

UPOREDNA ISKUSTVA
LOKALNIH SAMOUPRAVA

Izdavač:
MAGNA AGENDA

Za izdavača:
Mijat Damjanović

Prevodioci:
Branka i Charles Robertson

Lektor i korektor:
Irena Popović

Dizajn:
Dušan Damjanović

Tiraž:
500

Priprema i štampa:



ISBN 86-83775-05-4

Copyright, 2002
MAGNA AGENDA, Beograd

Sva prava su zaštićena. Nijedan deo ove knjige ne može biti korišćen bez dozvole autora,
u pisanoj formi, izuzev kraćih citata (koji ne prelaze 1000 reči) za potrebe prikazivanja
i profesionalnog rada.

UPOREDNA ISKUSTVA LOKALNIH SAMOUPRAVA

Beograd, 2002

SADRŽAJ

UVODNE NAPOMENE	13
-----------------------	----

Gerd Schmidt-Eichstaedt

OSNOVNE KARAKTERISTIKE I NAJVAŽNIJI PREDUSLOVI ZA IZRADU I IMPLEMENTACIJU ZAKONA KOJIMA SE REGULIŠE LOKALNA SAMOUPRAVA U NEMAČKOJ	
--	--

1. ŠIRI KONTEKST	19
1.1. Organi lokalne samouprave i garancija na lokalnu samoupravu	19
1.2. Teritorijalna reforma opština	20
1.3. Vrste lokalnih teritorijalnih jedinica	23
1.4. Finansiranje opština	24
2. ORGANIZACIJA	26
2.1. Vrste poslova lokalne samouprave	26
2.2. Lokalna organizacija u resorima i službama	28
2.2.1. Nivo rukovodilaca	28
2.2.2. Struktura službe	29
3. ČINJENICE	32
3.1. Status i pravne obaveze opština kao organa javnog prava: sopstvena odgovornost u okviru zakona	32
3.2. Pravni osnovi za delovanje opština	33
3.3. Opština kao nivo ustavnopravno zagarantovane lokalne autonomije ..	37
3.4. Opštine kao lokalna zakonodavna tela u okviru svoje statutarne autonomije	37
3.5. Opštine Evropske unije	38
Mark Sheldrake	
KARAKTERISTIKE I TRADICIJE LOKALNE UPRAVE U VELIKOJ BRITANIJI	41
1. RAZVOJ LOKALNE UPRAVE	41
1.1. Evolucija moderne lokalne uprave	41

1.2. Dvadeseti vek	42
1.3. Promene devedesetih godina XX veka	42
2. STRUKTURA LOKALNE UPRAVE	43
2.1. Pozadina	43
2.2. Usluge koje pruža lokalna uprava	44
2.3. Lokalna ekonomija	47
3. LOKALNE VLASTI U NOVOM MILENIJUMU	48
3.1. Planovi za modernizaciju	48
3.2. Modernizovanje javnih službi	49
3.3. Podsticaji za promenu u lokalnim službama	50
3.4. Poduke iz promena	51
3.5. Šta se može naučiti od lokalne uprave?	52
3.6. Ostvarenje vizije	53
4. ZAKON O LOKALNOJ UPRAVI 2000.	53
4.1. Pregled	53
4.2. Novi ustavni zakoni	53
4.3. Strategija zajednice	55
4.4. Ciljevi i zadaci strategije	55
4.5. Principi	56
4.6. Domen strategija zajednice	56
4.7. Dobrobit i planiranje zajednice	57
4.8. Novi etički okviri	57
4.9. Izbori	58
4.10. Finansije lokalne vlade	59

**Carlos Flores Juberias, Javier Pinazo Hernandis,
Enrike Fliquete Lliso i David Calatayud Chover**63
ŠPANSKI SISTEM TERITORIJALNE SAMOUPRAVE

1. UVOD: ŠPANSKO MULTISEKULARNO PITANJE	63
2. PRAVO NA AUTONOMIJU NACIONALNOSTI I REGIJA	65
2.1. Koncept autonomije	65
2.2. Granice autonomije	67
2.3. Priroda i sadržaj Statuta	69
2.4. Distribucija ovlašćenja	70

2.4.1. Nadležnosti države	71
2.4.2. Nadležnosti autonomnih zajednica	71
2.4.3. Harmonizacija, koordinacija, saradnja i mehanizmi rešavanja konflikata	72
2.5. Finansiranje sistema	74
2.6. Institucionalna struktura autonomnih zajednica	75
3. AUTONOMIJA OPŠTINA I OBLASTI	77
3.1. Ustavna struktura lokalne autonomije	77
3.1.1. Normativno regulisanje lokalne autonomije	77
3.1.2. Garancije lokalne autonomije	78
3.1.3. Kritička napomena	79
3.2. Sistem opštinskih izbora	80
3.2.1. Normativna regulativa	80
3.2.2. Pogled na lokalni izborni sistem	80
3.2.3. Specifičnosti u odnosu na opšti izborni sistem	81
3.2.4. Kritička napomena: razmišljanje o problemu prebega	82
3.3. Lokalna javna služba	83
3.3.1. Normativna regulativa o lokalnoj javnoj službi	83
3.3.2. Pogled na sistem javne službe na lokalnom nivou	84
3.3.3. Specifičnosti u odnosu na model javne službe na državnom nivou	85
3.3.4. Kritička napomena	85
4.ZAVRŠNE NAPOMENE	86
Stig Montin i Erik Amna	
ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI I REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE U ŠVEDSKOJ	89
1. UVOD	89
2. PROMENE U ZAKONU O LOKALNOJ SAMOUPRAVI	91
2.1. Upravljačka struktura	92
2.2. Struktura službi	95
2.3. Građansko i korisničko učešće	97
2.4. Odnosi među vlastima	99
2.4.1. Odnosi između centralne i lokalne vlasti	99
2.4.2. Horizontalni odnosi	102
2.4.3. Zašto ima više menadžmenta nego demokratije?	104

Helge O. Larsen i Audin Offerdal	
POLITIČKE IMPLIKACIJE NOVOG NORVEŠKOG	
ZAKONA O LOKALNOJ UPRAVI IZ 1992. GODINE	111
 1. LOKALNA SAMOUPRAVA U NORVEŠKOJ	112
 2. STRUKTURA LOKALNE UPRAVE I FINANSIJE	112
2.1. Strukturalne reforme	112
2.2. Finansijske reforme	113
2.3. Organizacione reforme	114
 3. ODNOSI CENTRALNE VLASTI I LOKALNE UPRAVE I KONCEPCIJA LOKALNE AUTONOMIJE	115
 4. UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA LOKALNIH VLASTI: POLITIČARI I UČEŠĆE GRAĐANA	120
 5. POLITIKA I ADMINISTRACIJA	124
5.1. Razdvajanje funkcija	124
5.2. Menadžment po ciljevima	125
5.3. Efektivnost i efikasnost lokalne uprave	125
5.4. Razgraničenje politike i administracije	126
5.5. Reforme administracije i političko upravljanje	128
 6. ZAVRŠNE NAPOMENE	129
 Miroslaw Grochowski i Joanna Regulska	
NOVO PARTNERSTVO I SARADNJA:	
LOKALNA SAMOUPRAVA I INSTITUCIJE KOJE JE PODRŽAVAJU	
- SLUČAJ POLJSKE	133
 1. UVOD.	133
2. LOKALNA SAMOUPRAVA U POLJSKOJ	134
3. ZAŠTO DECENTRALIZACIJA?	138
4. DEVOLUCIJA EVOLUCIJOM	140
5. UČVRŠĆIVANJE DEMOKRATIJE	143
5.1. Lokalna samouprava i institucije koje je podržavaju	143
6. ZAKLJUČAK	151

Karel Lacina i Zdena Vajdova	
LOKALNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI ČEŠKOJ	153
1. PREGLED REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE	153
2. ZAKONSKA I USTAVNA OSNOVA	154
2.1. Zakonska osnova lokalne samouprave	154
2.2. Status glavnog grada	157
2.3. Uvođenje regija	157
2.4. Odnos između državne uprave i lokalne vlasti	158
3. LOKALNA POLITIKA, PROCES ODLUČIVANJA	161
3.1. Sistem lokalnih izbora	161
3.2. Oblici direktnе demokratije	163
3.3. Podela moći između različitih nivoa vlasti	163
3.4. Unutrašnja struktura procesa odlučivanja u lokalnoj samoupravi	164
3.5. Učešće javnosti u procesu odlučivanja	165
3.6. Etnička pitanja, multikulturalna vlada	165
3.7. Udruženja lokalnih vlasti i međunarodni kontakti	166
4. LOKALNA ADMINISTRACIJA, PRUŽANJE USLUGA	167
4.1. Struktura i rad lokalne administracije	167
4.2. Rad javnih službi na lokalnom nivou	169
5. LOKALNE FINANSIJE, PRIVREDNI RAZVOJ	171
6. SLEDEĆI KORACI U PROCESU TRANZICIJE	180
Ištvan Temesi	
LOKALNA SAMOUPRAVA U MAĐARSKOJ	183
1. PRAVNA I USTAVNA OSNOVA	183
1.1. Lokalna samouprava: opštine i okruzi	185
1.2. Status glavnog grada	186
1.3. Odnos između državne administracije i lokalne samouprave	187
1.4. Aspiracije pravne osnove za regionalizaciju	189
2. LOKALNA POLITIKA, ODLUČIVANJE	191
2.1. Sistem lokalnih izbora	191

2.2. Forme direktne demokratije	194
2.3. Druge organizacije	195
2.4. Unutrašnja struktura odlučivanja lokalne samouprave	195
2.5. Javno učešće u odlučivanju	197
2.6. Etnička pitanja, višekulturalna vlada	198
2.7. Asocijacije lokalnih samouprava i međunarodni ugovori	199
3. LOKALNA ADMINISTRACIJA, OBEZBEDIVANJE USLUGA	201
3.1. Struktura i rad lokalne administracije	201
3.2. Kontrola, inspekcija i nadzor nad lokalnom samoupravom	202
3.3. Pružanje usluga lokalnom stanovništvu	203
3.3.1. Forme pružanja usluga	204
3.3.2. Alternativni oblici pružanja usluga	205
4. LOKALNE FINANSIJE, EKONOMSKI RAZVOJ	207
4.1. Prihodi	207
4.2. Rashodi	209
5. SLEDEĆI KORACI PROCESA TRANZICIJE	212
5.1. Teritorijalna regionalizacija administracije	212
5.2. Uloga Ustavnog suda u vezi sa poslovima lokalne samouprave	213
Stanka Setnikar-Cankar, Stane Vlaj i Maja Klun	
DECENTRALIZACIJA : EKSPERIMENTI I REFORME	
LOKALNA UPRAVA U SLOVENIJI	
1. PRAVNA I USTAVNA OSNOVA	215
1.1. Pravna osnova samouprave	216
1.2. Pravna osnova regionalne samouprave	217
1.3. Odnos između državne administracije i lokalne uprave	218
2. LOKALNA POLITIKA, PROCES ODLUČIVANJA	219
2.1. Sistem lokalnih izbora	219
2.2. Oblici direktne demokratije	221
2.3. Raspodela ovlašćenja među različitim nivoima lokalne vlasti	221
2.4. Unutrašnja struktura u odlučivanju lokalnih vlasti	222
2.5. Etnička pitanja, multikulturalna uprava	223
2.6. Udruženja lokalnih vlasti i međunarodni kontakti	224

3. LOKALNA ADMINISTRACIJA, PRUŽANJE USLUGA	224
3.1. Struktura i funkcionisanje lokalne administracije	224
3.2. Kontrola, finansijska kontrola i nadzor nad lokalnim vlastima	225
3.3. Pružanje lokalne usluge	227
4. LOKALNE FINANSIJE, EKONOMSKI RAZVOJ	232
4.1. Prihodi	232
4.2. Potrošnja	236
5. NAREDNI KORACI U PROCESU TRANZICIJE	238

Snežana Đorđević**SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI I JUGOSLAVIJI (1804 - 2000)241**

1. UVOD	241
2. EVOLUCIJA	243
2.1. Teorijske, idejne struje	245
2.2. Jugoslavija	248
2.3. Opštinske finansije	248
2.4. Lokalne finansije	252
2.5. Lokalni izbori	252
2.6. Kritika	253
3. KRITIČKI OSVRT NA PERIOD 1990-2000	253
3.1. Politički ambijent i pravni okvir	253
3.1.1. Stil zakona	255
3.2. Osnovne karakteristike sistema lokalne samouprave	256
3.2.1. Teritorijalna podela	256
3.2.2. Grupisanje opština	257
3.3. Lokalni organi vlasti – formiranje, nadležnosti i funkcije	258
3.3.1. O modelu vlasti	258
3.3.2. Predstavnički organ	258
3.3.3. Izvršni organi	258
3.3.4. Odnos između predstavničkog i izvršnih organa	259
3.4. Opštinske funkcije po sferama aktivnosti i po tipovima lokalnih javnih usluga	259
3.4.1. Problemi građana	259

3.4.2. Javno dobro i opšti interes	260
3.4.3. Funkcije lokalne vlasti	260
3.4.4. Stanovanje	261
3.4.5. Komunalni poslovi	262
3.4.6. Kultura	262
3.4.7. Podsticanje privrede i zapošljavanja	263
3.4.8. Obezbeđivanje javnog reda i mira	264
3.4.9. Način obezbeđivanja usluga	264
3.5. Opštinska svojina	264
3.5.1. Vrste svojine	264
3.5.2. Oblici upravljanja	264
3.6. Opštinske finansije	265
3.6.1. Prihodi u budžetu	265
3.6.2. Budžetski izdaci	267
3.7. Odnos između lokalnih i centralne vlasti	268
3.7.1. Kontrola lokalne vlasti od centralne	268
3.7.2. Oblici dijaloga	269
3.7.3. Asocijacije lokalne vlasti u odbrani svojih interesa	269
3.7.4. Nevladin sektor	270
3.8. Lokalni izbori	271
3.8.1. Oblici neposredne demokratije	272
4. PRAVCI BUDUĆE REFORME SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI	272
4.1. Model upravljanja	274
4.2. Novi predlog zakona o lokalnoj samoupravi	275
4.3. Nivoi organizovanja vlasti	276

UVODNE NAPOMENE

Osnovni cilj ove knjige je da ukaže na različita iskustva, porekla i tradi- cije, na aktuelno stanje, kao i naznake budućih pravaca razvoja i unapredivan- ja lokalne samouprave. Koliki su značaj i dalekosežnost implikacija lokalnog ambijenta, lokalne zajednice i lokalnog društva, a potom i lokalne vlasti i lo- kalne samouprave, ne treba posebno podsećati. Sve brižljivije analize organi- zacije vlasti, javne politike, civilnog društva i, uloge pojedinca i položaja gra- đanina, nedvosmisleno pokazuju da je lokolni nivo funkcionalnog i teritorijal- nog organizovanja veran izraz demokratskog kvaliteta i političke zrelosti sva- kog društva. Što je društvo razvijenije, što po većem broju osnova dokazuje snagu svojih demokratskih vrednosti i vrlina, to je na strani takvog društva ve- ča spremnost i uverenost u svrsishodnost jačanja lokalne autonomije, po svim njenim vitalnim sadržajima i formama.

Takođe se čini suvišnim ukazivanje na činjinicu da lokalna samouprava čini izuzetno dinamično legislativno područje, koje je u stalnom preispitivan- ju ne samo u odnosu na uže konstitutivne elemente, već i u odnosu na šire ad- ministrativne nivoe. Variabilna priroda odnosa centra i periferije kao i slože- nost relacija između različitih nivoa organizacije vlasti, lokalne samouprave i društva, otkrivaju određene sličnosti, ali i nesumnjive razlike u konstrukciji i funkcionisanju lokalne samouprave.

Da bi slika stanja lokalne samouprave različitim država bila što reprezen- tativnija, u pokušaju usklađivanja opštih i zajedničkih svojstava sa posebnim i pojedinačnim dometima, opredelili smo se za listu određenih nužno i dovol- jno distinkтивnih obeležja, kao što su: potpuna ili nepotpuna integrisanost u evropske institucije, oblik društvenog uređenja, vrsta političkog sistema i or- ganizacije vlasti, dužina i bogatstvo tradicije lokalne samouprave, vrednost i stabilnost ekonomskih parametara, stepen decentralizovanosti, struktura admi- nistrativne teritorijalnosti, spektar relevantnih kvantitativnih i kvalitativnih obe- ležja i drugo.

Tako su se među odabranim sistemima lokalne samouprave našli sistemi razvijenih demokratija, sa dugom tradicijom lokalne samouprave, kao što su sistemi Nemačke i Velike Britanije, ali i Španije, koja se posle teškog nasleđa

frankizma pridružila zapadnim evropskim demokratijama, sa značajno inoviranim rešenjima u administrativnoj organizaciji vlasti. Doprinos skandinavskih sistema, ovde izražen modelima Švedske i Norveške proistekao je iz konцепциje države blagostanja (*welfare state*) oslonjene na demokratsko i decentralizovano ustrojstvo kako horizontalne tako i vertikalne strukture vlasti. Međutim, za našu predstojeću veliku, složenu i sveobuhvatnu tranziciju naročito su indikativna iskustva novonastalih demokratija Poljske, Češke, Mađarske (država centralne Evrope) i Slovenije, članice bivše socijalističke jugoslovenske federacije. Konačno, tu je i osvrt na dugo ali, nažalost, nekonzistentno demokratsko iskustvo Srbije. Naravno da se iz panorame ovog izbora mogu rekonstruisati različiti pristupi modeliranju lokalne samouprave – oni, koji po obavljenim lokalnim institucionalnim promenama pristupaju zakonodavnim reformama, ili koji iniciranom zakonodavnom intervencijom *pokrivaju* nove realitete odnosa i procesa na lokalnom planu.

Za našu sredinu, višestruku važnost ima dekodiranje pravno-političkih rešenja i prepoznavanje iskustava drugih sredina sa lokalnom samoupravom.

Prvo, zbog potrebe da se politički i pravni sistemi neodložno modernizuju, da se izvrše suštinske reforme čitavog spektra javnih politika i fundamentalne promene etičkih premisa i vrednosti. Drugo, zbog prihvatanja i usvajanja važnih globalno-organizacijskih tendencija demokratizacije, decentralizacije, dekoncentracije i deregulacije. Treće, zbog sagledavanja značaja svih dimenzija prava i sloboda, obaveza i dužnosti građanina, predugo obespravljanog i zaboravljenog. Četvrti, zbog inicijalnih tranzicionih modeliranja, traganja i otkrivanja optimalnih organizacijskih i menadžerijalnih solucija. Peto, zbog očekivanog i postepenog približavanja razvijenim evropskim državama i kasnije reintegracije u njihove supranacionalne institucionalne okvire.

U svim demokratskim političkim sistemima, kao i onima koji nastoje da se kreću u tom pravcu, jedno od najznačajnijih pitanja je kvalitet relacija centralne i lokalne vlasti, njihovih sopstvenih kapaciteta ali i sinergije, koja proizilazi iz njihovog međusobnog prožimanja. Ovaj odnos je poprimao različita teorijsko-empirijska rešenja, bilo u okviru njihove jasne autonomne poličko-pravne distinkcije, sa konsekventno izvedenim institucionalnim i organizacijskim nadređenostima i podređenostiima, bilo u okviru njihove funkcionalne integrisanosti, u kojoj se ove sfere ne posmatraju kao striktno razdvojene i strogo hijerarhijski ustrojene. Iskustvo sa prvim modelom, demonstriralo je značajnu svedenost a u nekim primerima i marginalizovanost lokalne samouprave, u odnosu na centralnu vlast, dok iskustvo sa drugim modelom upućuje na implikacije partnerskog odnosa, manje ili više udaljenih vlasti, koje se nalaze u stalnom traganju za optimalnom funkcionalnom i institucionalnom ravnote-

žom. Izvesno je da jedna od druge višestruko zavise. Lokalna vlast očekuje od centralne vlasti neophodna i raznovrsna sredstva da bi mogla nesmetano da funkcioniše, a centralna vlast prepostavlja da je lokalna vlast sposobljena i spremna da prati centralnu vlast u njenoj misiji i da pomaže i podržava nacionalnu strategiju i implementaciju njenih komplementarnih politika. Sudeći po uvidu u sadašnje stanje korelacija centralne i lokalne vlasti, uprave i samouprave, u izboru između „lokalizma” i „integracionizma” sve više i sve uspešnije se učvršćuje ova druga opcija, odnosno umesto jačanja zavisnosti ovih polova, prednost se daje njihovoj međuzavisnosti i funkcionalnom približavanju.

Svakako da organizacijska piramida vlasti ne zaslužuje samo preispitivanje njene vertikalne ustrojenosti, bez obzira na njenu visinu i broj nivoa, već i njene horizontalne kompozicije, kojom se izražava celokupno bogatstvo i/ili siromaštvo dominantnih sadržaja raznorodnih i raznovrsnih politika i praksi. Takođe, sa punom ozbiljnošću treba uvažiti činjenicu da i u domenima horizontalnih ravnih postoje često izrazite razlike u političkoj i ekonomskoj snazi, stepenu razvijenosti ili šansi za izgledan razvoj njenih konstituenata, na primer, između opština i gradova ili regiona, pa i institucija i organizacija u njima. Te razlike, uslovljene najčešće skromnim društveno-ekonomskim uslovima, često deluju u istom pravcu ograničavanja lokalne autonomnosti, poput onih koji proizilaze iz tradicionalno centralizovanih sistema organizacije vlasti, privrede i društva.

Da bi se upotpunila slika o administrativno-teritorijalnoj organizaciji svakako treba spomenuti i regionalnu mrežu, koja može biti „satkana” po različitim osnovama, imajući u vidu konkretne socijetalne uslove u svakoj državi. Među brojnim modelima tzv. podnacionalne regionalizacije dominiraju dva prepoznatljiva rešenja.

Prema prvom, zasnovanom na formalnopravnom autoritetu i principima tradicionalnog hijerarhizma, regionalna vlast se javlja kao produžena ruka centralne vlasti, koja pridodatim, tako stvorenim dualnim autoritetom arbitrira nad lokalnom vlašću u pitanjima političke, administrativne i finansijske kontrole. Prema drugom, zasnovanom na ideji uvažavanja realnih interesa i međusobnog poverenja, regioni se konstituišu „odozdo” na osnovu interesa i potreba lokalnih zajednica, prema proceni međuzavisnosti, čiji su sadržaji pretežnije ekonomske i razvojne prirode a manje političke i administrativne. Neka rešenja, u ekskluzivnim slučajevima, nude mogućnost da se ista lokalna zajednica nađe u više podnacionalnih i/ili prekograničnih regiona.

Za punije razumevanje savremene koncepcije, ideja i institucija lokalne samouprave nije dovoljno njeni isključivo razmatranje i razumevanje kroz po-

litičko-pravnu matricu. Važno je da ona bude sagledana u socijetalnom ambijentu, dakle u odnosu lokalne zajednice i društva. U tom pogledu postoji više teorijskih i metodoloških pristupa. Međutim, najčešće se ovaj odnos preispituje u: prvo, tradicionalističkom shvatanju lokalne samouprave kao teritorijalne zajednice građana koji se angažuju na javnim poslovima i koji nose odgovornost za razvoj svoje zajednice (ideja *communitarianism*); drugo, pragmatičkom shvatanju, prema kome se lokalna samouprava vrednuje svojom sposobljenošću da pruža usluge građanima, kao potrošačima i korisnicima njenih usluga („funkcionalistički“ pristup); treće, kao organicističko shvatanje koje odnos lokalne zajednice i društva posmatra kroz prizmu tipa vladavine, načina upravljanja i forme rukovođenja, koje su, međutim, prevashodno usmerene na jačanje procesa političke socijalizacije građana. Svakako da primjeri različitih pristupa razumevanju spomenutog odnosa u praktičnim elaboracijama često manifestuju različite kombinacije prelaznih i prolaznih, hibridnih formi.

Iz predstavljenih priloga različitih sistema lokalne samouprave lako će se uočiti da u procesima rekonceptualizacije lokalne samouprave javne finansije (centralne i lokalne) predstavljaju ekstremno važno područje. Iz slike formiranja budžeta (spektra prihoda i prioriteta rashoda) kao i bližih i daljih finansijskih projekcija, prisustva ili odsustva finansijske (de)centralizacije, stiče se najpozdanija predstava o stepenu razvijenosti lokalne samouprave i kvalitetu njenog partnerstva sa državnom administracijom. Birači, poreski obveznici sa jačanjem realne demokratije, tržišne ekonomije i transparentnosti delanja i učinaka vlasti, u njenim ključnim domenima, postaju sve osetljiviji ne samo u odnosu na učinke i ponašanja biranih već i imenovanih nosilaca javnih ovlašćenja. Kao što se, na primer, različitim rešenjima poreske (re)distribucije, promenom razvrstavanja i obima poreskih stopa, može značajnim delom korigovati ekonomski politika jednog sistema, tako se i sa pravom kadrovske (re)nominacije može jačati ili slabiti, čuvati ili napuštati izborna volja građana.

Usled izuzetno dinamičnih promena koje su obeležile završnicu XX veka (ili po nekim shvatanjima od ranih osamdesetih) i koje su značajnim delom prenete i na početak XXI veka, objektivno se stvara nov ambijent za preobražaj lokalne samouprave a time i ukupne organizacije i upravljanja moderne države, privrede i društva. Uprkos ekscesnih pojava, izvesno je da se sa demokratskom plimom podižu brojne institucije savremenog društva i menjaju sуштина državne vlasti, karakter internacionalnog i nacionalnog tržišta i priroda civilnog društva. U svim tim procesima predviđa se istaknutija pozicija za građanina ali i očekivana i prateća odgovornost za njegovo činjenje i nečinjenje, za prepoznatljivu i delatnu akciju, reakciju i proakciju svih demokratskih agensa.

Karakter i dinamika modernizacije lokalnih samouprava, unapredivanje i usavršavanje već uspostavljenih institucija, njihovih funkcija, delatnosti, službi i poslova, ali i novih instituta i institucija, pretpostavlja višedimenzionalnu, već spomenutu sistemsku konsolidaciju, ali i sve izrazitije prisustvo novih kvalitetnih kadrova. Savremena društva, moderne države i odgovorne administracije, moraju biti oslobođene nasleđa stereotipnih strahova od visokostručnih, ekspertskeih i profesionalnih kadrova. Nema veće efektivnosti i efikasnosti, a sledstveno tome, i ekonomičnosti javne uprave, državne (centralne) i lokalne vlasti, bez obrazovanih i sposobnih državnih administratora i menadžera javnih ustanova i preduzeća. Klasi kvalitetnih administratora, pripremljenih za različite institucije i pozicije u njima, mora se dati više prostora ali i precizno utvrditi njihova srazmerna odgovornost.

Lideri i menadžeri novog profila, koji će snagu svog autoriteta u sve većoj meri crpeti iz novih znanja i novih tehnologija, svakako će postepeno menjati konfiguraciju političke i ekonomske moći, lokalne politike, mehanizme doношења važnih odluka, odnos prema građanima i presudno uticati na definitivnu promenu karaktera i prirode relacija građana prema državi, vlasti, javnom sektoru u celini. Očekivana nova pozitivna energija, pored ambijentalnih i eksternih uslova u kojima funkcioniše lokalna samouprava, svakako će se prepoznati i u njenim sopstvenim, internim okvirima, uspostavljanjem i razvojem novih pravila i standarda administrativne struke, etike i kulture. Od doslednosti i sveobuhvatnosti preobražaja lokalne samouprave bitno će zavisiti i promena odnosa i međusobnog podržavanja građana i države, privatnog i javnog, individualnog i kolektivnog, pojedinačnog i zajedničkog interesa, posebnog i opšteg dobra.

Nadamo se da će ova knjiga otvoriti čitav niz važnih pitanja i naznačiti pravce razvoja lokalne zajednice i usavršavanja lokalne samouprave u Srbiji, jačanjem njenog identiteta i podizanjem kapaciteta njenih ključnih institucija. Pre svih, ova knjiga je namenjena ljudima od struke, u državnoj i lokalnoj administraciji, kao i profesorima i nastavnicima visokih i viših škola, ali i studentima redovnih i postdiplomskih studija, koji bi sa više znanja a manje improvizacije, ali ne bez imaginacije, razmišljali o osnovnim razvojnim dilemaima lokalnog društva i lokalne zajednice i eventualno se opredelili za profesionalnu karijeru u državnoj administraciji i javnom sektoru.

Napominjemo da su neobjavljene tekstove za ovu knjigu dali autori: Schmidt (Nemačka), Scheldrake (Velika Britanija), Juberias, Hernandis, Lliso i Chover (Španija) i Đorđević (Srbija/Jugoslavija). Za jedan broj već objavljenih autorskih tekstova: Montin, Amna (Švedska), Larsen, Offerdal (Norveška) i Grochowski, Regulska (Poljska) copyright smo dobili od izdavača Fagbok-

forlager Vigmostad & Bjørke AS (Bergen, Norveška, 2000), a za tekstove Lacinia, Vajdova (Češka), Temesi (Mađarska) i Setnikar-Cankar, Vlaj, Klun (Slovenija) od OSI/LGI (Budimpešta, Mađarska, 2000) Zahvaljujemo izdavačima na razumevanju i spremnosti da ustupe zaštićena autorska prava bez nadoknade.

januar 2002. godine
Beograd

Prof. dr Mijat Damjanović*

* Fakultet političkih nauka/PALGO centar.

*Gerd Šmid - Ajhsted**
(Gerd Schmidt - Eichstaedt)

OSNOVNE KARAKTERISTIKE I NAJVAŽNIJI PREDUSLOVI ZA IZRADU I IMPLEMENTACIJU ZAKONA KOJIMA SE REGULIŠE LOKALNA SAMOUPRAVA U NEMAČKOJ

1. ŠIRI KONTEKST

1.1. Organi lokalne samouprave i garancija na lokalnu samoupravu

Organi lokalne samouprave predstavljaju treći nivo u državnoj strukturi Savezne Republike Nemačke. Oni istovremeno predstavljaju i kamen temeljac na kome počiva država. Većinu zakona sprovode lokalni organi vlasti – nezavisno od pitanja da li je reč o saveznim ili pokrajinskim zakonima ili normama koje lokalni organi vlasti sami utvrđuju. Na taj način opštine ostvaruju najneposredniji kontakt sa građanima, a samim tim se nužno otvaraju brojne mogućnosti za nastanak konflikata. Kako bi se postigao nivo što bliži građanima i saradnja koja će, po mogućnosti, proticati bez konflikata, Osnovnim zakonom je zagarantovana institucija lokalne samouprave.

Samouprava znači da gradovi i opštine u zakonskim okvirima u sopstvenoj odgovornosti smeju i treba da regulišu poslove lokalne zajednice. U skladu sa zakonima, zajednice opština, a posebno okruzi, imaju pravo na samoupravu.

Preuzimanjem sopstvene odgovornosti prilikom uređivanja poslova lokalne zajednice, opština treba da se omogući da prilikom vršenja svog upravnog posla u što većoj meri izadu u susret lokalnim specifičnostima i željama i zahtevima zainteresovanih građana. Zakoni treba samo da utvrde okvire u kojima lokalna uprava treba da odlučuje snagom svoje sopstvene stručne kompetentnosti i na način koji je u najvećoj meri usaglašen sa lokalnim specifičnostima i prihvatljiv

* Tehnički univerzitet Berlin.

za građane. S obzirom na gustinu pravila u savremenom zakonodavstvu, ova uzvišena načela mogu da se sprovedu samo ograničeno. Često je mnogo, a možda i suviše mnogo detalja u okviru upravne delatnosti zaključno regulisano mnoštvom propisa. U ovom slučaju opština više ne snosi sopstvenu odgovornost.

I pored ovih ograničenja, princip lokalne samouprave je bio i ostao pitanje od osnovnog značaja za izgradnju sistema uprave u Saveznoj Republici Nemačkoj. Da li se ovaj princip poštuje, nadgledaju upravni i ustavni sudovi, počev od najnižeg nivoa pa sve do Saveznog ustavnog suda na najvišem nivou. Putem pravosuđa je obezbeđeno da opštinama ne smeju u potpunosti da se oduzmu poslovi koji po svojoj prirodi spadaju u „lokalne poslove“. U slučaju zadiranja u pitanja da li će se vršiti neki posao ili o načinu vršenja pojedinog posla, odnosni zakonodavac je dužan da se opravda tako što će izneti razumne razloge kojima će dokazati da je regulativa u tom smislu neophodna.

1.2. Teritorijalna reforma opština

Pomoću teritorijalne reforme opština, koja je započeta krajem šezdesetih godina u tadašnjih osam teritorijalno razuđenih pokrajina Savezne Republike Nemačke, a završena sredinom sedamdesetih godina, učinjen je pokušaj da se opštine i okruzi u Zapadnoj Nemačkoj, kada je reč o veličini, urede na takav način da i manje opštine dobiju minimum upravne vlasti. Pritom su korišćene različite metode. U pokrajinama Severna Rajna Vestfalija, Hesen i Zarland stvorene su nove zajedničke opštine sa minimalnim brojem stanovnika od 5.000 do 8.000. U tim pokrajinama je najradikalnije smanjen broj malih seoskih opština. U drugim teritorijalno razuđenim pokrajinama cilj je bilo spajanje izuzetno malih opština, koje su brojale manje od 1.000 stanovnika, sa susednim opštinama u veće jedinice (kako bi se dobio broj od najmanje 2.000 stanovnika) i stvaranje upravnih zajednica, u okviru kojih su zatim i manje opštine mogle da ostanu samostalne. Na taj način je broj opština na teritoriji Savezne Republike Nemačke smanjen sa sledećim rezultatom: početkom reforme, 1966. godine, još uvek je postojalo više od 24.000 samostalnih opština, dok je pri njenom kraju broj opština sveden na 8.506. Broj slobodnih gradova koji ne ulaze u sastav nijednog okruga smanjen je na osnovu reforme za 34% (dakle sa 135 na 91 slobodan grad), kod okruga zabeleženo je smanjenje od 45% (sa 425 na 236 okruga) a kod opština koje pripadaju određenom okrugu smanjenje od 65% (dakle sa 24.282 na 8.409 opština). Tabela 1 pokazuje detaljne brojčane promene.

Na njoj je takođe pokazano i da su od 8.506 opština 6.028 spojene u upravne zajednice, tako da se broj donekle samostalnih lokalnih upravnih jedinica u to vreme sastojao od 91 slobodnog grada van okruga, 2.473 zajedničke opštine i 1.042 administrativne zajednice, što čini zbir od 3.606 jedinica.

Tabela 1.**Broj opština u Zapadnoj Nemačkoj 1966. i 1985. godine - poređenje**

Pokrajina	1966. samostalne opštine	1985. samostalne opštine	Od toga u upravnim zajednicama	Zajedničke opštine	Van okruga
Baden-Virtenberg	3380	1111	922 (272)	188	9
Bavarska	7087	2051	1083 (346)	986	25
Hesen	2693	427	-	426	5
Donja Saksonija	4244	1031	744 (142)	284	9
Severna Rajna Vestfalija	2355	396	-	396	23
Rajnland Falc	2920	2303	2253	50 (163)	12
Zarland	347	52	-	52	-
Šlezvig Holštajn	1381	1131	1026 (119)	105	4
Savezna država (sa državama-gradovima)	24411	8506	6028 (1042)	2473	91

U novim pokrajinama, pokrajinama bivše Nemačke Demokratske Republike, nakon ujedinjenja dve Nemačke 1990. godine, izvršena je takođe reforma lokalne uprave. U trenutku ujedinjenja, u Nemačkoj Demokratskoj Republici su postojala 7.563 grada i opštine, a od toga je u 47% živilo manje od 500 stanovnika. U pokrajinama u Zapadnoj Nemačkoj ideo takvih najmanjih opština nekada/danas iznosio je/iznosi samo 20%, a pritom su sve te opštine povezane u upravne zajednice. Kada je sprovedena opštinska reforma, u novim pokrajinama je uglavnom korišćen model stvaranja upravnih zajednica. Teritorijalno proširivanje ili spajanje opština vršeno je uglavnom, u zavisnosti od pokrajine, samo u okolini velikih gradova. Na taj način je broj opština u novim pokrajinama smanjen na približno 6.000. Međutim, znatno radikalnija je bila teritorijalna reforma okruga u novim pokrajinama. U Nemačkoj Demokratskoj Republici je postojao 191 oblasni okrug i 26 gradskih okruga. Kada je sprovedena teritorijalna okružna reforma, u novim pokrajinama su ostala 92 okruga i 24 vanokružna, slobodna grada (stanje iz 1996). Dakle, u Saveznoj Republici Nemačkoj ima ukupno 329 okruga. U tabeli 2 dat je diferencirani prikaz lokalnih teritorijalnih jedinica prema pokrajinama.

Tabela 2.

Okruzi i opštine u SR Nemačkoj, klasifikovane prema pokrajinama i veličini (stanje: 1. januara 1996)

Okrug opštine sa brojem stanovnika

	Savojenje danas						Broj upravnih zajednica		
	manje od 500	500-300	2000-5000	5-hiljada	20-hiljada	Preko 50 hiljada	Gradovi	Opština	Jedinica u upravnim zajednicama
	500	300	5000	hiljada	hiljada	okруга	u sklopu okруга	u sklopu okруга	zajednice
Baden-Virtenberg	35	39	171	42	48	82	9	179	922
Bavarska	71	2	778	763	453	52	8	1010	1021
Brandenburg	14	1090	432	89	61	22	2	4	1636
Hesen	21	-	10	99	262	50	5	421	-
Meklenb.-Pred. Pomeranija	12	536	428	68	37	8	2	55	1018
Donja Saksonija	38	23	503	186	234	78	8	276	744
Severna Rajna-Vestfalija	31	-	-	3	187	176	30	23	373
Rajnland-Falc	24	1040	934	207	104	16	4	12	37
Sarska oblast	6	-	-	-	39	12	1	-	52
Saksonija	22	85	338	292	115	26	4	7	552
Saksen-Anhalt	21	515	61	114	38	21	2	3	25
Šlezvig Holštajn	11	465	475	98	73	17	2	4	101
Tiring	17	518	453	139	46	18	3	5	241
Ukupno	323	4313	5132	2460	2057	578	80	112	3378
Od toga							+4	+4 (gržave grada)	11127
Stare pokrajine	237	1569	2871	1758	1760	483	71	91	2449
Nove pokrajine	86	2744	2261	72	297	95	13	25	929

Opština i gradova ukljupno: 14,621

Od toga: У старим/новим Pekrajinama: 8.507/6:114

Od toga u starim novim skrozima: 337/86

NOVEMBER 2000 VOL 27 / NO 11

Izvor: Statistički godišnjak Skupštine nemačkih opština, izdavač: Nemačka skupština predstavnika gradova u Kelnu 1996, Sopstveni proračuni.

1.3. Vrste lokalnih teritorijalnih jedinica

U skladu sa prethodno navedenim, u Saveznoj Republici Nemačkoj se razlikuju sledeće vrste lokalnih jedinica:

- okruzi,
- slobodni gradovi van okruga (preko 100.000 stanovnika, u pojedinim slučajevima i manje od toga) i
- opštine u sklopu okruga.

Kao što će u daljem tekstu biti bliže opisano, opštine koje se nalaze u okviru okruga (u koje se ubrajaju i opštine sa epitetom „gradovi“) ponovo se mogu podeliti na:

- velike gradove u sastavu okruga (koji imaju više nadležnosti od „običnog“ grada u okviru okruga – minimum oko 30.000 stanovnika),
- (obične) gradove u okviru okruga (najmanje oko 10.000 stanovnika),
- samostalne opštine (najmanje oko 3.000 stanovnika) i
- opštine povezane u upravne zajednice.

U upravnoj hijerarhiji, okruzi se nalaze na istom nivou kao i vanokružni gradovi. Funkcija povezanosti sa državom jača je kod okruga nego kod vanokružnih, slobodnih gradova, pošto okruzi, a posebno predsednik okruga lično, istovremeno predstavljaju i najniži nivo pokrajinske upravne vlasti. Predsednik okruga u tom smislu ima dvostruku funkciju. U svakom slučaju, okruzi u odnosu na opštine koje se nalaze u okviru tih okruga, obavljaju funkciju komunalnog nadzora koji se sastoji od pravnog nadzora, a delimično i od stručnog i posebnog nadzora. Stručni nadzor za koji nije zadužen okrug obavljaju posebni pokrajinski organi (na primer, služba za zaštitu spomenika). Vanokružni gradovi (i okruzi) sa druge strane podležu pravnom i eventualno posebnom ili stručnom nadzoru koji obavlja šef sreske vlade, odnosno sreska vlada, kao srednja državna instanca (ukoliko je oformljena).

Ispod gradova koji spadaju u određeni okrug a imaju posebne nadležnosti nalaze se obični gradovi i opštine iz određenog okruga. Među njima se, po pravilu, razlikuju manje opštine koje su spojene u upravne zajednice i zasebne, nešto veće opštine. Donja granica za veličinu samostalnih opština iznosi minimalno oko 3.000 stanovnika. Opštine koje broje manje od 3.000 stanovnika spojene su u zajednice, čime treba da se ojača upravna snaga ovih relativno malih seoskih opština. Te zajednice, opet, u različitim pokrajinama nose različita ime-

na i uređene su na osnovu različitih pravnih regulativa. Svi postupci spajanja manjih opština u zajednice imaju svrhu sažimanja najmanje moguće mere upravne vlasti i finansijskih prinadležnosti, kako bi na adekvatan način mogli da se obavljuju „lokalni poslovi”.

1.4. Finansiranje opština

Samouprava nije moguća bez dovoljnih finansijskih priliva. Zbog toga dovoljni finansijski prilivi predstavljaju nerazdvojivu centralnu oblast onoga što bi trebalo da bude obuhvaćeno zagarantovanom samoupravom. S obzirom na pomenute razlike između jedinica lokalne samouprave, jasno je da ne može da buđe reči o jedinstvenoj strukturi finansiranja svih opština. Postoje samo zajedničke smernice, koje u zavisnosti od lokalnih okolnosti, a posebno u zavisnosti od lokalne ekonomske snage ili ekonomskih nedostataka, imaju različite tokove.

Sve opštine imaju zajedničku strukturu budžeta: svaka opština ubira prihode od poreza, naplaćuje takse i doprinose, dobija sredstva od pokrajine i ostvaruje druge prihode po osnovu privredne delatnosti, učešća u kapitalu drugih pravnih subjekata, ugovora o zakupu itd. Na kraju krajeva, izvestan ideo opštinskog budžeta finansira se i putem podizanja kredita. Stub opštinskih prihoda, prema tome, čine porezi, pokrajinska sredstva, takse i doprinosi i drugi prihodi. Razmere ovih različitih vrsta prihoda su različite od opštine do opštine. Ukoliko se širom Savezne Republike Nemačke saberu svi opštinski prihodi, dobija se sledeća slika:

Porezi u stariim pokrajinama (bivše SRN) predstavljaju oko 30% ukupnih opštinskih prihoda; u novim pokrajinama (bivša NDR) ova stopa je znatno niža. Udeo od 15% u porezu na lične dohotke i prihode i ideo u porezu na privrednu delatnost predstavljaju najvažnije poreske izvore za finansiranje opština. Osim dela koji im pripada po osnovu poreza na dohodak, opštine ubiraju i prihode od takozvanih stvarnih poreza. Najvažniji stvarni porezi su porez na zemljište i (gore pomenuti) porez na privrednu delatnost. Porez na zemljište se utvrđuje po različitim stopama, u zavisnosti od toga da li je reč o lokaciji sa poljoprivrednom namenom ili o građevinskom zemljištu (porez na zemljište A ili porez na zemljište B). Oni se utvrđuju po osnovu takozvanih jedinstvenih vrednosti (za utvrđivanje poreza) koje utvrđuju zavodi za finansije. Porez na privrednu delatnost se nakon ukidanja poreza na tuđu radnu snagu (na kumulativne prihode isplaćene zaposlenima) i poreza na privredni kapital naplaćuje samo još na osnovu prinosa od privredovanja (što znači od dobiti koje ostvari preduzeće). Prema tome, u konkretnom slučaju se utvrđuje poreska osnovica koja se zatim množi sa individualnom stopom koju je utvrdila opština. Do 1979. godine, porez je delimično utvrđivan i na osnovu zbiru ličnih dohodaka, odnosno na osnovu plata isplaćenih u preduze-

ću, i to nezavisno od ostvarene dobiti. Ova vrsta poreza je ukinuta jer je preovladalo mišljenje da se negativno odražava na broj radnih mesta i da nije povoljna za zaposlene. Porez na privredni kapital ukinut je 1997. godine kao kočnica za investicije.

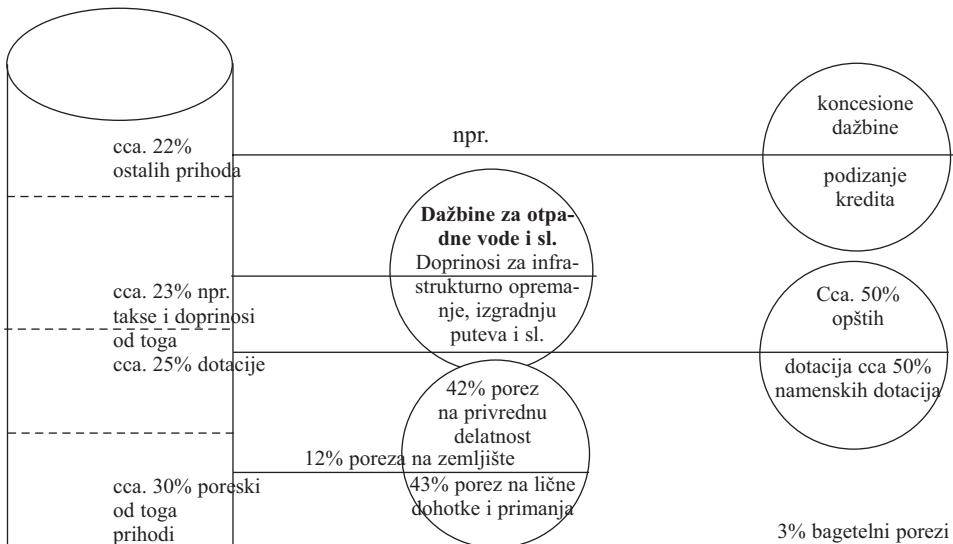
Od finansijske reforme u opština iz 1969. godine, prihodi od poreza na privrednu delatnost više ne ostaju u svom celokupnom obimu u blagajni one opštine na kojoj se nalazi odnosno preduzeće. Od tog perioda je uveden princip srazmerne podele poreza na privrednu delatnost, po čijem osnovu su opštine obavezne da saveznoj državi ustupe određeni deo svojih prihoda od privredne delatnosti. Namena je bila da se putem principa srazmerne podele izjednače industrijske opštine, koje ubiraju velike prihode od poreza, sa čisto stambenim opštinama, koje ubiraju neznatne poreske prihode.

Daljih 25% ukupnih prihoda opštine sastoji se od pokrajinskih sredstava. Raspodela sredstava na pojedine opštine u pokrajinama vrši se putem zakona o finansijskom poravnjanju. Ovi zakoni se nanovo usvajaju svake godine, a po njihovom osnovu se opština delimično doznačuju takozvane dotacije po ključu – kao opšta sredstva za pokriće, a delimično namenske dotacije ili dotacije po potrebi. Dotacije po ključu opština sme da koristi slobodno za finansiranje svojih poslova. Dotacije po potrebi takođe mogu slobodno da se koriste, međutim pokrajina ih odrjava samo ako je opština prethodno uspela da dokaže određenu potrebu koja prevazilazi opštu meru. Namenske dotacije su, kao što sam naziv kaže, vezane za konkretnе namene. One se odobravaju u prvom redu za opštinske investicije. Pritom je uobičajeno da odnosna pokrajina učestvuje u nekoj opštinskoj investiciji samo ako se opština obaveže da će i sama preuzeti određeni deo investicije. U tom smislu opština koja primi namenske dotacije preuzima obaveze prema pokrajini kojih kasnije ne može jednostavno da se osloboodi. Na taj način pokrajina, osim pravnog i stručnog nadzora, dobija i druge mogućnosti da ostvaruje uticaj, a time se sužava sloboda samouprave. Ovde se povremeno s pravom govorи о „zlatnim uzdama“. U okviru namenskih dotacija, savezna pokrajina delimično na opštinu prenosi i finansijsku pomoć sa saveznog nivoa, a koja u skladu sa članom 104a Osnovnog zakona može da se predvidi za posebno važne investicije. Takva investiciona sredstva su dosad u značajnim iznosima odobravana za sanacije i obnove građevina ili za razvoj oblasti sa nerazvijenom strukturom.

Takse i doprinosi zajedno čine još jednu četvrtinu ukupnog prihoda koji ostvaruju opštine. Ostale opštinske prihode po osnovu privredne delatnosti, po osnovu finansijskog ulaganja u pravne subjekte, iznajmljivanja zemljišta ili zgrada gotovo da više i nije moguće sistematizovati. Oni se razlikuju od opštine do opštine. Zajedno sa podizanjem kredita oni su u tabeli 3 prikazani kao preostali deo ukupnih prihoda opštine zbirno – dakle oni čine oko 22%.

Tabela 3.

Finansijski prihodi opština
Finansijski prihodi opština
(zbir svih opština)



2. ORGANIZACIJA

2.1. Vrste poslova lokalne samouprave

U nemačkom pravu, opštinski poslovi se razlikuju u zavisnosti od toga u kom stepenu opštine prilikom njihovog preuzimanja i vršenja poseduju sopstvenu odgovornost i mogućnost samoopredeljivanja. S jedne strane se nalaze takozvani *poslovi po nalogu* (preneti poslovi). Kod poslova po nalogu, opštine se zapravo angažuju samo kao izvršni organi koji postupaju po nalogu pokrajine ili savezne države. U slučaju neodređenosti, dužne su da se u potpunosti drže uputstava nadređenih pokrajinskih službi. Takođe, predviđena je mogućnost da opštine, kada vrše ovakve poslove po nalogu, poseduju i određenu upravnu autonomiju; međutim, više instance u svakoj doba mogu da intervenišu i utiču na tok stvari i da odnosnoj opštini izdaju uputstva o vršenju određenog posla. Ova vrsta detaljne i neograničene mogućnosti vršenja nadzora i davanja instrukcija naziva se „neograničenim stručnim nadzorom”.

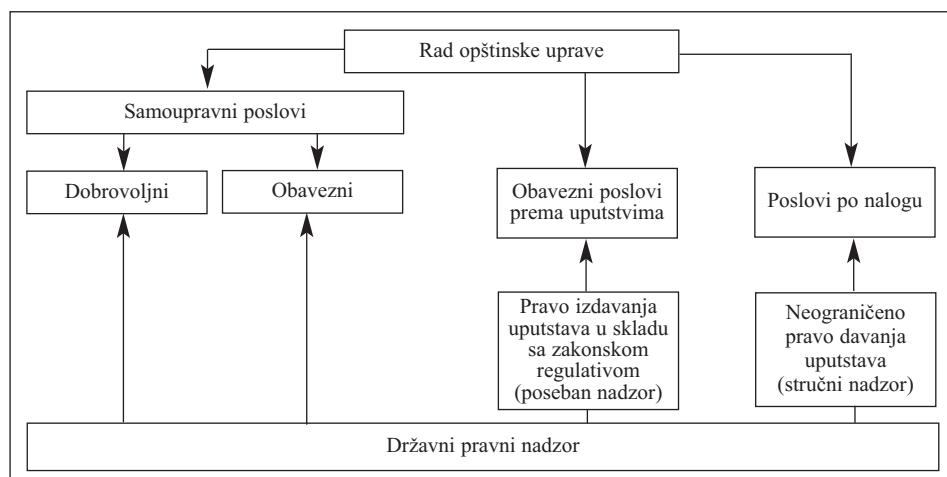
S druge strane, postoje i *dobrovoljni samoupravni poslovi* koji istovremeno ne podležu nikakvim uputstvima. Kod takvih poslova opštine su slobodne da donesu odluku o tome da li uopšte žele da izvrše određeni posao, kao i o intenzite-

tu i načinu na koji žele da izvrše taj posao. Ovakvih potpuno slobodnih samoupravnih poslova je sve manje. Klasičan primer su kulturne aktivnosti i rekreativne ponude opština (mada su se i ovde u međuvremenu pojavila prva ograničenja kao, na primer, u vidu propisa o bibliotekama ili narodnim univerzitetima). Organizacija koncerata, postavljanje pozornice za letnje pozorište, obeležavanje trimstaze u opštinskoj šumi – ovo su pitanja o kojima opštine za sada mogu da odlučuju sasvim slobodno i na sopstvenu odgovornost.

Gotovo svi ostali poslovi podležu gradiranom uticaju zakonodavaca u saveznoj državi i u pokrajinama. Ponekad se putem zakona opštini samo nalaže da neki posao uopšte treba da izvrši, na primer da otvorи radnički univerzitet, pri čemu se opštini ne propisuje na koji način treba da izvrši taj posao. U tom slučaju reč je o „obaveznom poslu bez uputstava”. Ako odnosni zakon ne reguliše samo pitanje da li će se neki posao izvršiti nego i način na koji se taj posao vrši, reč je o „obaveznom poslu sa uputstvima”. U zavisnosti od obima predviđenih uputstava koja se izdaju, predviđen je i „poseban nadzor” države. Bez obzira na to u kom trenutku i na koji način opština deluje, ona u svakom slučaju podležе pravnom nadzoru nadležne pokrajinske službe. Međutim, služba za pravni nadzor sme da proveri samo da li je opština prilikom vršenja posla poštovala sve propise ili ne; ona ne sme da izdaje uputstva kojima se zadire u diskreciono pravo rasuđivanja i u sopstvenu odgovornost opštine. U tome leži razlika između pravnog nadzora, s jedne strane, i stručnog ili posebnog nadzora, s druge strane. U tabeli 4 je još jednom dat shematski prikaz pojedinih vrsta poslova s odgovarajućim oblikom nadzora koji vrši država.

Tabela 4.

Lokalna samouprava



2.2. Lokalna organizacija u resorima i službama

2.2.1. Nivo rukovodilaca

Činovnik koji rukovodi gradskom upravom naziva se „višim gradonačelni- kom” ili u manjim opština „gradonačelnikom”. U veoma malim opština osim toga postoje i počasni gradonačelnici. Od 1996. godine, upravnog činovnika koji rukovodi gradom ili opštinom u svim pokrajinama neposredno bira narod a ne više – kao što je to pre toga bilo slučaj u većini starih pokrajina – odbornici u gradskim i opštinskim skupštinama. Pritom – kao i kod izbora za odbornike u gradske i opštinske skupštine – svi građani iz država članica Evropske unije imaju u najmanju ruku aktivno pravo izbora. Dopušteno je da pasivno pravo izbora (dakle pravo da se kandiduju za mandat gradonačelnika), u skladu sa odgovarajućom smernicom Evropske unije koja čini pravni osnov za uvođenje prava glasanja na lokalnom nivou za sve građane Evropske unije, ostane isključivo pravo kandidata koji imaju nemačko državljanstvo.

Ukoliko pogledamo pravne regulative kojima se reguliše status opštine u pokrajinama SR Nemačke, doći ćemo se do zaključka da gradonačelnici u različitim pokrajinama imaju veoma različite ingerencije. Najjaču poziciju uživaju gradonačelnici u Baden-Virtenbergu, u Bavarskoj i u Saksoniji. U ovim pokrajinama, gradonačelnik je na osnovu svoje funkcije istovremeno i predsednik opštinske skupštine i svih odbora. Njegov mandat u Bavarskoj i Saksoniji (isto kao i mandat skupštine opštine) traje šest godina, a u Baden-Virtenbergu osam godina. Ako takvog gradonačelnika narod nekoliko puta uzastopce izabere na istu funkciju, on često vrši integrirajuću funkciju, nezavisno od pojedinih stranaka; u tom slučaju, njegova reč dobija veoma veliku težinu. U ostalim pokrajinama, gradonačelnik je „samo” šef uprave; skupština opštine bira svog sopstvenog predsedavajućeg koji po protokolu može da bude ispred gradonačelnika ali koji, *de facto*, osim (važne funkcije) predsedavanja skupštinom, obavlja samo reprezentativnu funkciju. Najslabiji je gradonačelnik u pokrajini Hesen, gde i pored direktnog izbora važi samo za *primus inter pares*, dakle za prvog među istima u magistratu, koji je kao kolektivni ograničenje za upravu. U „sistemu magistrata” vrh opštinske uprave ne čini gradonačelnik koji manje-više sam vlada, nego gradonačelnik i njegovi zamenici, koji zajedno čine magistrat kao kolegijalni organ vlasti. Odluke na vrhu uprave u ovom kolegijumu donose se po većinskom principu. Isto važi i za veće gradove u pokrajini Rajnland-Pfalz, u kojima postoji takozvana gradska uprava.

Najvažniji saradnici gradonačelnika u svim pokrajinama su njegovi zamenici ili šefovi resora koje biraju odbornici gradova ili opština. Ovi zamenici upravljaju određenim resornim poslovima u zavisnosti od svojih profesionalnih kvalifi-

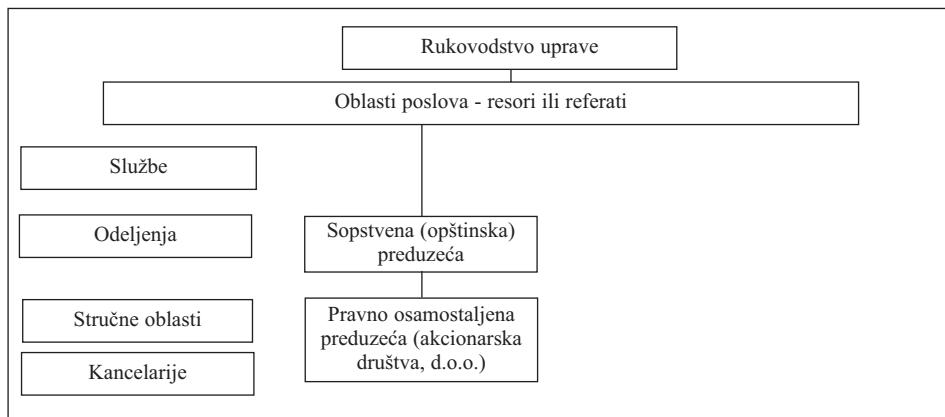
fikacija. Finansijska oblast se često dodeljuje ekonomisti ili pravniku. Savetnici za urbanističku izgradnju su po pravilu arhitekte ili inženjeri za prostorno planiranje. Resori školstva i kulture ili socijalna oblast i zdravstvena uprava poveravaju se pedagozima, politikolozima, pravnicima ili jednostavno onim licima za koje skupština opštine veruje da imaju određene sposobnosti.

Poslovi kojima se zadužuju zamenici gradonačelnika različito su definisani od grada do grada. Ključni značaj u tome imaju lokalni odnosi, a posebno odnosi između političkih snaga. Ponekad se jednom zameniku nakon promene odnosa većine u opštinskoj skupštini oduzimaju određene nadležnosti koje se zatim prenose na nekog novog mandatara iz neke druge stranke.

Ispod nivoa zamenika gradonačelnika počinje nivo rukovodilaca pojedinih službi kojima su podređena odeljenja i stručne oblasti, koje opet imaju svoje šefove odeljenja i stručnih oblasti. Ova hijerarhija prikazana je u tabeli 5 (pri čemu će o osamostaljenim opštinskim privrednim preduzećima koja se javljaju na toj slici biti reči na kraju ovog poglavlja).

Tabela 5.

Organizacija unutar opštine



2.2.2. Struktura službe

Na osnovu standardnog predloga koji je izradio Zajednički ured za pojednostavljanje uprave (KGSt) iz Kelna, opštinske službe su organizovane na sličan način u gotovo svim opštinama u Saveznoj Republici Nemačkoj. Prema tome, može da se dâ rezimirajući opis strukture ovih službi koji važi za sve opštine.

Razume se samo po sebi da u maloj opštini ne može da postoji podjednak broj službi kao u velikom gradu. Kako bi se struktura učinila što preglednijom, ovde će ipak biti prikazan najviše diferenciran oblik opštinske uprave, i to na primjeru jednog velegrada od 4.000.000 stanovnika.

U tabeli 6 prikazana je mreža službi u upravi jednog velegrada raščlanjena na osam grupa poslova. To su:

- Grupa 1: Opšta uprava.
- Grupa 2: Finansijska uprava.
- Grupa 3: Pravna uprava i uprava reda i bezbednosti.
- Grupa 4: Školska i kulturna uprava.
- Grupa 5: Socijalna, omladinska i zdravstvena uprava.
- Grupa 6: Građevinska uprava.
- Grupa 7: Uprava javnih ustanova.
- Grupa 8: Uprava za privredu i saobraćaj.

Svaka od ovih glavnih grupa ima i niz službi, koje ovde nećemo navoditi poimence, s obzirom na to da su ilustrovane u shematskom prikazu.

Tabela 6.
Podela službi u upravi velegrada (klasifikacioni plan Zajedničkog ureda za pojednostavljenje uprave u Kelnu)

1	2	3	4	5	6	7	8
Opšta uprava	Finansijska	Pravna, bezbednosna i uprava kulture reda i poretku	Uprava školstva i omladinska i zdravstvena uprava	Socijalna	Gradjevinska uprava	Uprava javnih institucija	Uprava za privredu i saobraćaj
10 Glavna služba	20 Finansije	30 Pravna služba	40 Služba za školsku upravu	50 Zavod za socijalno	60 Služba za građevinsku upravu	70 Gradske zavode za distođu	80 Zavod za razvoj privrede i saobraćaja
11 Personalna	21 Blagajna	31	41 Služba za kulturu	51 Zavod za omiladinu	61 Zavod za urbanistički plan	71 Klanice i stoke	
12 Služba za statistiku	22 Poreska	32 Služba za red i poretku	42 Biblioteka	52 Zavod za fizičku kulturnu	62 Zavod za geodeziju i katastar	72 Zavod za tržište	81 Sopstvena preduzeća
13 Služba za štampu	23 Služba za nekretnine	33 Služba za prijavu prebivališta g.	43 Narodni univerzitet	53 Zavod za zdravstvo	63 Zavod za građevinske dozvole		82 Zavod za šumarsivo
14 Služba za reviziju	24 Služba za raspoređivanje troškova	34 Matični ured	44 Muzička škola	54 Bolnice	64 Zavod za stambeni razvoj		
		35 Zavod za osiguranje	45 Muzej	55 Zavod za poravnanje	65 Zavod za visokogradnju		
		36	46 Pozorište		66 Zavod za niskogradnju		
		37 Vatrogasna služba	47 Arhiv		67 Zavod za zelenilo		
		38 Služba za civilnu zaštitu					

Kod grupa poslova 7 i 8 (javne ustanove, razvoj privrede, sopstvena opštinska preduzeća) mogu da se pojave specifičnosti koje na ovom mestu treba još jednom pojasniti. Kod opštinskih ureda je uobičajeno i potrebno napraviti razliku između onih koji se direktno vode u okviru lokalne uprave i onih koji su manje ili više izdvojeni iz nje. Na osnovu spektakularnih privatizacija tokom proteklih godina postalo je opštepoznato da, na primer, klanice mogu da se organizuju kao lokalne opštinske institucije, ali i kao privatna preduzeća. Sporno je pitanje da li je vođenje privatnog preduzeća uvek i ekonomičnije rešenje. Međutim, treba ukazati na činjenicu da opština i u privatnim preduzećima, koja obavljaju neki javni posao, u svojim rukama može da zadrži ključne mogućnosti upravljanja ako, na primer, kao privatni suosnivač uloži sredstva u takvo preduzeće. Opština, na primer, može da poseduje sve ili bar većinu akcija u nekom komunalnom akcionarskom preduzeću. U tom slučaju, odnosno društvo je pravno samostalno, ali njime i dalje upravlja opština u ekonomskom smislu. Srednje rešenje između potpuno samostalnog privrednog preduzeća i direktnog podvrgavanja opštinskoj upravi predstavljaju takozvana sopstvena opštinska preduzeća. Mada sopstvena opštinska preduzeća načelno spadaju pod opštinsku upravu, njihov budžet je ipak izdvojen iz redovnog opštinskog budžeta; on se – slično ekonomski vođenom poslovnom planu – tretira kao zaseban. Na taj način se dobija bolji pregled nad prihodima i rashodima odnosne ustanove; a pre svega je moguće lakše pronaći odgovor na pitanje da li odnosno preduzeće posluje pozitivno ili ne. Na osnovu Zakona o finansiranju bolnica iz 1972. propisano je, na primer, da sve javne bolnice najkasnije do 1979. moraju da pređu na sistem ekonomskog knjigovodstva; cilj je bio da se ogromni izdaci iz ove oblasti učine vidljivim. Promena sistema knjigovodstva (između ostalog) mogla je da se sprovede i u vidu transformacije preduzeća u sopstveno preduzeće.

U mnogim opštinama postoje potpuno ili delimično osamostaljena preduzeća za snabdevanje vodom, za snabdevanje električnom energijom ili za javni saobraćajni prevoz putnika. Najveći broj ovakvih preduzeća upućen je na javne dotacije (posebno saobraćajna preduzeća); upravo iz tog razloga racionalno je i pravilno da se putem odvojenog knjigovodstva dokumentuje koliko novca građanin godišnje mora da uplati kao obavezni doprinos za ove javne usluge.

3. ČINJENICE

3.1. Status i pravne obaveze opština kao organa javnog prava: sopstvena odgovornost u okviru zakona

Današnji status opština u okviru državnog i upravnog sistema Savezne Republike Nemačke regulisan je Osnovnim zakonom, pokrajinskim ustavima i, pre

svega, opštinskim ili okružnim pravilnicima saveznih pokrajina. Uz poštovanje garancije na samoupravu u skladu sa članom 28. Osnovnog zakona, opština nama se u pokrajinskim ustavima i pravilnicima o opštinama kao osnovim jedinicama države i demokratskog života (član 1. Pravilnika o opštinama Slobodne države Bavarske) prenose poslovi kao isključivim nosiocima ukupne javne lokalne uprave (član 137. Ustava pokrajine Hesen). Suština njihove autonomije je u njihovom pravu da u okviru zakona samoodgovorno obavljaju sve poslove lokalne uprave.

I dok se u pravilnicima opština i okruga u vidu generalnih klauzula na opštine prenosi celokupno polje lokalnih javnih poslova, pojedinosti oko vršenja ovih poslova zatim se regulišu drugim posebnim zakonima, pokrajinskim ili saveznim. Ovi zakoni ne pogadaju opštine u njihovom svojstvu učesnika u opštem pravnom prometu, već u njihovoј funkciji spojnih karika u okviru državne strukture. Opštine su najvažnije instance za izvršenje saveznih i pokrajinskih zakona, jer po pravilu se građanin suočava sa opštinama kao organima za očuvanje reda i poretka i nosiocima usluga, ali sve više i kao servisnim ustanovama. Na osnovu principa zakonitosti javne uprave to znači da iza svih ovih delatnosti i funkcija uvek mora da stoji konkretni zakon u vidu ovlašćenja za intervenisanje ili pružanje usluge, pri čemu nije reč o potčinjenosti već o pravno-državnoj povezanosti. Ovakva povezanost ne može da se realizuje samo na osnovu nacionalnog prava, već je potrebno da se uredi i pravnim aktima Evropske unije.

3.2. Pravni osnovi za delovanje opština

Kao upravna instanca, opštine ne uživaju autonomiju privatnog lica. Iako u pojedinim slučajevima mogu da se koriste privatopravnim oblicima delovanja i organizovanja (posebno u domenu svojih ustanova), one su ipak sastavni deo stepenasto uređenog sistema javne uprave. Time njihovo delovanje podleže principu zakonitosti uprave. Opštine su autonomne samo utoliko što na osnovu svoje statutarne suverenosti mogu same da normiraju pravne osnove za svoje delovanje – na primer putem donošenja statuta o taksama. Međutim, svi lokalni statuti mogu da se donesu samo u okviru postojećih zakona. Utoliko se gotovo celokupno delovanje opština nalazi pod zakonskim uticajem, budući da deluju ili u okviru ili direktno po osnovu zakona. Na osnovu principa zakonitosti uprave, stvorene relacije postaju posebno jasne ako se napravi kratka šetnja kroz oblasti nadležnosti neke (velike) opštinske uprave. U gradskoj skupštini se susrećemo sa već pomenutim službama, čije je delovanje zatim gotovo bezrezervno pokriveno pokrajinskim ili saveznim zakonima, a koje je samo u retkim slučajevima determinisano jedino aktom donetim u sopstvenoj odgovornosti:

SLUŽBA***PRAVNE OSNOVE ZA DELOVANJE******Opšta uprava***

10 Glavna služba	Glavni statut opštine, Izborni zakonodavstvo
11 Personalna služba	Zakoni o činovnicima, Uredba o raspoređivanju kadra
12 Služba za statistiku	Zakoni o izradi statistika
13 Služba za štampu	Regulisanje u sopstvenoj odgovornosti
14 Služba za reviziju	Pokrajinski pravilnici o opštinama i okruzima

Finansijska uprava

20 Finansije	Budžetsko pravo, zakoni o poravnjanju finansijsa u odnosnim pokrajinama
21 Blagajna	Uredba o opštinskoj blagajni
22 Poreska služba	Zakoni o porezu na zemlju, porezu na pri- vrednu delatnost i drugi poreski zakoni
23 Služba za nekretnine	Osnovni zakon, opštinski pravilnik

Pravna uprava i uprava reda i bezbednosti

30 Pravna služba	Pokrajinski zakoni o službama za održa- vanje reda (prethodno: zakoni o policiji)
32 Pravna služba	Procesna pravila (Pravilnik o građanskoj parnici, Pravilnik o upravnom sudskom postupku Pravilnik socijalnog suda)
33 Služba za prijavu građana	Pravo o prijavi prebivališta
34 Matični ured	Zakon o matičnim knjigama
35 Služba za osiguranje	Pravilnik o osiguranju Nemačkog Rajha
37 Vatrogasna služba	Pokrajinski zakoni o vatrogasnim službama
38 Služba za civilnu zaštitu	Zakon o civilnoj zaštiti

Uprava za školstvo i kulturu

40 Služba za upravu škola	Pokrajinski zakoni o školstvu
41 Služba za kulturu	Regulisanje u sopstvenoj odgovornosti
42 Biblioteka	Pokrajinski zakoni o bibliotekama
43 Narodni univerzitet	Pokrajinski zakoni o narodnim univerzitetima
44 Muzička škola	
45 Muzej	
46 Pozorište	Regulisanje u sopstvenoj odgovornosti
47 Arhiva	

Uprava za socijalna, omladinska i zdravstvena pitanja

50 Zavod za socijalno	Savezni zakon o socijalnoj pomoći
51 Zavod za omladinu	Zakon o pomoći omladini
52 Zavod za fizičku kulturu	Regulisanje u sopstvenoj odgovornosti
53 Zavod za zdravstvo	Savezni zakon o epidemijama
54 Bolnice	Zakon o bolnicama

Gradevinska uprava

60 Zavod za gradevinsku upravu	
61 Zavod za urbanističko planiranje	Gradevinski zakonik
62 Zavod za geodeziju i katastar	Pokrajinski zakon o geodetskom premeru
63 Zavod za gradevinske dozvole	Pokrajinski gradevinski pravilnici
64 Zavod za stambeni razvoj	Zakon o stambenim sredstvima, Zakon o stambenoj izgradnji
65 Zavod za visokogradnju	Tehnički pravilnici / gradevinski pravilnik
66 Zavod za niskogradnju	Propis o dodeljivanju gradevinskih radova
67 Zavod za zelenilo	Zaštita čovekove sredine
68 Zavod za zaštitu čovekove	Savezni zakon o zaštiti od emisija sredine
69 Zakon o ekologiji	

Uprava javnih ustanova

70 Gradski zavod za čistoću

Zakon o ekološkoj privredi

71 Klanice i farme stoke

Pravo o veterini

72 Zavod za tržište

Pravo o prehrambenim namirnicama

Uprava za privredu i saobraćaj

80 Zavod za razvoj privrede

Regulisanje u sopstvenoj odgovornosti
imajući u vidu ograničenja na osnovu
evropskog prava

81 Sopstvena preduzeća

Propisi o sopstvenim
preduzećima pokrajina

82 Zavod za šumarstvo

Zakoni o šumama, Pravo o zaštiti prirode

Popis (koji je s obzirom na zakone kojima se regulišu odnosne oblasti naveden samo egzemplarno) pokazuje da je mali broj onih oblasti opštinskog delovanja koje nisu prethodno utemeljene u saveznim ili pokrajinskim zakonima. Relativno nezavisna od zakonske regulative je oblast kulture i sporta. Međutim, i tu se usvajaju pravila i propisi. Kao ključna oblast izvršivih zakona, u koje su, između ostalog ali i pre svega, uključene opštine kao izvršne instance, mogu se nавести naredne oblasti delovanja:

- Pravo javnog reda i bezbednosti (interventna uprava / regulativna uprava), npr. građevinsko pravo, privredno pravo, norme u spasilaštvu ili kontrola životnih namirница; pod regulativnom upravom ovde se podrazumeva i uprava prostornog planiranja (urbanističko planiranje, planiranje saobraćajne infrastrukture).
- Pravo uslužne uprave, posebno socijalnih usluga u užem (socijalna pomoć, pomoć omladini) i širem smislu (novac za stanarinu).
- Pravo sankcionisanja prekršaja.
- Pravo na sprovođenje statistika.
- Pravo upravnog postupka.
- Pravo javne službe.

Stepen u kome se opštine uključuju u ovu mrežu pravila zavisi u konkretnom slučaju od gustine pravila. Tako je, na primer, savezni zakonodavac po osnovu Osnovnog zakona dužan da oblasti navedene pod članom 75. samo normira, dok ih zatim dalje uređuju pokrajinski zakonodavci. I u slučaju da savezna vlast ili pokrajine iskoriste pravo svoje konkurišuće nadležnosti ili punu nadležnost radi regulisanja neke određene materije, one to mogu da učine na različite načine: ili mo-

gu da donesu samo uopštena pravila a da detalje prepuste uređivanju putem uredbaba ili obaveznom diskrecionom rasuđivanju koje vrše uprave (a time i opštine) ili da formulišu potpuna pravila koja su orijentisana i na pojedinačne slučajeve, koji upravi ostavljaju samo mogućnost da odmah, bez odgađanja, egzaktno izvrši zakon. Između ovih ekstremnih primera moguće su sve zamislive gradacije.

3.3. Opština kao nivo ustavnopravno zagarantovane lokalne autonomije

Princip zagarantovane samouprave predviđa da uključivanje opština u državni pravni poredak ne sme da dovede do toga da se njihov status kao samoodgovornih organa sa ovlašćenjima samostalnog regulisanja poslova mesne zajednice pretvori samo u formalno pravo. Garancijom na sopstvenu odgovornost, prema opštem shvatanju, ne obuhvata se samo način na koji se određeni posao vrši ne-gi i opšta nadležnost za poslove lokalne zajednice.

Ukoliko zakonodavac nije drugačije regulisao, opštine su pozvane da se privave lokalnih poslova. Pritom je u članu 28, tač. 2, st. 1. Osnovnog zakona i izvan centralnog dela lokalnih, obaveznih poslova sadržan i ustavnopravni princip podele poslova u korist opština. Zakonodavac koji raspoređuje nadležnosti dužan je da poštuje ovaj princip. On u skladu sa time ima pravo da, na primer, opštini oduzme neki posao od relevantnog lokalnog karaktera samo ako za to postoji razlog od opštег interesa, pre svega kada na drugi način ne bi moglo da se obezbedi propisno izvršenje posla i ukoliko razlozi za oduzimanje posla imaju veću težinu od ustavnopravnog principa raspodele poslova u smislu člana 28, tač. 2, st. 1. Osnovnog zakona. Ova pretpostavka o nezavisnosti ima sledeće značenje: ukoliko ne postoje propisi kojima se uređuje način na koji se vrši neki posao, opština odlučuje na sopstvenu odgovornost putem donošenja regulative da li će i na koji način vršiti neki posao. Pritom pre svega može da se pozove na svoju statutarnu autonomiju i da iskoristi institut diskrecionog rasuđivanja uprave.

3.4. Opštine kao lokalna zakonodavna tela u okviru svoje statutarne autonomije

Opštine su ovlašćene da donose pravne akte na lokalnom nivou. Statutarna autonomija je neposredan sastavni deo njihovog statusa kao samoupravnih teritorijalnih organa koji im se garantuje članom 28. Osnovnog zakona. Prema pravilu, u opštini se sledeće oblasti regulišu lokalnim zakonom – odnosno statutom:

- unutrašnja organizacija putem glavnog statuta;
- finansijska pitanja putem godišnjeg budžetskog statuta, čiji je sastavni deo budžet;

- takse za korišćenje lokalnih ustanova (bazena, sala za svečanosti, klanica);
- doprinosi za finansiranje komunalnih usluga, posebno infrastrukturnog opremanja građevinskih prostora;
- stope lokalnih poreza: porez na privrednu delatnost, porez na zemljište, porez na zabave, porez na pse i drugi bagatelni porezi;
- lokalno korišćenje zemljišnog prostora putem planova o izgradivanju.

Za gotovo sve ove oblasti u kojima se vrši regulisanje postoje okvirni propisi na pokrajinskom ili saveznom nivou; u poslednje vreme u sve većoj meri uz to dolaze i norme Evropske unije.

3.5. Opštine Evropske unije

Većina država članica Evropske unije je potpisala i ratifikovala Povelju o lokalnoj samoupravi, koju je usvojio Evropski savet 1985. godine, kojom se obavezala da će priznati načelo lokalne samouprave u okviru svojih unutrašnjih državnih pravnih propisa a, po mogućnosti, i u okviru svog ustava. Zakonodavac u SR Nemačkoj je ratifikovao Povelju 22. januara 1987. godine. Ustavno-pravna garancija na samoupravu odgovara zahtevima formulisanim u ovoj Povelji.

ZAKLJUČAK

1. Opštine su nosioci ustavnopravno zagarantovane lokalne samouprave.
2. S obzirom na princip zakonitosti uprave, u gotovo svim oblastima delovanja opština postoje u najmanju ruku propisi kojima se definišu okviri, a često su uz njih data i precizna uputstva o delovanju. Samo su malobrojne oblasti ostale potpuno neuređene, te se na njima ogleda regulativna autonomija lokalne samouprave, koja se ostvaruje pre svega u autonomiji donošenja statuta i u diskrecionom pravu rasuđivanja u konkretnom slučaju koje imaju uprave. Međutim, i pored svih pokušaja da se uvede regulativa, ostavljeni su i slobodni prostori, jer potpuno upravljanje opštinama nije moguće iz čisto upravno-organizacionih razloga.
3. Opštine su najvažniji nosioci javne uprave na lokalnom nivou. Procenjuje se da one izvršavaju 70 do 80% svih izvršnih zakona. Opštinama je zagarantovana nadležnost u regulisanju svih poslova lokalne zajednice pod sopstvenom odgovornošću. Zakonodavac na saveznom ili pokrajinskom nivou ne sme bez razloga, koji se opravdava opštim interesom, da interveniše u njihove tradicionalne nadležnosti.

4. Prihodi opština samo otprilike jednom trećinom čine sopstvene poreske prihode (u novim pokrajinama procenat koji važi za stare pokrajine nije ni izbliza ostvaren – 1999. godine poreski prihodi u opština novih pokrajina iznosili su jedva polovinu uporedivih poreskih prihoda ostvarenih u starim pokrajinama). Pored daljih 20% prihoda na osnovu taksi, doprinosu ili drugih prihoda, opštine su upućene na oko pedeset odsto državnih dotacija. Ove dotacije se u znatnoj meri dodeljuju u paušalnom obliku. Preostali deo je, međutim, i dalje dovoljan kako bi se opštine držale na „zlatnim uzdama”. Zbog toga, osim zakonske povezanosti, stalno treba imati u vidu i finansijsku zavisnost, ako se želi stići uvid u poziciju opština u okviru državnog poretku i o nadređenim političkim oblastima.

Literatura:

Bartlsperger/Bold/Umbah (obrađeno izdanje): *Kako to funkcioniše? Moderna država*, 2. izdanje. Manhajm, 1979.

Borhman/Vesper, *Problemi reformi u opštinskom – ustavnom pravu*, Štuttgart, 1977.

Elzner, *Opštinski finansijski sistem - istorijat, ideje, osnove*, Keln, 1979;

Haus/Šmit-Ajhsted/Šefer (obrađeno izdanje), *Kako to funkcioniše? Gradovi, okruzi i opštine*, Manhajm, 1986.

Komunalni zavod za pojednostavljivanje uprave (KGSt), Organizacija uprave u opština, Plan o sistematizaciji poslova, Plan o sistematizaciji uprave, Keln, 1979.

Pitner (izdavač), *Priručnik komunalne nauke i prakse, tom 1-6*, 2. izdanje, Berlin, 1982-1985.

Šmit-Jorcig, *Komunalno pravo*, Štuttgart, 1982.

Šmit-Ajhsted, *Opštinski i okružni pravilnici u SR Nemačkoj*, 2. izdanje, Štuttgart, 2000 (listovi).

*Mark Šeldrejk**
(Mark Sheldrake)

KARAKTERISTIKE I TRADICIJE LOKALNE UPRAVE U VELIKOJ BRITANIJI

1. RAZVOJ LOKALNE UPRAVE

1.1. Evolucija moderne lokalne uprave

Lokalna uprava u Velikoj Britaniji razvijala se od srednjeg veka. Važni veći i manji gradovi su dobili pravo samouprave Kraljevskom poveljom i nazvani su gradskim upravnim područjem. Prva povelja dodeljena je 880. godine (Malm-sberiju u Viltširu). Još mnogo povelja je dodeljeno od dvanaestog veka nadalje. Ove povelje su podstakle razvoj moće građanske svesti o vlastitom identitetu i ponosa koji su u Britaniji danas očigledni. U provinciji je veoma ograničena lokalna uprava počela da se razvija po donošenju Zakona o sirotinji početkom sedamnaestog veka.

Reforme su dobine jak podsticaj tokom industrijske revolucije. Urbane oblasti su naglo rasle zbog velikog priliva ljudi sa sela koji su dolazili da rade u novim fabrikama i radionicama, a kasnije i u poslovnim kancelarijama. Gradska uprava je morala što brže da reši pitanja komunalija, policije i stambene probleme. Udruživanje gradskih upravnih područja je započeto 1835. i njihova moć je rasla u XIX veku.

Osnova modernog sistema je postavljena kasnih 80-ih i 90-ih godina XIX veka. U Engleskoj, Škotskoj i Velsu su 1889. osnovani izborni saveti grofovija.

* Međunarodni biro za lokalnu upravu Velike Britanije.

Međutim, najveći gradovi su dobili samostalni status kao administrativna područja grofovija sa odgovornošću za sve svoje funkcije lokalne uprave. Sledеći talas lokalnih uprava je započeo 1894. u seoskim oblastima Engleske i Velsa, izuzimajući London; formirani su saveti gradskih upravnih područja u većim gradovima, kao i saveti urbanih i seoskih okruga u ostalim oblastima. Taj proces je tekao paralelno u Londonu 1899. i Škotskoj 1900.g. U Londonu su osnovani gradski saveti metropole kao sekundarni, lokalniji nivo uprave pod Savetom London-ske grofovije.

1.2. Dvadeseti vek

Do 1900. lokalna uprava u Britaniji je funkcionalisala na osnovu preovlađujuće dvoslojne strukture, samo su važni veći i manji gradovi (ne uključujući London) imali potpunu samoupravu, kao upravne oblasti grofovije. Gornji nivo (tj. saveti grofovija) snosio je odgovornost za osnovne funkcije kao što su obrazovanje i socijalne službe. Lokalna uprava u Škotskoj je temeljno reformisana 1929.

Uopšteno govoreći, ovaj sistem nije menjan sve do 60-ih i 70-ih godina XX veka. U Londonu je lokalna uprava reorganizovana 1965. Savet Londonske oblasti je ukinut i zamenjen Savetom šireg Londona na nivou strategijske uprave. Osnovana su trideset i dva nova saveta upravnih oblasti a Londonska zajednica je zadržala odvojeni status. Godine 1970. stvoreni su Metropolitan oblasni saveti.

Kada je vlada ukinula Savet šireg Londona 1986, osnovan je veliki broj kapitalnih neizbornih tela. Tu su bili Uprava protivpožarne i službe civilne odbrane Londona, Savetodavni komitet za građevinsko planiranje Londona, koji je koordinirao rad 33 londonske opštine u oblasti planiranja, i Komunalna služba Londona.

1.3. Promene devedesetih godina XX veka

Početkom devedesetih godina struktura lokalne uprave je ponovo postala predmet javne debate i Vlada je osnovala Komisiju da izvrši reviziju lokalne uprave u Engleskoj. Posle javnih konsultacija u Škotskoj i nezavisne revizije u Velsu, Vlada je odlučila da u ovim zemljama uvede unitarni sistem. I u Engleskoj je u nekim delovima zemlje došlo do pomeranja ka unitarnoj vlasti, dok je u drugim delovima zemlje zadržan postojeći sistem iz dva nivoa.

Uprava šireg Londona (GLA) osnovana je 1998, a na referendumu su građani Londona velikim brojem glasova odlučili da se gradonačelnik bira direktno a Skupština grada odvojeno. Gradonačelnik Ken Livingston je izabran 2000.g.

Lokalna uprava se u Severnoj Irskoj razvijala nezavisno od ostatka Britanije. Do 1972.g je Stormont, Parlament Severne Irske, upravljao mnogim službama koje su u ostalim delovima Britanije bile u nadležnosti lokalne uprave. Kada je Stormont ukinut 1972.g. nadležnost nad ovim službama su preuzele imenovani oblasni odbori. U isto vreme je osnovano dvadeset i šest novih unitarnih lokalnih uprava. Njihove direktnе nadležnosti su relativno ograničene.

2. STRUKTURA LOKALNE UPRAVE

2.1. Pozadina

Lokalna uprava u Britaniji je organizovana na dva različita načina. U Škotskoj, Velsu i nekim delovima Engleske, za sve funkcije lokalne uprave je odgovoran „svenamenski savet“ jednog nivoa (unitarni, metropolitan ili Londonski upravni okrug). Ostatak Engleske ima sistem iz dva nivoa, u kome dva odvojena saveta dele odgovornosti između saveta oblasti i saveta grofovija.

Ukratko, to su:

Uprave jednog nivoa

Vels: 22 unitarne uprave,

Engleska:

– 36 metropolitan uprava:

- oblast Vest Midlends: 7 uprava,
- Merseysajd oblast: 5 uprava,
- oblast Grejter Mančester: 10 uprava,
- oblast Saut Jorkšir: 4 uprave,
- oblast Vest Jorkšir: 5 uprava,
- oblast Tajn i Vear: 5 uprava,

– 33 upravne jedinice Londona (i Uprava šireg Londona),

– 47 unitarnih uprava engleskih grofovija.

Uprave dva nivoa u Engleskoj

– 34 saveta grofovija i

– 238 oblasnih saveta.

Ukupno: 410 lokalnih uprava u Engleskoj i Velsu.

2.2. Usluge koje pruža lokalna uprava

Lokalna uprava u Engleskoj i Velsu zapošljava preko 2,1 miliona ljudi i troši 70 biliona funti godišnje, što čini oko 25% javne potrošnje. Od ove svote samo jednu četvrtinu namiruje taksa za administrativno veće. Preko 21 000 izabranih odbornika radi u 410 lokalnih uprava. Osnovne usluge koje pružaju lokalne uprave su:

a) Obrazovanje

Obrazovanje je obimna oblast, i po troškovima i po broju ljudi na čije živote svakoga dana utiče. Na obrazovanje se u Engleskoj troši skoro 20 biliona funti, a u Velsu 1,2 biliona. Više od osam miliona dece uči u skoro 26 000 LEA škola. U obrazovanju radi više od 360 000 nastavnika sa punim ili delom radnog vremena. Druge službe su obrazovanje odraslih, omladinski servis i obrazovanje dece mlađih od pet godina.

b) Socijalne službe

Odeljenja socijalnih službi su prva linija važnih promena u politici staranja, društvene brige, brige o deci i drugih socijalnih reformi. Ljudi kojima je potrebna pomoć često prvi kontakt ostvaruju u odeljenjima socijalnih službi u kojima radi više od 200 000 zaposlenih. Odeljenja socijalnih službi koordiniraju rad drugih agencija kako bi u zajednici obezbedili integriranost starateljskih službi. One upravljaju dečjim domovima, organizuju staranje o ostarelim licima u njihovim vlastitim domovima, kao i u staračkim domovima i gerijatrijskim bolničkim domovima. Preko 600 000 starijih ljudi zavisi od pomoći, zahvaljujući kojoj mogu da nastave da žive u svojim domovima. Više od polovine troškova socijalnih službi odlazi na brigu o ostarelim licima. One su takođe odgovorne za službe za usvajanje dece i njihov smeštaj u hraniteljske porodice, za brigu o hendikepiranim i ljudima umanjenih fizičkih sposobnosti, kao i za mnoštvo drugih usluga osetljivim delovima populacije. Za socijalne usluge se ukupno odvaja gotovo 12 biliona funti iz troškova lokalne uprave u Engleskoj i Velsu.

c) Planiranje

Saveti imaju značajna ovlašćenja u kontrolisanju razvoja u svojoj oblasti koje se obavlja kroz dve važne uloge planiranja: strategijsko planiranje i kontrola razvoja (lokalno planiranje). Saveti grofovija, unitarni i metropolitan saveti su od-

govorni za strategijsko planiranje i lociranje novih razvojnih objekata u oblastima kao što su stambena izgradnja, industrija, trgovački i rekreativni centri, kao i transport koji ih prati. U njihovoj nadležnosti su i nalazišta sirovina i mesta za odlađanje otpada. Metropolitan, oblasni i unitarni saveti su nadležni za lokalno planiranje u svojim oblastima i odlučuju o svim predlozima za razvoj. Među njihovim ostalim dužnostima su i zaštita značajnih građevina, kontrola reklamiranja i neka pitanja zaštite okoline.

d) Biblioteke

Sistem javnih biblioteka je jedna od najviše korišćenih službi, koja ovu izuzetno važnu uslugu pruža od devetnaestog veka. Svake godine milioni ljudi pozajmljuju knjige, razgledaju istorijske kolekcije i održavaju kontakt sa svojom zajednicom preko ovog informacionog punkta od vitalnog značaja. Moderna i po pristupu decentralizovana, bibliotečka služba koristi modernu tehnologiju kako bi celokupnoj naciji obezbedila najbolju moguću uslugu. U postoji više od 15 000 biblioteka Engleskoj i Velsu u kojima radi skoro 22 000 zaposlenih. Na biblioteke se u Engleskoj i Velsu troši oko 800 miliona funti godišnje.

e) Odlaganje i sakupljanje otpada

Administrativni saveti grofovija su nadležni za odlaganje otpada, sa tim što su oblasni saveti odgovorni za sakupljanje otpada iz domaćinstava u svojoj oblasti. Metropolitan oblasni saveti, unitarne vlasti i upravne oblasti Londona su nadležne za sakupljanje i uklanjanje otpada. Uklanjanje otpada reguliše Agencija za zaštitu okoline. Agencija se stara da budu zaštićeni širi interesi zajednice i prirodne okoline u vezi sa svim ovim pitanjima. U Engleskoj se u proseku reciklira 10% otpada a u Velsu 6%, a ako se uzme u obzir da je cena uklanjanja jedne tone otpada 33 funte (podatak iz 2000.g.), jasno je da postoji jak argumenat u prilog recikliranja.

f) Trgovinski standardi

Sa budžetom od 119 miliona funti, službenici zaštite trgovinskih standarda obezbeđuju poštovanje zakona o trgovinskim standardima kojima se štite interesi i potrošača i poslovnog sektora. Njihove aktivnosti se kreću od pružanja saveta i informacija do pravnog gonjenja onih koji uporno krše zakon.

g) Protivpožarna zaštita i služba spasavanja

Protivpožarna zaštita, osim zaštite ljudi od požara, ima širok opseg odgovornosti. U njenoj nadležnosti su i saobraćajne nesreće na putevima, slučajevi cu- renja hemikalija, ona sprovodi poštovanje protivpožarnih mera u hotelima, kan- celarijama, fabrikama i drugim objektima u kojima je obavezna protivpožarna za- štita. Ova služba zapošljava skoro 33 000 vatrogasaca u skoro 15 000 vatroga- snih stanica u Engleskoj i Velsu.

h) Planiranje hitnih intervencija

Nesreće koje zahvataju velike oblasti mogu uspešno da se ublaže samo uz uspešnu koordinaciju. To je posao službe za planiranje hitnih intervencija. Ona planira trajno usklađivanje napora policije, vatrogasnih brigada i drugih servisa za hitne intervencije da bi se obezbedila pomoć u različitim nesrećama kao što su poplave, hemijska zagađenja, pa čak i teroristički napadi. Njihova lozinka za zaštitu ljudi je stalna spremnost.

i) Putevi, autostrade i transport

Lokalna uprava obezbeđuje, upravlja i održava više od 96% puteva u Engleskoj i Velsu, a uz to održava i krupne deonice autostrada i glavnih saobraćajnica za DETR. Ova služba troši skoro bilion funti godišnje. Međutim, u njenom domenu rada su i izgradnja i održavanje saobraćajne mreže, njenih mostova, osvetljenja i kanalizacionog sistema. Lokalna uprava je odgovorna i za mnoge druge funkcije u vezi sa korišćenjem naših saobraćajnica. Ona je nadležna za saobraćajnu regulativu i menadžment, sigurnost na putevima i parkiranje na ulici. U izvršavanju svih ovih zadataka, lokalna uprava ulaže napore da se trans- portna politika sve više prilagodi zahtevima zaštite okoline, sa tim da javni pre- voz postane prioritet.

j) Stambena izgradnja

Službe stambene izgradnje u nekim oblastima sada imaju strategijsku ulogu za zadovoljavanje stambenih potreba u njihovoj oblasti. Problem se rešava stambenim udruženjima i privatnim preduzetništvom. Iako je ova služba doži- vela mnoge promene, njen ukupni trošak je još uvek oko 12 biliona funti i obez- beđuje oko 3,5 miliona domova u Engleskoj i Velsu.

k) Sanitarna služba

Sanitarna služba je jedna od najstarijih službi lokalne uprave, koja je svoje mesto našla i u Agendi 21 i obavlja mnoge aktivnosti kao što su: sanitarna služba ishrane, stambeni standardi, kontrola zagađenosti, zdravlje životinja, kontrola buke, kontrola štetočina, kafilerije i druge.

2.3. Lokalna ekonomija

Lokalni saveti u Engleskoj i Velsu troše oko 84 biliona funti godišnje. To je oko četvrtina ukupne javne potrošnje. Pošto saveti ubiraju samo četvrtinu svoje potrošnje, ostatak namiruju subvencije Vlade.

Međutim, finansijska autonomija saveta je u velikoj meri ograničena.

- Centralna vlada kontroliše preko tri četvrtine ukupne potrošnje iz dohotka saveta, a veći deo novca se raspoređuje pomoću godišnjih standardnih procena potrošnje.
- Vlada može da zaustavi potrošnju saveta, iako se to nijednom savetu nije dogodilo poslednje dve godine.
- Strogo se kontrolišu ovlašćenja saveta da pozajmiliju kako bi finansirali krupne projekte.

Tokom 1999. i 2000. godine saveti u Engleskoj su ubrali 13 278 miliona funti od poreskih obveznika. To je četvrtina njihovog troška. Lokalne vlasti ubiraju dohodak na nekoliko različitih načina, sa tim da je tokom 1999. i 2000. lokalnim taksama ubrano svega 25% lokalnog dohotka. Ostatak se namiruje subvencijama Vlade, koje sa oko 48% učešća daju krupan doprinos lokalnom dohotku. Preduzeća koja je osnovala centralna vlada opterećuju se posebnom taksom kojom se u dohodak lokalnih vlasti sliva oko 25% ukupnog prihoda. Ostatak se dobija na plaćivanjem usluga i rezervi.

Vlada raspoređuje resurse savetima koristeći standardne procene potrošnje. Njih takođe koriste i ministri kako bi uticali na nivoe potrošnje u određenim oblastima usluga.

Ukupna standardna procena potrošnje za savete u Engleskoj za 2000/2001. je 46 690 miliona funti, što je povećanje od 4,4% tokom protekle godine. Udeo obrazovanja i ličnih socijalnih usluga je porastao nešto više – 5,2% za obrazovanje, odnosno 5,1% za lične socijalne usluge – ali postoji ozbiljan pritisak na ostale usluge u nadležnosti saveta, pogotovo na službe za održavanje puteva, kao i na službe zaštite okoline, kulturne i službe zaštite.

Kapitalna izdvajanja saveta uključuju i ulaganja u transportnu infrastrukturu, građevinsku i stambenu izgradnju. Ovakvi projekti se finansiraju na više načina uključujući zajmove, dohotkom stečenim prodajom vrednosti i sve više sklanjanjem partnerskih odnosa privatnog i javnog sektora. Vlada kontroliše koliko savet može da pozajmi.

U ovoj godini ukupna potrošnja saveta će iznositi 4360 miliona funti u odnosu na 3833 miliona u protekloj godini.

3. LOKALNE VLASTI U NOVOM MILENIJUMU

3.1. Planovi za modernizaciju

„Mi Parlamentu predstavljamo dubinske ustavne promene. Potrebno je da ih propratimo radikalnom modernizacijom efikasnosti vlade”, rekao je premijer Toni Bler.

Vladino telo za modernizaciju vlade, koje nadgleda pripremu Belog dokumenta (kritičku analizu razvoja lokalne samouprave), dalo je nacrt reforme za poboljšanje javnih usluga.

Udruženje lokalnih vlada (LGA) koje predstavlja lokalne vlasti u Engleskoj ima značajnu ulogu u pripremi Belog dokumenta, uključujući i prisustvo u potkomitetu Kabineta, i nadležno je da nadgleda pripremu dokumenta. Kao deo svog doprinosa, LGA je sazvala specijalni seminar na kome su se okupili zvaničnici kabineta, ključni nepristrasni učesnici iz centralnih i lokalnih uprava, drugih javnih službi i predstavnici korisnika usluga. Šta je „modernizovana” vlada?

„Moja vizija je vlada koja se koncentriše na ono što želi da postigne, koja odgovornost dodeljuje onima koji te ciljeve mogu da ostvare, a zatim interveniše obrnuto proporcionalno u odnosu na stepen uspeha”, rekao je premijer Toni Bler.

Uprava podrazumeva odnos između građanina i javnih ili vladinih agencija. Ovaj odnos je višedimenzionalan, uključuje donošenje zakona, uspostavljanje pravila i pružanje usluga.

Ovde „modernizacija” podrazumeva kulturu onih koji pružaju usluge, kako bi primalac usluge bio u centru i kako bi ishod bio bolja usluga.

Vlada je zabrinuta da je pružanje javnih usluga nedovoljno usmereno na građanina – da javnim službama tradicionalno dominiraju interesi onih koji usluge pružaju i koji su svojim potrebama davali prednost u odnosu na korisnike usluga.

Tradisionalni sistemi upravljanja i kreiranja politike ovih službi su često pogoršavali ovaj problem. „Tradisionalni mehanizam upravljanja nije promovisao

dovoljno integriran pristup kreiranju politike i isporuci usluga. On nije u dovoljnoj meri uključivao javne i interesne grupe kroz konsultacije. Nije uvek uzimao u obzir mišljenja onih koji rade na liniji fronta. Često su ga suviše ograničavale podele na odeljenja. Kao rezultat, gušena je kreativnost, rasipala se energija na borbe za zaštitu teritorije, te su se stvarale politike koje su bile suviše nerealistične, fragmentirane i sa suviše preklapanja da bi bile potpuno efikasne”, rekao je premijer Bler.

Kako bi ispravila ove slabosti, Vlada je donela program modernizacije zasnovan na četiri teme ili pravca rada:

- *Strategijsko kreiranje politike* – bavljenje dugoročnim problemima umesto rešavanja kratkoročnih kriza; rad koji bi prelazio granice pojedinačnih odseka umesto što se odvija strogo u okviru jednog odseka; službe bi trebalo da postaju organizacije u kojima se uči a ne samo reaguje na probleme.
- *Udružene usluge* – organizovanje bi trebalo sprovesti u odnosu na potrebe korisnika a ne na to kako je pogodno za samo organizovanje; poboljšanje saradnje između agencija, kao i između agencija i korisnika, i mobilizovanje privatnog, dobrovoljnog i javnog sektora kako bi se ostvarili ciljevi.
- *Vlada informacionog doba* – iskorišćavanje mogućnosti novih tehnologija da bi se poboljšali pogodnost, efikasnost i kvalitet usluga.
- *Vrednovanje javnih radnika* – vrednovanje javnih službi, praćenje njihovog rada, delegiranje odgovornosti ljudima u prvim redovima i dopuštanje inicijative.

Ove teme su u velikoj meri prisutne u Belom dokumentu. LGA je izražavao zabrinutost da se ne bi trebalo suviše oslanjati na menadžerski pristup lokalnim službama; trebalo bi uključivati i principe demokratičnosti i odgovornosti. Takođe je iznet i argument da inicijative i njihove implementacije ne bi trebalo da se koncentrišu samo na poslove centralne vlade i Vajthola, već da bi trebalo da uzimaju u obzir i lokalnu dimenziju u vezi sa načinom na koji su mnoge javne usluge planirane, isporučene i primljene.

3.2. Modernizovanje javnih službi

Sa tačke gledišta građanina, većina javnih usluga se obezbeđuje i prima lokalno. Zbog toga je modernizacija lokalne uprave ključna ako se žele postići ciljevi Vlade za modernizaciju.

Međutim, lokalna uprava nije homogen entitet. Agencija sa kojom građanin stupa u kontakt kako bi dobio određenu uslugu može biti *lokalna vlast* (ili izvo-

đač koji za nju radi), *lokalno ovlašćeno telo* (quango) ili lokalna/ oblasna/ regionalna kancelarija *vladinog odseka ili agencije*. Zbog toga je neophodan holistički pristup modernizaciji koji bi uzimao u obzir sve sastavne delove ovog komplikovanog mehanizma kako bi se zaista promenio život korisnika usluga i njihov odnos prema pružaocima javnih usluga.

Lokalna uprava doživljava period promene bez presedana, period talasanja i reforme poslednjih dekada. Modernizacija je na dobrom putu, nju delimično nameće centralna vlada (konkurenčija tendera, reorganizacija) a delimično je podstiču i snage u lokalnim upravama (razvoj novih modela menadžmenta, razvoj međuagencijskih i partnerskih pristupa kreiranju politike i isporuci usluga). U stvari, moglo bi se tvrditi da je lokalna uprava u poslednjih dvadeset godina iskusila najveću modernizaciju – u svakom slučaju najviše promena – u odnosu na sve delove javnog sektora. LGA veruje da ova vredna iskustva mogu da predstavljaju poduku drugim javnim uslugama.

3.3. Podsticaji za promenu u lokalnim službama

Vladin sveobuhvatni program modernizacije lokalne uprave sadržan u Belom dokumentu „Moderna lokalna uprava: u dodiru sa narodom“ objavljen je jula 1998. Delovi ovog programa se već pojavljuju u zakonodavstvu – okvir reforme lokalne uprave je dat u Zakonu o lokalnoj upravi 2000 (pogledati četvrti paragraf niže). Ipak, plan će se stalno revidirati i modifikovati tako da poboljšanje rada lokalne uprave bude deo stalnog procesa promene. I LGA je pokrenula komplementarnu inicijativu sa ciljem da se podrže reforme i poboljša lokalna uprava. Ove inicijative zajedno stvaraju mehanizme koji daju podsticaj modernizaciji lokalne uprave a među njima su najvažniji:

- *Najbolja vrednost* – rigorozni sistem isporuke visokog kvaliteta, usluge koje u lokalnu odgovaraju postavljenim ciljevima i koje se proveravaju merenjem performanse, inspekcije i pregledi kojima bi se podržala stalna poboljšanja.
- *Projekat poboljšanja* – sistem samoregulacije osnovan na revizijama u okviru grupa ravnopravnih, čiji je cilj da procena dostignuća bude proprićena savetom, tako da se najbolji načini rada mogu primenjivati u celoj lokalnoj zajednici.
- *Saveti svetionici* – sledeća faza razvoja kulture zajedničkog učenja najboljeg načina delovanja, nagrađivanja najboljih kako bi se pružila podrška ostalima.
- *Planiranje i vođstvo zajednice* – stvaranje holističkog okvira za razvoj politika i postavljanje ciljeva u svim lokalnim agencijama čiji se legitimitet zasniva na vodećoj ulozi lokalne uprave.

3.4. Poduke iz promena

Posle dvadeset godina uvođenja promena, reorganizacija i reformi, najbolje lokalne uprave su savladale važne lekcije o tome što to zaista znači modernizovati se kako bi se pružile usluge u čijem je centru građanin. Usluga u čijem centru je građanin podrazumeva četiri komponente:

- *Učešće građana u kreiranju politika i postavljanju ciljeva službi* – uspešno planiranje i implementacija usluga visokog kvaliteta podrazumeva aktivno učestvovanje građana i njihovih predstavnika u zajednici. Mnoge vlasti su stupile u partnerske odnose sa grupama u zajednici i dobrovoljnim i privavnim sektorima pri nalaženju strategijskih odgovora za rešavanje važnih društvenih problema kao što su kriminal, društveno odbacivanje i održivi razvoj. Ključno je koherentno postavljanje ciljeva u otvorenim i jasnim procesima odlučivanja koji su dostupni ljudima sa te teritorije. Time građani dobijaju ulogu i između izbora, a ne samo kao glasači.
 - *Postavljanje standarda usluga i izveštavanje o njima* – transparentni proces postavljanja standarda zasnovan na konsultacijama i uključivanju javnosti omogućava da građanin sazna što da očekuje od izvesne službe i da utiče na to kako je usluga obezbeđena. Korišćenje sistema menadžmenta kvaliteta, praćenja i merenja performanse, revizije u okviru grupa ravno-pravnih i samoocenjivanje podržavaju postizanje visokih standarda koji se mogu demonstrirati javnosti.
 - *Eksterno opunomoćavanje korisnika usluga* – korišćenje nezavisnih revizora i inspektora se nadograđuje na proces učenja, samoocenjivanja i revizija u okviru grupa ravno-pravnih kako bi se spolja videli učinjeni pomaci. Korišćenje nezavisne kontrole, kao i neophodne discipline za onoga koji obezbeđuje usluge omogućava korisnicima usluga dostupnost pouzdane informacije koja ojačava njihov položaj kada procenjuju uslugu koju primaju.
 - *Vrednovanje javnih službenika* – efikasna isporuka javnih usluga često zavisi od razmene licem u lice između javnog službenika i korisnika usluge. Investiranje u ljudski kapital je zato ključna investicija koja može da poboljša kvalitet usluge pružene korisnicima. LGA veruje da su obuka, razvoj i menadžment zaposlenih najznačajniji za vrstu pružanja usluga orijentisanih na korisnika kako je to zamišljeno Inicijativom za modernizaciju vlade.
- Za razvijanje potencijala ljudskog resursa javnog sektora, LGA je pozvala:
- Da se izgradi zajednički okvir za obuku menadžmenta i razvoja u različitim delovima javnog sektora na osnovu zajedničkog etosa javnog menadžmenta.
 - Da osoblje javnog sektora poveća pokretljivost, sa očekivanjem da će se karijere pomerati između različitih delova javnih službi.

- Da razmena ideja i informacija između javnih službi bude veća, kao i pristup najboljim načinima rada iz evropskog i međunarodnog iskustva.
- Da se preduzmu aktivnosti za oživljavanje samopouzdanja i svesti o vrednosti doprinosa javnih službi životu i dobrobiti britanske nacije.

LGA podržava osnivanje foruma za zapošljavanje u javnom sektoru. Njega bi činili predstavnici zdravstvenih i obrazovnih službi, predstavnici agencija lokalne uprave za zapošljavanje, poboljšanje i razvoj, kao i predstavnici LGA. Forum bi omogućio da se iskustva i dobri metodi rada razmene u velikom broju oblasti kao što su menadžment karijere, prihvatanje raznovrsnijih puteva karijere, prihvatanje inicijativa za zajedničku obuku, zajednički rad na ravnopravnosti, promovisanju mobilnosti i drugo.

3.5. Šta se može naučiti od lokalne uprave?

Lekcije naučene prilikom promena u lokalnoj upravi imaju ogroman potencijal primene u javnim uslugama, nacionalno kao i lokalno, i u kreiranju politike i u pružanju usluga.

Da bi kreiranje politike bilo efikasno, nije dovoljno samo da se osmisli u Vajtholu, već je neophodno uzeti u obzir i iskustva iz prakse. Zajednički pristup Predlogu zakona o kriminalnim i prekršajnim radnjama, za koji su detaljne predloge i sugestije u vezi sa implementacijom pružili ljudi iz prakse, bolji je model od pristupa sa vrha naniže koji nam je svima isuviše dobro poznat.

LGA je davao predloge da se princip najbolje vrednosti primeni i na lokalne podjedinice (različite interesne grupe) i za razvijanje partnerskih odnosa između njih i lokalne vlade kako bi se promovisala zajednička isporuka usluga građanima. Ovaj pristup se već razvija u inicijativama kao što su Nova obaveza regeneracije, razvoj partnerstva za bezbednost zajednice i prevenciju kriminala; kao i stvaranje Lokalne agende 21 i održivih partnerstava za razvoj. Ideja da lokalne usluge koje obezbeđuju razne agencije mogu biti povezane zajedničkim ciljevima je centralna za koncept *planiranja zajednice* kako bi se promovisala ekonom-ska, socijalna i dobrobit u vezi sa zaštitom ljudske okoline u jednoj oblasti.

LGA je takođe žustro dokazivala da način na koji je lokalna uprava odgovorila na entuzijazam Vlade u vezi sa merenjem i inspekcijom usluga koje pružaju lokalne vlasti može da pruži korisne lekcije centralnoj vladu, Nacionalnoj zdravstvenoj službi i drugim javnim telima. Pristup samopoboljšanja putem revizija koje vrše grupe ravnopravnih, iznet u Projektu lokalne uprave za poboljšanje, ideja svetionika kao sredstva širenja najboljih metoda rada i ideja da lokalna vlast promoviše najbolje vrednosti su modeli koji se mogu primeniti na službe lokalne vlade i na službe koje obezbeđuju lokalne podjedinice.

3.6. Ostvarenje vizije

Ako se pogleda dalje od publikacije Belog dokumenta, pravi test provere će biti da li centralna i lokalne vlade, kao i druge javne agencije i njihovi partneri, mogu da ostvare svoje ideje o modernizaciji, udruživanju i koncentrisanosti na građanina.

Beli dokument mora da započne dugoročni proces promena javnih službi. U tome treba da vodi centralna vlada, ali i sva ostala javna tela treba da odgovore na ovaj izazov, uključujući i lokalne vlasti.

Nagrada će biti stvaranje novih javnih službi za sledeći vek, koje će biti u stanju da obezbeđuju usluge koje građani žele i za koje se zaista može tvrditi da su moderne.

4. ZAKON O LOKALNOJ UPRAVI 2000.

4.1. Pregled

Zakon o lokalnoj upravi 2000. utire put da građani igraju veću ulogu u svojoj lokalnoj zajednici i da dobiju bolje lokalne službe.

Vlada je odlučna da saveti budu otvoreni i odgovorni i da pružaju efikasne usluge visokog kvaliteta.

Zakon:

- Daje savetima veća ovlašćenja da promovišu ekonomsku, socijalnu i dobrobit u vezi sa zaštitom okoline u svojim lokalnim zajednicama.
- Omogućava savetima da se kreću ka novim ustavnim promenama kojima se povećava njihova odgovornost.
- Bori se protiv lokalnog nepotizma novim etičkim normama za odbornike i članove saveta.
- Pruža mogućnost češćeg sprovođenja lokalnih izbora tako da članovi saveta imaju veću odgovornost u odnosu na lokalne glasače.
- Obezbeđuje novi jedinstveni budžet za finansiranje podrške osetljivim grupama.
- Ukida zakone koji sprečavaju savete da „promovišu“ homoseksualizam.

4.2. Novi ustavni zakoni

Lokalna uprava trenutno funkcioniše kroz sistem komiteta prema kome saveti donose odluke u velikim komitetima ili potkomitetima. Ovaj sistem je uveden početkom devetnaestog veka, ali se život mnogo promenio od tada pa je ne-

phodno reformisati strukturu saveta. U današnjem društvu, koje se brzo menja, nijedna organizacija ne može biti uspešna ukoliko nije u stanju da se brzo prilagodi, pogotovo ako je opterećena više od sto godina starom strukturom. Kako ularazimo u 21. vek, postoji jaka potreba da se saveti oslobole staromodnih praksi i stavova.

Novo zakonodavstvo omogućava savetima da usvoje jednu od tri široke kategorije novih ustavnih zakona koji uvode odvojenu egzekutivu. Oni su planirani tako da podstiču veću efikasnost, jasnost i odgovornost u procesu donošenja odluka saveta.

Tri široke kategorije Zakona su:

1) Direktno birani gradonačelnik i njegov kabinet

Prema ovom obliku ustavnog zakona, lokalna zajednica će izabrati gradonačelnika koji od članova saveta bira kabinet.

2) Kabinet sa liderom

Prema ovom obliku ustavnog zakona, savet bira lidera a kabinet je sačinjen od članova saveta koje je ili imenovao lider ili izabrao savet. Lider se za svoja ovlašćenja oslanja na podršku članova saveta pre nego na glasačko telo. Može ga zameniti savet.

3) Direktno izabrani gradonačelnik i menadžer saveta

Prema ovom obliku ustavnog zakona, gradonačelnik se bira direktno i daje političko vođstvo službeniku ili „menadžeru“ kome su delegirani i strategijsko kreiranje politike i svakodnevno odlučivanje.

Lokalna zajednica bira koji će se oblik zakona primenjivati kako bi se najbolje zadovoljile lokalne okolnosti i potrebe. Tamo gde zajednica želi direktno izabranog gradonačelnika, organizuje se referendum. Referendum se može sazvati i na osnovu peticije koju je potpisalo 5% izbornog tela.

Izvršno telo će biti odgovorno za efikasnu implementaciju politike saveta i za obezbeđivanje usluga u skladu sa odobrenim budžetom saveta i političkim okvirim. Izvršno telo će odluke za koje je nadležno donositi kao grupa, ili pojedinci mogu biti zaduženi za portfolio za koji su delegirani. Javnost će znati ko je odgovoran za odluke i zajednice će imati jasnou viziju za vođstvo. Odluke će biti izložene pogledu javnosti, a oni koji ih donose i oni koji ih sprovode će biti prizvani da ih javno obrazlože.

Odvajanje izvršnog tela će dati nove uloge onima izvan tog tela. Članovi saveta će biti ključni predstavnici javnosti u savetu. Oni će nadgledati odluke izvršnog tela; vršiće reviziju i razvoj politika posredstvom komiteta za nadgledanje i proveru rada; zajedno će delovati kao jedinstveno telo pri izglasavanju budžeta i nacrta politika; takođe će donositi i odluke o nekim pitanjima planiranja i iz-

davanja dozvola. Ove uloge će omogućavati članovima saveta da u savetu zastupaju interese svoje konkretnе zajednice.

Zakonodavstvo će podsticati veće učestvovanje i konsultaciju javnosti pri donošenju odluka u širokom spektru nadležnosti saveta. To će odražavati zainteresovanost Vlade da stvara savete koji nisu zatvoreni, koji su demokratski i koji u punoj meri uključuju sve sektore zajednice. Krajnji rezultat će biti da zajednice dobiju vođstvo kakvo žele i kakvo im je potrebno.

4.3. Strategija zajednice

Prvi deo Zakona o lokalnoj upravi stavlja u dužnost lokalnim vlastima da pripremaju „lokalne strategije“ za promovisanje ili poboljšanje ekonomске, socijalne i dobrobiti u vezi sa očuvanjem prirodne okoline u svojim oblastima i da tako doprinesu održivom razvoju u Ujedinjenom Kraljevstvu. On takođe upravi pruža nova široka ovlašćenja kako bi im se olakšala implementacija strategija za poboljšanje i promovisanje lokalne dobrobiti.

Ove promene su povezane sa širim promenama javnih službi. Njihov cilj je da obezbede da aktivnosti različitih tela koja pružaju javne usluge budu bolje koordinisane; da budu prilagođene problemima lokalnih zajedница; da se isporučuju onako kako odgovara ljudima koji od njih zavise; kao i da uzimaju u obzir potrebe narednih generacija.

Program modernizacije lokalne uprave je planiran tako da doprinese procesu demokratske obnove tako što će obezrediti da saveti budu odgovorni, otvoreni i prilagođeni lokalnim potrebama. Zakon o lokalnoj upravi 2000. će obezrediti da procesi donošenja političkih odluka u savetima budu efikasni, jasni i odgovorni; da se stalno poboljšavaju efikasnost i kvalitet usluga za koje su odgovorni; da aktivno uključuju zajednicu u donošenje lokalnih odluka; i da imaju ovlašćenja koja su im potrebna kako bi u saradnji sa drugim telima obezbedili da se resursi adekvatno troše za poboljšanje dobrobiti u svojim oblastima.

4.4. Ciljevi i zadaci strategije

Cilj strategije zajednice bi trebalo da bude poboljšanje kvaliteta života lokalnih zajednica akcijama za poboljšanje ekonomске, socijalne i dobrobiti u vezi sa očuvanjem okoline te zajednice i njenih stanovnika.

Kako bi se ovaj cilj ostvario, strategija zajednice će morati da ispunи tri zadatka. Ona mora da:

- Dozvoli lokalnim zajednicama da artikulišu svoje aspiracije, potrebe i prioritete.

- Koordinira akcijama saveta i javnim, dobrovoljnim i organizacijama privatnog sektora zajednice.
- Odredi novi fokus i oblikuje postojeće i buduće aktivnosti tih organizacija kako bi one mogle efikasno da zadovolje potrebe i aspiracije zajednice. Strategija zajednice mora da ima četiri ključne komponente:
 - Dugoročnu viziju oblasti sa fokusom na ciljeve koje treba ostvariti.
 - Plan rada kojim se identifikuju kratkoročni prioriteti i aktivnosti koje će doprineti ostvarenju dugoročnih ciljeva.
 - Zajednička obaveza da se plan rada ostvari i da se donesu predlozi kako se to može učiniti.
 - Organizovanje nadzora nad implementacijom plana rada i za periodičnu reviziju strategije zajednice.

4.5. Principi

Kako će se tačno ove komponente uklapati, zavisiće od oblasti i razlikovat će se od oblasti do oblasti, što zavisi od okolnosti u lokalnoj zajednici. Međutim, sve strategije zajednica će počivati na zajedničkim principima. One će:

- Biti spremne na saradnju sa drugim telima.
- Uključivati lokalne zajednice u svoj rad.
- Zasnivati rad na odgovarajućoj proceni potreba i dostupnosti resursa.
- Uključivati sisteme nadzora i revizije i podnosići izveštaje o progresu u lokalnoj zajednici.

Proces kojim se dolazi do strategije zajednice je podjednako važan kao i sama krajnja strategija. Proces pripreme će poslužiti za uključivanje lokalnih ljudi i organizacija u donošenje odluka. Od vitalnog je značaja obezbediti široko lokalno uključivanje u procese planiranja u lokalnim zajednicama. Biće potrebno da lokalne vlasti ukazuju na koristi koje će druge organizacije imati ukoliko se rad koordinira i ukoliko one pomognu da se ključni zadaci ostvare efikasnije i jefтинije. Ključ za efikasnu strategiju zajednice će, zato, biti uspešno partnersko saradivanje i uključivanje zajednice u sve faze procesa. Svi članovi saveta će imati važne uloge u svakoj fazi.

4.6. Domen strategija zajednice

Zakon o lokalnoj upravi zahteva da lokalna uprava osmisli strategiju za promovisanje i poboljšanje ekonomске, socijalne i dobrobiti u vezi sa očuvanjem okoline u svojim zajednicama i da na taj način potpomogne postizanje održivog razvoja u Ujedinjenom Kraljevstvu. Strategija zajednice bi trebalo da

obuhvata ekonomска, социјална и питања у вези са очувањем природне околине, као и њихову интегрисаност. При осмишљавању своје стратегије, локална управа и њени партнери би требало да узимају у обзир Владину стратегију одрживог развоја, која представља национални оквир интегрисања економских, социјалних и питања заштите природне околине, као и рад на остварењу накрта одрживог развоја на регионалном нивоу.

За остварење циља побољшања квалитета живота становника области за коју је савет надлеђан, од кљуčне важности су одрживе, социјално отворене заједнице. Стратегија савета заједнице би требало да се концентрише на prioritете послова у вези са специфичним потребама заједнице којој служе. Она би требало да омогући удруžивање служби и решавање питања из области које се делimično преклапају на кохерентан и интегрисан начин.

4.7. Dobrobit i planiranje заједнице

Закон о локалној управи дaje саветима нова овлаšćења да промовишу и побољшују економску, социјалну и добробит у вези са очувањем природне околине у својој области. Од савета ће се сада takođe захтевати да припреме свеобухватне стратегије заједница са локалним стратишким партнерствима, као и да у потпуности укључе локално становништво у тај процес.

4.8. Novi etički okviri

Понашање свих у локалној управи - чланова савета и њиховог осoblja – мора бити у складу са највишим стандардима. Ново законодавство утире пут новим етичким оквирима који ће члановима и осoblju савета пружити јаснија правила и уставити строге, непристрасне механизме у случају кршења тих правила. Велики део накрта се надовезује на оригиналне препоруке садржане у Трећем извештају комитета Lorda Nolana о стандардима у јавном животу.

Kљуčне карактеристике

- Савети ће имати главну одговорност за сопствене стандарде понашања. Они ће морати да установе властите комитете за стандард.
- Сви савети ће морати да усвоје Кодекс понашања, заснован на националном моделу, који њихови чланови морaju да приhvate. Нови кодекс ће садржати доследне принципе које поставља Влада и подржава Парламент.

- Parohijski saveti će biti uključeni u okvirni program, iako bi svi parohijski odbornici trebalo da prihvate nacionalni, a ne lokalno prihvaćeni kodeks ponašanja.
- Novo nezavisno telo, Odbor za standarde, biće postavljeno da ispita pismene žalbe na odbornike koji krše kodeks saveta.
- Ako istraga utvrdi da za žalbu postoje osnove, biće sazvan nezavisni sud koji će odlučiti da li je taj odbornik prekršio kodeks ili nije. Sud će moći da nametne kazne u rasponu od javne opomene do suspenzije odbornika na pet godina.
- Slično Kodeksu o ponašanju odbornika, za osoblje saveta će biti primenjivan Kodeks o ponašanju zaposlenih koji će biti uključen u njihove uslove za sklapanje radnog odnosa.
- Osim toga što uvodi novi etički okvir, ovaj Predlog zakona uvodi i odrednice kojima se može odbiti naknadni namet i omogućava inspektorima da zahtevaju vraćanje nezakonito potrošenog novca.

4.9. Izbori

Zakon o lokalnoj upravi pruža novu mogućnost da se promeni učestalost izbora za lokalne savete. Ljudi će putem glasačkih kutija moći da saopštite savetu šta misle o njegovom delovanju i politici. To će poboljšati lokalnu demokratiju i pružanje usluga i podstići lokalne vlasti da budu otvorenije i osetljivije za potrebe. Češći lokalni izbori mogu dovesti do boljeg kontinuiteta i stabilnosti lokalnih saveta pošto svake godine samo jednom delu odbornika ističe mandat.

Zakon omogućava da se izbori za savete promene na jedan od tri moguća načina. To su:

- Opšti izbori - kada se svi članovi veća biraju na svake četiri godine.
- Izbori polovine - kada se polovina članova bira svake druge godine.
- Izbori trećine – kada se u svakom periodu od četiri godine tri godine za redom bira trećina članova.

U svim slučajevima mandat članova saveta će trajati četiri godine, kao i sada. Ove izborne šeme bi se mogle primenjivati na savete na razne načine. To bi zavisilo od vrste saveta. Na primer, u oblastima u kojima je uprava organizovana na dva nivoa i oblasni savet i savet grofovije mogu održavati izbore polovine, naizmeničnih godina. Tako bi jedne godine bilo izabrano pola oblasnog, a naredne godine pola veća grofovije, i tako dalje. To znači da bi ljudi mogli da glasaju za jedno ili drugo veće svake godine.

U unitarnim oblastima više bi odgovarali izbori trećine. Ovaj sistem se već koristi kod oblasnih saveta metropola. Ako se direktno bira gradonačelnik, izbori za njega se mogu održati četvrte godine ciklusa kada nema drugih izbora za savete.

4.10. Finansije lokalne vlade

Zakon o lokalnoj upravi uključuje sledeće odrednice:

- *Dodatni nameti* – Zakon ukida grubo i univerzalno dodavanje nameta, iako zadržava izvesna rezervna ovlašćenja.
- *Dodela subvencija* - Beli dokument je potvrđio nameru Vlade da podstakne reviziju dodeljenih subvencija i procenu potreba za trogodišnji period. Dokument je na sledeći način izrazio nameru Vlade:

„...Centralna vlada, u saradnji sa lokalnim vlašću, namerava da sprovede trogodišnji program istraživanja kojim bi se temeljito razmotrilo da li postoji bolji način raspoređivanja i dodelje subvencija, način koji bi bio jednostavniji, stabilniji, odlučniji i pravedniji od onoga koji se sada primenjuje.”

Vlada, zajedno sa LGA, vrši reviziju načina na koji se subvencije dodeljuju lokalnim upravama. Cilj je da se razmotri da li postoji bolji način da se odredi dodela subvencija, način koji je jednostavniji, stabilniji, odlučniji i pravedniji od postojećeg i koji će obezbediti veću odgovornost lokalne uprave.

Diskusija grupe koja se bavi pregledom zadržala se na dva pitanja:

- 1) Da li postoje druge mogućnosti za raspodelu subvencija osim dosadašnjeg načina zasnovanog na formuli? Čini se da zvaničnicima više odgovara opcija kojom ministri mogu da odobre subvenciju nakon procenjivanja finansijskog plana lokalne uprave koji bi i bio osnova zahteva za subvenciju.
- 2) Kako omogućiti lokalnim vlastima da stabilnije i predvidljivije mogu da računaju na subvencije tokom vremena? Možda bi se to moglo rešiti damping aranžmanima koji bi sprečili da se dogode značajne promene u obimu subvencije na kraju fiskalne godine ili merenjima kojima bi se umanjila nestabilnost promene podataka o subvenciji.

– *Poslovna stopa* - U „Modernoj lokalnoj vladi - u dogovoru sa narodom” Vlada je izrazila svoju nameru da se konsultuje o detaljima šeme kojom bi se savetima odobrilo da odrede dopunska lokalnu stopu. Na osnovu tih konsultacija objavljen je dokument koji naglašava potrebu za stupanje u partnerske odnose sa lokalnim poslovnim sektorom i određuje stopu smanjenja poreza za mala preduzeća.

– *Kapitalne investicije, zajednička kasa* - Beli dokument sadrži odrednice za „dodeljivanje najvećeg dela finansijske podrške centralne vlade za više službi lokalne uprave odjednom – zajednička kasa kapitala”. Time bi se po-

većali odgovornost i stepen autonomije na lokalnom nivou, stabilnost i fleksibilnost pri odobravanju kapitala, a upravi bi bila omogućena veća ovlašćenja pri raspodeli resursa. Sada se na osnovu konsultacije razmatra dokument koji sadrži predloge za ostvarenje zajedničke kase.

Ovo su predlozi:

- 1) Projekat zajedničke kase bi započeo 2002/2003.g.
 - 2) Tokom prve godine bi se iz zajedničke kase raspodelilo oko 2 biliona funti.
 - 3) Resursi bi se raspoređivali delimično zavisno od potreba a delimično u odnosu na učinak (5-20%).
 - 4) Elemenat učinka bi se oslanjao na strategije kapitala uprave i na planove menadžmenta prihoda.
 - 5) Formula po kojoj bi se izračunavale potrebe bila bi agregat trenutnih pokazatelja za usluge, osim za transport, gde bi se koristili novi pokazateli i u odnosu na dužinu puteva i broj mostova.
 - 6) I dalje bi postojalo srađnjivanje resursa nalik na priznanice koje se koriste u knjigovodstvu.
 - 7) Da bi se pomoglo buduće planiranje, raspodela kapitala bi se obavljala u periodu od tri godine.
- *Ukidanje restrikcija pri korišćenju kapitalnih sredstava* – Beli dokument je izložio nameru Vlade da ukine zahtev prema kome lokalne vlasti moraju da izdvajaju deo kapitalnih sredstava koja nisu namenjena stambenoj izgradnji. Odluka je na snazi od 1. septembra 1998.
- *Razvijanje alternativnog sistema finansiranja kapitalom* – Vlada se Belim dokumentom obavezala da naloži razradu praktičnih detalja alternativnih aranžmana finansiranja kapitalom. Ovo bi uključivalo i predloge LGA da se sadašnji strogo regulisani sistem zameni novim, razboritim okvirom. Stvaranje ovog alternativnog okvira pod vođstvom Radnog tela za kapitalne programe teče brzo.

Reference:

Okvir za modernizaciju je predstavljen u Belim knjigama savremene lokalne vlade: u saradnji sa narodom (Cm 4014) i Lokalni glasovi: Osavremenjavanje lokalne vlade Velsa (Cm 4028), objavljenim u julu 1998. Prvi koraci su preduzeti Zakonom o lokalnoj upravi iz 1999. godine, kojim se uvodi nova obaveza saveta da pruži „najveće vrednosti” usluga svojim lokalnim zajednicama. Celokupan program reformi će omogućiti savetima da odgovore na izazove dvadeset prvog veka.

Predlog je iznet pred Parlament 25.novembra 1999. Kopije predloga i do-
datna objašnjenja su u prodaji u Državnom izdavačkom zavodu (+ 44 345 023474)
ili se mogu naći na Internetu na adresi Beli dokument lokalne uprave se može
naći u državnom izdavačkom zavodu ili zajedno sa ostalim relevantnim
dokumentima na Internet adresi DETR-a www.local-regions.detr.gov.uk ili na
adresi kabineta.

Zakon o lokalnoj upravi iz 2000. je stupio na snagu u Engleskoj 18. okto-
bra 2000. Statutarni dokument kojim je uredba postala važeća (SI No. 2836 (c82))
može se naći na adresi: <http://www.legislation.hmso.gov.uk/si/si200028.htm>

Za dalje informacije o LGA i njenim stavovima u Belom dokumentu o mod-
ernizovanju vlade pozovite našu službu za informacije na telefon 0171-664 3131
ili na adresu.

Dalje informacije o lokalnoj vladi u Velsu mogu se dobiti od Asocijacije lo-
kalnih uprava Velsa: 10/11 Raleigh Walk, Atlantic Wharf, Cardiff, CF1
5LN.Tel:02920 468601.

*Carlos Flores Juberias, Javier Pinazo Hernandis,
Enrike Fliquete Lliso i David Calatayud Chover**

ŠPANSKI SISTEM TERITORIJALNE SAMOUPRAVE

1. UVOD: ŠPANSKO MULTISEKULARNO PITANJE¹

Španija je jedna od najstarijih evropskih država. Međutim, regionalne osobnosti – koje su urezali vekovi potpuno različitog istorijskog razvoja, koje se ogledaju na kulturnom, društvenom i političkom planu – nisu nestale od njenog početka. Bilo je nemoguće pronaći adekvatno rešenje za njihovu integraciju, što je nesumnjivo bio glavni izvor napetosti u toku poslednjih vekova. Nakon pričinljivo doslednog uvažavanja istorijskih osobenosti, što je bila karakteristika Habsburške dinastije, dolazak na španski presto prvog kralja iz dinastije Bourbon, početkom XVIII veka, značio je uvođenje visokog stepena centralizacije. To je bio zaštitni znak i narednih oblika upravljanja državom u Španiji sve do donošenja Ustava iz 1978., sa jedinim izuzetkom – prilično kratkim i ne potpuno zadovoljavajućim – koji predstavlja II republika, tridesetih godina. Kroz ceo ovaj period, u prvom planu najvećeg broja političkih debata bila je potreba da se pronađe adekvatno rešenje za teritorijalnu distribuciju državne vlasti, rešenje koje poštuje očiglednu regionalnu raznolikost u Španiji ali ne veliča njenu uspostavljenu jedinstvenost; ali ona je bila i u prvom planu mnogih oružanih sukoba, kao „nacionalno pitanje” – kako ga mnogi zovu – i nesumnjivo je odigrala važnu ulogu u izbijanju nekoliko unutrašnjih oružanih sukoba u poslednja dva veka.

* Univerzitet Valencia, Univerzitet Cardenal Herrera - CEU, Univerzitet Elche, Univerzitet Cardenal Herrera - CEU.

¹ Autor: Carlos Flores Inberias.

Za vreme vladavine generala Franka, koncentracija vlasti karakteristična za autoritarne režime bila je uspostavljena ne samo vertikalno – ignorirajući podelu između izvršne i zakonodavne vlasti, kao i pozitivni uticaj sistema kontrole i ravnoteže – nego i horizontalno, dovodeći do krajnosti već postojeći centralizam koji je karakterisao špansku državu. Zbog toga, kada je došlo vreme za izgradnju novog, demokratskog režima, u prvi plan političke debate došli su zahtevi regionala koji su snažnije zadržali svoje osobenosti za uspostavljanje samouprave, sa gotovo istom snagom kao i zahtev za uvođenje višepartijskog sistema i puno poštovanje ljudskih prava. U stvari, iako je zahtev za samoupravom bio snažno prisutan na svega nekoliko mesta – pre svega u Kataloniji, Baskiji, a u manjem stepenu u Galiciji, Valensiji i Andaluziji gde su regionalne osobenosti bile izraženije i uspešnije očuvane, on se ubrzo proširio i na ostatak zemlje. Tako je samouprava postala ne samo zahtev onih koji su želeli da isprave nepravde prošlosti i da sačuvaju svoju kulturu, već i cilj za one koji su u njoj videli odgovarajuće sredstvo za uspostavljanje sveobuhvatnije i dublje demokratizacije približavanjem vlasti građanima što je moguće više. Možda je najbolji dokaz za to bila činjenica da su rane autonomne institucije morale da se oforme u jednom broju regiona čak i pre nego što je Ustav bio donet: kao što su izgradnja parlamentarne demokratije i obnova višepartijskog sistema započele mnogo pre nego što je Ustav usvojen 6. decembra 1978, tako je i institucionalizacija autonomnih zajednica morala da počne još dok je Ustav bio u nacrtu, u pravcu koji je do izvesne mere uticao i na konačan tekst samog Ustava.

Međutim, u tom momentu nije postojao potpuni konsenzus o tome šta se mora uraditi, a verovatno ni centristička vlast, ni socijalistička opozicija, čak ni nacionalističke partije zastupljene u Parlamentu nisu mogle tačno da predvide ono što je bilo na putu. Zbog toga je izrada predloga ustavnih odredaba koje se odnose na autonomne zajednice – što predstavlja Glavu VIII Ustava – donela najviše napetosti i rasprava u ustavnom procesu, a njegov ishod je postao jedan od najdvosmislenijih delova Ustava iz 1978. Ustavna skupština nije prihvatile nijedan od isprobanih modela teritorijalne decentralizacije koji su bili vremenski i prostorno bliski – na primer nemački tip federacije ili italijanski tip regionalne države – niti je pokušala da sama definiše novi. Umesto toga, smatralo se da je prikladnije izbeći riskantan zadatak označavanja teritorijalne forme države koja se ustanovljavalala, već priznati i garantovati „pravo na autonomiju nacionalnosti i regija koje je uspostave” (član 2. Ustava Španije) i čekati dok progresivna prima na ovog prava na kraju krajeva ne dâ precizniji izgled novoj državi. Tako nešto se, do sada, nije u potpunosti dogodilo: španski naučnici još uvek debatuju da li je takozvana *država autonomija* (*Estado de las Autonomias*) „politički decentralizovana unitarna država”, „regionalna država”, „multiregionalna država”, „de-

centralizovana država koja u svojoj strukturi nije daleko od federalnih država', „unitarno-federalna država" ili „federalno- regionalna država".

2. PRAVO NA AUTONOMIJU NACIONALNOSTI I REGIJA

Kamen temeljac sistema ustanovljenog Ustavom iz 1978. godine je, bez sumnje, već pomenuti član 2, koji navodi da je „Ustav zasnovan na nerazdvojivom jedinstvu španskog naroda, na zajedničkoj i nedeljivoj domovini svih Španaca i priznaje i garantuje pravo na autonomiju nacionalnostima i regijama koje je uspostave, kao i solidarnost između svih njih".

Iako je pitanje autonomije detaljnije razmatrano u daljem tekstu, u Glavi VI-II, značajno je da je priznavanje i garantovanje proklamovano već u Uvodnoj glavi Ustava: ta činjenica ne samo da stavlja ovo pitanje u isti rang sa drugim značajnim ustavnim proklamacijama koje su uključene u istu Glavu - kao što je proklamacija da je Španija parlamentarna manarhija, proklamacija pluralističkog sistema, ili države vladavine prava - već pravu na autonomiju obezbeđuje i najdosledniju zaštitu koju Ustav može da pruži, pošto odredbe koje sadrži Uvodna glava mogu biti izmenjene samo u obimnoj i strogoj proceduri koju predviđa član 168. Ustava Španije. Štaviše, član 2. utvrđuje, sa jedne strane, ko su subjekti autonomije - „nacionalnosti i regije" – a, sa druge strane, koji će biti principi – jedinstvo, autonomija i takođe solidarnost – koji će rukovoditi celokupnim sistemom. Jedino polazeći od ove tačke može se razumeti stvaranje *države autonomija*.

2.1. Koncept autonomije

U kontekstu španskog političkog sistema, reč autonomija ima najmanje dva značenja: jedno – proklamovano članom 2. Ustava i razrađeno u Poglavlju III, Glava VIII – odnosi se na pomenute „nacionalnosti i regije", dok je drugo – garantovano Poglavljima I i II, Glava VIII – predikat opština, provincija i ostrva i dodeljeno je „za upravljanje njihovim interesima" (član 137. Ustava). Iako Ustav upotrebljava istu reč u oba slučaja, izraz ima različito značenje u svakom od njih. U osnovi, autonomija dodeljena lokalnim jedinicama projektuje se samo na administrativnom nivou, dajući lokalnim jedinicama izvršna i regulatorna ovlašćenja, ali ne i zakonodavna. Sa druge strane, autonomne zajednice su precizno okarakterisane činjenicom da one mogu imati – i u stvari gotovo sve od njih i imaju – zakonodavna ovlašćenja. Ovaj drugi tip autonomije ima, prema tome, veći politički značaj i mnogo šire tematsko polje, što objašnjava njegovo mnogo detaljnije ustavno regulisanje i njegov veći stepen ustavne zaštite. Štaviše: dok se

ustavni principi koji se odnose na samoupravu (Ustav takođe koristi ovaj termin u članu 143.1) autonomnih zajednica u osnovi razrađuju propisima – statutima autonomija – u čijoj izradi buduća zajednica ima glavnu ulogu, institucionalna struktura i polje autonomije lokalnih entiteta su suštinski definisani državnim zakonima, čak propisima samih autonomnih zajednica.

Usredsređujući se sada na tip autonomije predviđen za nacionalnosti i regije, njen ustavno regulisanje može se opisati tako da je zamišljeno kao pravo a ne kao obaveza, politička po svom sadržaju, ograničena u obimu, postepena u primeni, ne nužno homogena po svom finalnom rezultatu i koju ostvaruju heterogeni subjekti. Da budemo precizniji:

a) Ustav priznaje pravo nacionalnostima i regijama da ostvare samoupravu, ali on ne konstituiše autonomne zajednice *ex lege*. Zato on ne sadrži nikakvu listu budućih zajednica, niti određuje neku instituciju da ih formira u određenom periodu. Ipak, činjenica je da je u toku narednih godina svaki delić španske teritorije postao deo neke autonomne zajednice.

b) Sadržaj autonomije je očigledno – na ovom nivou, ali ne, kao što je već rečeno, i na lokalnom nivou – politički. Kao što je Ustredni sud priznao, to impli-cira „sposobnost za samoupravu koja oblikuje autonomnu zajednicu kao instan-цу za političko odlučivanje, kao centar vlasti sposoban da ostvaruje političko vođ-stvo nad zajednicom smeštenom na njenoj teritoriji, upravljajući svojim interesima u skladu sa ovom orientacijom i kroz javne programe koji mogu da se razli-kuju od programa drugih instanci” (Odluka Ustavnog suda 3/1981).

c) Autonomija je ograničena i po svom obimu: pored dugačke liste ovla-šćenja koja autonomne zajednice mogu da imaju, Ustav daje i listu ovlašćenja ko-ja su rezervisana za državu i u kojima je njihova intervencija ili ograničena ili pot-puno isključena. I naravno, korišćenje čak i onih ovlašćenja koja su potpuno ili delimično u nadležnosti date zajednice, mora da bude uz puno poštovanje prin-cipa i u skladu sa vrednostima predočenim u Ustavu, kao i u institucijama i pro-cedurama takođe delimično definisanim u *norma normarum*.

d) Ostvarivanje autonomnog statusa ne mora da bude jedan korak, nepo-vratan proces. Tvorci Ustava su dobro razumeli da teritorije za koje je kreiran ovaj novi tip države imaju u tom momentu ne samo veoma različite stepene samosve-sti, već da se takođe razlikuju i u intenzitetu svoga zahteva za samoupravom i u svojoj sposobnosti da efektivno vrše samoupravu, kad je jednom dostignu. Zbog toga tvorci Ustava predviđaju različite puteve ka autonomiji: neki odmah vode do najvećeg mogućeg broja atributa autonomije, ostali vode do ograničenog ste-pena autonomije u prvom momentu, a onda uzimaju u obzir mogućnost prošire-nja ovlašćenja, što bi na duge staze takođe dovelo do najvišeg mogućeg stepena, iako kroz dvostepeni proces.

e) Ali, opet, dostizanje najšireg ustavom predviđenog skupa ovlašćenja nije bilo u Ustavu označeno kao neophodan korak. Autonomne zajednice mogu takođe da izaberu da ostanu na toj vrsti nižeg stepena autonomije, ili čak da skroje za sebe konkretnu listu ovlašćenja, različitu od liste bilo koje druge zajednice. Zato je stvaranje *države autonomija* moglo lako da se završi na kraju krajeva ustanovljanjem 19 potpuno različitih sistema; međutim, činjenica da su se istorijske zajednice odlučile za najširi mogući stepen autonomije od samog početka, kao i da su se glavne političke snage zemlje saglasile već 1981, i ponovo 1992, da se na neki način homogenizuju ovlašćenja ostalih zajednica, stvorilo je mesta za u osnovi dva nivoa autonomije – tri, posle pripajanja Seute i Melilje – što su, čini se, najracionalnija dostupna rešenja.

f) Konačno, Ustav nabraja vrste teritorija koje mogu da se konstituišu kao autonomne zajednice, i do izvesne mere daje i osnovne karakteristike koje one moraju da zadovolje. U početnoj konstataciji Poglavlja III, Glava VIII, „ostvarivanje prava na autonomiju priznato u članu 2.” dozvoljava se „graničnim oblastima sa zajedničkim istorijskim, kulturnim i ekonomskim karakteristikama, ostrvskim teritorijama i oblastima sa istorijskim regionalnim entitetom” (član 143.1), dok član 144. to proširuje – mada sa dozvolom Parlamenta Španije (*Cortes Generales*), „iz razloga nacionalnog interesa”, na teritorije ne veće od oblasti kojima nedostaje pomenuti identitet i na teritorije koje nisu integrisane u organizaciju oblasti. Prvi od ovih mehanizama morao se primeniti kako bi se oblast Madrid uključila u *državu autonomija*, dok je ovaj drugi dozvolio nedavnu integraciju afričkih gradova Seute i Melilje i mogao bi da bude primenjen i u budućnosti, ako Gibraltar bude reintegriran pod španski suverenitet.

2.2. Granice autonomije

Ustav Španije jasno izražava da je jedinstvo preduslov za autonomiju - okvir u kome se autonomija ostvaruje – kada u članu 2. postavlja „neraskidivo jedinstvo španskog naroda” kao kamen temeljac samoga Ustava, a autonomiju kao posledicu njegovog donošenja. Tu ideju je ponovo naglasio Ustavni sud, sa jasnoćom koja ne ostavlja mesta za sumnju: „Jasno je da se autonomija odnosi na ograničenu vlast. Naime, autonomija nije suverenitet – a čak i on ima svoje granice – i uzimajući u obzir činjenicu da je svaka teritorijalna organizacija koja ima autonomiju deo celine, princip autonomnosti niukom slučaju ne može biti protivan principu jedinstva, pošto je upravo to okvir u kome on ostvaruje svoje puno značenje, kao što je izraženo u članu 2. Ustava” (Odluka Ustavnog suda 4/1981).

Iako je zahtev za samoopredeljenje oduvek bio prisutan u jednom broju zajednica, a posebno u Baskiji i Kataloniji, posredstvom njihovih najglasnijih na-

cionalističkih partija, teško je reći da taj zahtev ima bilo kakvo mesto u aktuelnom španskom političkom sistemu. Proklamovanjem postojanja „španskog naroda” sam Ustav predupređuje svaki korak različitih nacionalnosti i regije ka traženju statusa naroda i prava na samoopredeljenje.

U svakom slučaju: Ustav je otišao mnogo dalje od puke proklamacije nacionalnog jedinstva kao bazičnog principa novog režima. On je iz te postavke izvukao važne konsekvene za svoje odredbe i tako stvorio skup principa usmernih na integraciju i oblikovanje države. Ovaj skup principa se može sažeti u tri osnovna: princip solidarnosti, princip ravnopravnosti i princip ekonomskog jedinstva.

a) Princip solidarnosti našao je u samom Ustavu sredstvo za svoju primenu: Međuteritorijalni kompenzacioni fond, predviđen u članu 158.2, namenjen je „ispavljanju međuteritorijalnih ekonomskih debalansa i primeni principa solidarnosti” kroz redistribuciju investicionih troškova pod nadzorom Parlamenta Španije (*Cortes Generales*), a razrađen je Zakonom 29/1990. U svakom slučaju, Ustavni sud je ustanovio celu seriju daljih konsekvenci ustavne proklamacije solidarnosti, kao što je dužnost međusobnog pomaganja i podrške, ili postojanje neke vrste „ustavne lojalnosti”, koja obavezuje i državu i autonomnu zajednicu (Odluka Ustavnog suda 64/1990).

b) Princip ravnopravnosti može se odnositi kako na građane tako i na same autonomne zajednice. U pogledu prve od ove dve dimenzije, član 139.1 Ustava navodi da „svi Španci imaju ista prava i obaveze na bilo kojem delu teritorije države”, dok član 149.1 nabraja ovlašćenja isključivo rezervisana za državu, koja označava kao „regulisanje osnovnih uslova koji garantuju ravnopravnost svim Špancima u ostvarivanju svojih prava i ispunjavanju svojih ustavnih obaveza”. Prema tome, ustanovljavanje autonomnih zajednica ne može nikada da implicira uvođenje bilo kakve vrste personalne diskriminacije – ili privilegija – među građanima države Španije, budući da je u sferi nadležnosti države da to garantuje. Oblast ravnopravnosti u pogledu autonomnih zajednica je na neki način teže shvatiti, posebno imajući u vidu da njihova različitost u veličini, stanovništvu, bogatstvu i kulturnom identitetu može lako da se odrazi na njihova ovlašćenja i institucije i da bi apsolutnu uniformnost između svih njih verovatno bilo teško uskladiti sa samim principom autonomije. Kako je Ustavni sud to izrazio: „Razlike između statuta ne mogu nikada da impliciraju ekonomske ili socijalne privilegije (član 138.2); ali, nasuprot tome, one mogu biti različite u pogledu procesa kroz koji pristupaju autonomiji, kao i u pogledu konkrenog određenja sadržaja te autonomije, odnosno njihovih statuta, i prema tome skupa njihovih ovlašćenja. Autonomni sistem je precizno određen ravnotežom između homogenosti i različitosti javno-pravnih položaja entiteta koji mu se povinuju. Bez prvoga, ne bi bilo je-

dinstva ni integracije u državnom okviru; bez drugog, ne bi bilo pravog pluralizma ni sposobnosti za samoupravu” (Odluka Ustavnog suda 76/1983).

c) Najzad, princip ekonomskog jedinstva, iako nikada nije eksplisitno proglašen u Ustavu, često se izvodi dedukcijom *sensu contrario* iz odredaba člana 139.3 Ustava, koji nalaže da „organi vlasti nijedne zajednice ne mogu usvojiti mera koje direktno ili indirektno ometaju slobodu kretanja i zapošljavanja ljudi, kao ni slobodu prometa roba u okviru španske teritorije”. Dosledno tome, Ustavni sud objašnjava da on uključuje „u najmanju ruku, slobodnu cirkulaciju u okviru španske teritorije kapitala, usluga i rada bez ikakvih ograničenja, kao i jednakost osnovnih uslova za ostvarivanje ekonomskih aktivnosti” (Odluka Ustavnog suda 88/1986).

2.3. Priroda i sadržaj Statuta

Statut autonomije je pravni instrument pomoću koga nacionalnosti i regije mogu efektivno da ostvaruju svoje pravo na samoupravu, istinski osnivački akt autonomnih zajedница ili, kako se kaže u Ustavu, „osnovni institucionalni propis svake autonomne zajednice” (član 147.1 Ustava).

Usled njegove bazične prirode, Statut je očigledno superioran u odnosu na bilo koju drugu normu koju autonomna zajednica stvorena Statutom može da donese. Ali Statut je takođe, kako Ustav odmah dodaje u članu 147.1, „integralni deo pravnog poretka (države)”, koji on „priznaje” i „štiti”. Odredba je odmah izazvala široku debatu o prirodi Statuta i njegovom položaju prema drugim normama koje su potekle od države.

U pogledu ovog poslednjeg, očigledno je da su statuti podređeni Ustavu, zbog čega su predmet više kontrole koju sprovodi Ustavni sud. Ali uz to, oni nisu potčinjeni nijednoj drugoj vrsti normi, što pokazuje činjenica da je „sam Ustav jedini parametar za procenu ustavne punovažnosti odredaba uključenih u statut autonomije” i da je jedini način za izmenu Statuta procedura koju on sam predviđa (Odluka Ustavnog suda 99/1986).

Šta Statut sadrži? Bilo bi logično da on treba da sadrži sve što je potrebno za njegov nastanak, a to su: njegovi osnovni identifikacioni podaci, njegov institucionalni izgled i skup ovlašćenja zbog čijeg preuzimanja se zajednica konstituiše. Ustav usvaja ovaku potrebu i u članu 147.2 precizno navodi da „Statut autonomije mora da sadrži: a) ime zajednice koje najbolje odgovara njenom istorijskom identitetu; b) granice njene teritorije; c) naziv, organizaciju i sedište njениh autonomnih institucija; d) preuzeta ovlašćenja unutar ustavnog okvira i osnov za transfer odgovarajućih službi na njih”. Pošto ovo nabranje ne treba da bude iscrpljivo, većina Statuta je uključila i druge sadržaje, osim ovih koji se izri-

čito traže u članu 147. Ustava Španije, kao što su odredbe koje se tiču prava, simbola zajednice, položaja autohtonog jezika, lokalne administracije i, u skladu sa stavom 3. člana 147, izmene Statuta.

Ustav se pitanjem izmene Statuta bavi tako što postavlja opšte pravilo za sve Statute i dodatne zahteve za statute donete prema odredbama člana 151. Ustava. Opšte pravilo je da će „Statut biti izmenjen u skladu sa procedurom utvrđenom u njemu i da će u svakom slučaju biti potrebno odobrenje Parlamenta Španije (*Cortes generales*) putem organskog zakona”. Specifični zahtevi, koji se odnose na one zajednice koje su pratile takozvanu „brzu stazu” prema autonomiji, kažu da je za izmenu Statuta potreban – i to nije alternativa već dodatno sredstvo – referendum među stanovnicima zajednice. Ukratko, Ustav ostavlje precizne aspekte izmene Statuta – inicijativu, proceduru, potrebnu većinu itd. – samim statutima, ali određuje da će konačnu odluku donositi centralni nivo, time što zahteva njihovo finalno odobravanje putem organskog zakona. A u pogledu istorijskih zajedница, on određuje da će za izmenu Statuta biti potreban i narodni referendum, kao što je bio potreban i za njegovo početno usvajanje, prema članu 151.3 i 5 Ustava.

2.4. Distribucija ovlašćenja

Podela ovlašćenja između države i autonomnih zajednica izvršena je u osnovi prema odredbama članova 148., 149. i 150. Ustava. Sistem je izuzetno složen, i to do izvesne mере opravdava činjenicu da je ostavljen prostor ogromnom broju konflikata do sada.

Da bi se to razumelo, potrebno je stalno imati na umu da teritorije koje žele da postanu autonomne zajednice ne uspostavljaju samoupravu u isto vreme, da kada to urade dobijaju skup ovlašćenja koji nije nužno isti kao kod bilo koje druge postojeće zajednice i, najzad, da niukom slučaju nije bilo nameravano da skup dатih ovlašćenja bude definitivan, što i sam Ustav predviđa uvodeći najmanje dva mehanizma za njegovo eventualno proširenje – izmenu statuta i vanstatutarni prenos.

Ali, iznad avega, mora se razumeti da Ustav Španije nije stvorio sistem u kome se uredno definisana pitanja ili oblasti pod državnom jurisdikcijom stavljuju pod punu kontrolu novih autonomnih zajednica, dok druga u potpunosti ostaju objekat akcija centralnih institucija države: to je sistem u kome su distribuirane funkcije, a ne pitanja. Prema tome, to je sistem koji dozvoljava da za pojedina pitanja – npr. socijalno osiguranje, ili televiziju, ili zaštitu životne sredine – i država i autonomne zajednice budu ovlašćeni da deluju, mada svako od njih vršeći pojedinu funkciju – npr. donošenje zakona, koordinaciju, regulisanje, izvršavanje, kontrolu itd. Naravno, postoje i pitanja koja su u isključivoj nadležnosti

bilo države, bilo autonomne zajednice, i za koja su odgovarajući organi vlasti ovlašćeni da preduzmu sve moguće vrste mera. Ali u velikom broju slučajeva, Ustav je radije zadržao u okviru delokruga države konkretnu funkciju, ili seriju funkcija, ostavljajući ostale funkcije na slobodno raspolaganje autonomnim zajednicama. To, drugim rečima, znači da će država i zajednice morati da svoje odgovarajuće nadležnosti učine kompatibilnim i funkcionalnim i da će efikasan sistem za razrešavanje konflikata biti ključ za glatko funkcionisanje sistema.

2.4.1. Nadležnosti države

Isključive nadležnosti države su nabrojane u 32 stava člana 149.1 Ustava, koji počinje davanjem državi nadležnosti da „reguliše osnovne uslove koji garantuju ravnopravnost svim Špancima” i nastavlja nabrajanjem oblasti kao što su državljanstvo i imigracija, međunarodni odnosi, odbrana, pravda, privredno i kričivo zakonodavstvo, zakonodavstvo o izvršavanju krivičnih sankcija, procesno, radno i građansko zakonodavstvo, carine, monetarni sistem, kredit i osiguranje, socijalna zaštita itd. Međutim, samo u nekoliko slučajeva konkretna pitanja su neograničeno stavljeni u domen države, dok u mnogim drugim pitanjima država ima samo zakonodavnu nadležnost – ili čak nadležnost da donese samo osnovne zakone – zbog čega su zajednice u poziciji da preuzmu preostale funkcije.

U svakom slučaju, stvarno polje nadležnosti države ne može se u potpunosti odrediti a da se ne razmotre ostale odredbe Ustava, posebno statuti autonomije različitih zajednica. U prvom slučaju, to je potrebno zbog toga što neki drugi članovi Ustava dodeljuju državi konkretnе nadležnosti, pored onih pomenutih u članu 149.1, na primer svaki put kada pojedino pitanje treba da bude obrađeno organskim zakonom. U drugom slučaju, to je zbog toga što, iako zajednice mogu da preuzmu sva ovlašćenja koja nisu izričito dodeljena državi, ako one ne preuzmu pojedino ovlašćenje u svom statutu – a to se od njih nikada ne traži – ovlašćenje ostaje u domenu države, „čije norme će imati prednost u slučaju sukoba nad normama autonomne zajednice u svemu što nije pripisano njenim konkretnim ovlašćenjima” (član 149.3 Ustava Španije).

2.4.2. Nadležnosti autonomnih zajednica

Pomenuti član 149.3 Ustava utvrđuje da, u principu, autonomna zajednica može imati sve nadležnosti koje nisu Ustavom izričito rezervisane za državu, ali i da će imati samo one nadležnosti izričito sadržane u njenom konkretnom statutu. U skladu sa tim, statut postaje norma referentna za sagledavanje koliko daleko ide polje nadležnosti zajednice.

Međutim, mogućnost da se koristi ovaj široki skup nadležnosti – ili još širi predviđen Ustavom – zavisila je od puta koji je korišćen za postizanje autonomnog statusa. Samo takozvane istorijske zajednice (iz Prelaznih odredaba No.2. Ustava Španije), uz one koje tradicionalno uživaju jedinstven status samouprave (iz Dodatnih odredbaba No.1. Ustava Španije), kao i one koje su uspešno iskoristile „brzi” put prema autonomiji predviđen u članu 151. Ustava (iz člana 151.1) – na primer, Baskija, Katalonija, Galicija, Navara i Andaluzija – mogle su odmah da dostignu najširi mogući stepen autonomije, koji obuhvata sve nadležnosti izuzev onih koje su izričito dodeljene državi prema članu 149.1 Ustava. Za ostale zajednice, njihovi statuti ostali su ograničeni odredbama člana 148. do 1994. godine, kada su Organski zakoni 1 do 11/94 suštinski proširili nadležnosti inicijalno predviđene u njima.

Ipak, sve zajednice koje su isle „sporim putem” mogle su da uživaju širi skup nadležnosti dosta pre nego što su bile okončane izmene njihovih statuta, zahvaljujući odredbama sadržanim u članu 150.2 Ustava, koji propisuje da „država može autonomnim zajednicama da prenese ili putem organskog zakona delegira ovlašćenja u pitanjima iz delokruga države, koja su po svojoj prirodi takva da su pogodna za transfer ili delegiranje”. Tako su autonomne zajednice Valensija i Kanarska ostrva prve, a kasnije i ostale, imale koristi od donošenja serije zakona o transferima koji su suštinski povećali stepen njihove samouprave bez izmena teksta njihovih statuta, dosledno smanjujući na izuzetno značajan način razliku koju je put prema autonomiji stvorio između različitih zajednica. Očigledno je da ovaj mehanizam nije nudio zajednici garanciju obezbedenu unošenjem konkretnih ovlašćenja u njen statut – pošto država može ili da opozove delegiranje, ili da upotrebni mehanizme kontrole sadržane u zakonima o transferu ili delegiranju. Ali, bilo je evidentno da ovaj mehanizam uvodi u sistem zanimljiv stepen fleksibilnosti i da drži statut srazmerno po strani od nepredumišljajnih reformskih procesa.

2.4.3. Harmonizacija, koordinacija, saradnja i mehanizmi rešavanja konflikata

Kada opisuje nadležnosti dodeljene državi u okviru *države autonomija*, Ustav se nekoliko puta poziva na koncept „harmonizacije” i „koordinacije”, kao na mehanizme dodeljene centralnim institucijama države sa ciljem da se spreče remeti-lačke posledice prekomerno divergentnih politika autonomnih zajednica.

Ovlašćenje za harmonizaciju je pomenuto u spornom članu 150.3 Ustava, koji državi daje pravo da „izdaje zakone koji ustanovljavaju principe neophodne za harmonizovanje odredaba propisa autonomnih zajednica čak i u slučaju pitanja koja su stavljena u njihovu nadležnost, kada opšti interes to zahteva”, zatim

dajući nacionalnom zakonodavnom telu odgovornost za procenjivanje takve potrebe time što se traži „apsolutna većina u svakom veću”.

Sa druge strane, nadležnost za koordinaciju se pominje u celom članu 149.1 Ustava, koji nekoliko puta dodeljuje državi „opštu koordinaciju” nekoliko sektora - ekonomije, naučnih istraživanja, zdravstva – u kojima autonomne zajednice imaju suštinsku nadležnost. Objasnjavajući ovu odredbu, Ustavni sud 1983. godine utvrđuje da je u nekim oblastima država ovlašćena da unilateralno stvori „integracione mehanizme” koji uvode izvestan stepen homogenosti među različitim normama koje potiču od autonomnih zajednica, sa ciljem da se u širok državni sistem integrišu različiti autonomni podsistemi. Priroda ovih mehanizama je fleksibilna i jaka. Država je razvila širok spektar takvih mehanizama, osnivajući tokom godina sektorske konferencije, zajedničke odbore itd. Osim toga, i same autonomne zajednice su stvorile brojne bilateralne i multilateralne mehanizme kooperacije u pitanjima iz domene njihove nadležnosti, koji u nekim slučajevima takođe omogućuju zajedničke aktivnosti koje uključuju i samu državu. Iako oni nisu izričito pomenuti u Ustavu, Ustavni sud je prihvatio da su oni zasnovani na Ustavu, odnosno na postojanju obaveze „podrške i međusobne lojalnosti” između države i zajednica.

Najzad, Ustav takođe uvodi seriju mehanizama za rešavanje konflikata koji mogu izbiti između države i autonomnih zajednica ili između samih autonomnih zajednica; mehanizama za koje je oblikovanje i ubičajeno funkcionisanje *države autonomija* pokazalo da su od najvećeg značaja, pošto su suprotnosti između države i autonomnih zajednica zaista karakteristika koja određuje *državu autonomiju*.

Način za rešavanje ovih konflikata je pre svega tražen u sudskim sredstvima. Kao što članovi 106. i 153. Ustava Španije određuju, konflikti koji proističu iz administrativnih propisa ili regulativnih mera koje potiču od države ili od autonomnih zajednica rešavaju se pred redovnim administrativnim sudovima, koji su nadležni za sve organe javne administracije. U pogledu kompatibilnosti odredaba propisa koji imaju snagu zakona i koji potiču bilo od države, bilo od autonomnih zajednica, sa takozvanim „ustavnim blokom” – u osnovi, Ustavom i Statutom – rešavanje konflikata povereno je Ustavnom суду, koji je takođe ovlašćen da rešava sporove oko nadležnosti između države i autonomnih zajednica i između samih autonomnih zajednica. Treba primetiti da prema Ustavu država nije jedina koja ima mogućnost da iznese slučaj pred Ustavni sud, pošto su autonomne zajednice takođe legitimisane da traže proveru ustavnosti onih propisa države „koji mogu imati uticaj na njihovo polje autonomije” (član 32.2 Organskog zakona o Ustavnom судu).

U svakom slučaju, krajnje sredstvo za rešavanje sporova nalazi se u rukama države i nema pravnu već očigledno političku prirodu. To je mehanizam pred-

viđen u članu 155. Ustava, koji navodi da „ako neka autonomna zajednica ne izvrši obaveze koje su joj nametnute Ustavom ili drugim zakonima, ili u slučaju da se ponaša na način koji ozbiljno šteti opštem interesu Španije, Vlada, pošto uloži žalbu predsedniku autonomne zajednice a ne dobije zadovoljavajući odgovor, može, u skladu sa odobrenjem dobijenim apsolutnom većinom u Senatu, usvojiti mere koje su neophodne kako bi se ta autonomna zajednica silom prinudila da izvrši tražene obaveze, ili kako bi se zaštitili pomenuti opšti interesi”. Često označavan kao ustavni *ultima ratio*, član 155. Ustava ostaje – na sreću – dosad neuopotrebljen.

2.5. Finansiranje sistema

Član 156. Ustava počinje deklaracijom da će „autonomne zajednice uživati finansijsku autonomiju za razvijanje i izvršavanje svojih nadležnosti”, a zatim upozorava da će to biti učinjeno „u saglasnosti sa principima koordinacije sa Državnom blagajnom i prema principu solidarnosti između svih Španaca”.

Osnovna sredstva za ostvarivanje „koordinacije” i „solidarnosti” se odmah predviđaju samim Ustavom. Kako bi se dostigao prvi od ovih ciljeva, član 157.2 dopušta državnom zakonodavnom telu da donese organski zakon koji će regulisati vršenje finansijskih ovlašćenja autonomnih zajednica, propis za rešavanje ne-suglasica koje mogu da se pojave i mehanizam za finansijsku saradnju između njih i države, dok princip solidarnosti treba da se ostvari stvaranjem Međuteritorijalnog kompenzacijonog fonda – predviđenog u članu 158.2.

Donet na osnovu člana 157.2, takozvani Organski zakon o finansijama autonomnih zajednica – Organski zakon 8/1980, ili uobičajeno nazvan LOFCA – postao je kičma celokupnog finansijskog i budžetskog sistema autonomnih zajednica, a istovremeno predstavlja i propis koji uređuje odnose između autonomnih zajednica i države u ovoj konkretnoj oblasti. Ali pre svega, LOFCA je postao glavni instrument homogenizacije finansijskih sistema različitih autonomnih zajednica, kao i njihove integracije sa državnim sistemima. Zanimljivo je da finansijska autonomija data članom 156.1 Ustava i dugačak spisak mogućih finansijskih izvora nabrojan u članu 157.1, nisu doveli do različitih finansijskih sistema zasnovanih na mnoštvu izvora, već do prilično homogenog modela – Baskija i Navara su izuzetak – koji skoro u potpunosti zavisi od državnog budžeta.

Ustav nudi autonomnim zajednicama stvarno obimnu listu mogućih izvora dohotka u članu 157.1, koja uključuje poreze koje im u potpunosti ili delimično ustupa država; doplatu na državne poreze i druge udele u državnom prihodu; njihove sopstvene poreze, prireze i druge razreze; transfere iz međuteritorijalnog kliničkog fonda i druga davanja kojima se tereti državni budžet; prihode po osno-

vu njihovih nepokretnosti i po osnovu privatnog dohotka; kao i kamate iz kreditnih operacija. Ipak, postojeći sistem se oslanja u velikoj meri na alokaciju iz državnog budžeta. Iako su neki državni porezi u stvarnosti ustupljeni autonomnim zajednicama i iako su transferi iz Međuteritorijalnog kompenzacionog fonda postali važan investicioni izvor za najsiromašnije zajednice, osnovni deo njihovog prihoda još uvek potiče iz državnog budžeta.

Izuzetak od ovog pravila su Navara i Baskija, čiji je finansijski sistem oformljen u potpuno suprotnom pravcu. Nastavljujući praksu koja potiče još iz XIX veka – i koja je prihvaćena u Ustavu u Dopunskoj odredbi br. 1 – one utvrđuju, sakupljaju i ubiraju svoje sopstvene poreze, a posle plaćaju državi ugovoreni iznos novca - poznat kao *cupo* – „kao doprinos za sve državne poreze koje autonomna zajednica nije prisvojila” na svojoj teritoriji.

2.6. Institucionalna struktura autonomnih zajednica

Organizacija sopstvenih institucija samouprave je jedna od najočiglednijih nadležnosti koju neka autonomna zajednica može da preuzme na sebe na osnovu člana 148.1 Ustava. Dosledno tome, svi statuti autonomija su uključili u svoj tekst odredbe u kojima se nabrajaju institucije samouprave i opisuju njihove nadležnosti i međusobni odnosi.

Ustav u članu 152.1 ukratko opisuje kako ove institucije treba da izgledaju. Iako su odredbe ovog člana obavezne samo za one zajednice koje su stekle autonomni status takozvanim „brzim putem”, površan pregled institucionalnog okvira postojećih zajednica navodi nas na zaključak da u ovoj oblasti postoji rasprostranjen fenomen oponašanja, pošto je baš svaka zajednica reprodukovala institucionalni okvir predviđen članom 152.1 koji sam – uprkos brojnim osobenostima – reprodukuje osnovne crte parlamentarnog sistema koji već postoji na nacionalnom nivou.

Prema tome, institucionalna struktura španskih autonomnih zajednica je u osnovi – mada ne i isključivo – sastavljena od predstavničke skupštine, predsednika, vlade i višeg suda pravde.

a) Svaka autonomna zajednica je uključila u svoju institucionalnu strukturu jednodomnu predstavničku skupštinu, čija veličina ide između 25 poslanika u Skupštinama Seute i Melilje, do 135 poslanika u katalonskom parlamentu, mada najveći broj parlamenata ima znatno manje od 100 poslaničkih. Poslanici su zamišljeni kao predstavnici kojima to nije jedino radno mesto i nije im dodeljena fiksna plata, već *per diem* nadoknada za učešće u radu skupštine, koja je obično ograničena statutom na ne više od četiri mesečna godišnje. Konačno, njihov mandat je jednoglasno ograničen na četiri go-

dine, iako neki predsednici imaju pravo da raspuste odnosne skupštine. Izborni sistem za njih je oblikovan – uz svega nekoliko osobenosti – po uzoru na izborni sistem za Kongres poslanika. U pogledu njihovih nadležnosti, svi parlamenti su ovlašćeni da biraju predsednika autonomne zajednice između svojih članova, da ga kontrolisu i da kontrolisu njegovu vladu, pa čak i da traže njegovu političku odgovornost putem izglasavanja nepoverenja ili uskraćivanjem poverenja koje je tražio predsednik. Jedino je u slučaju Baskije moguće da Parlament opozove pojedinog člana Vlade, a jedino je u slučajevima Valensije i Kastile-La Manče predsedniku dozvoljeno da veže glasanje o poverenju za usvajanje zakonskog predloga. Pored toga, svim parlamentima, sa izuzetkom parlamenta Seute i Melilje, data je zakonodavna nadležnost, a izuzetak se pravda činjenicom da ta dva parlamenta u stvari nisu ništa drugo do gradska veća pretvorena u predstavničke skupštine, čiji članovi istovremeno izvršavaju funkcije gradskih većnika i skupštinskih poslaničkih.

b) Izvršna vlast je koncipirana u statutima na veoma sličan način na koji i sam Ustav koncipira državnu izvršnu vlast. Predsednik ima jasno prvenstvo u odnosu na ostale članove svog kabineta, pošto on određuje njegovu politiku, on je jedini ovlašćen da ih bira i razrešava, i samo on uživa podršku koju izražava parlamentarna većina. Svi predsednici imaju funkciju „vrhovnog predstavljanja odnosne zajednice, kao i običnog predstavljanja države u njoj“ (član 152.1 Ustava); dalje, samo nekoliko njih ima pravo – koje ima predsednik Vlade na nacionalnom nivou – da raspusti zakonodavno telo.

c) Najzad, pored institucija pomenutih u članu 152.1, najveći broj autonomnih zajednica je odlučio da stvori i druge institucije, koje služe specifičnim potrebama i ponekad se ugledaju na takve institucije države. Tako su mnoge autonomne zajednice stvorile svoga *ombudsmana*; neke su oformile visoka savetodavna tela ili savete za pitanja kulture, ili ekonomска ili socijalna pitanja; a one koje imaju nadležnosti u oblasti bezbednosti i javnog reda su formirale svoje sopstvene policijske snage.

Iako član 152. Ustava pominje Viši sud pravde kao „vrhovni organ sudstva u okviru teritorije autonomne zajednice“ ovaj sud nije stvarno institucija autonomne zajednice – odnosno institucija u odnosu na koju autonomna zajednica ima brojne nadležnosti, koja može biti regulisana statutom ili propisima zajednice, čije članove može postavljati neki drugi organ zajednice itd. U Španiji pravda proističe iz španskog naroda. Nju u ime kralja (član 117.1 Ustava) vrše sudije i sudije za prekršaje, koji čine jedinstvenu celinu (član 122.1) i koji sačinjavaju sudove i tribunale koji su organizovani i rade na principima sudskog jedinstva (član 117.5),

u uslovima utvrđenim Organskim zakonom koji je donelo nacionalno zakonodavno telo (član 122.1), i izvršavaju ovlašćenja isključivo poverena državi članom 149.5. Prema tome, ne postoje sudovi zajednice, niti sudstvo zajednice, pa viši sudovi pravde pomenuti u članu 152. nisu institucije autonomnih zajednica, već institucije koje se odnose na jedino postojeću svedržavnu sudsку vlast i čija jurisdikcija obuhvata teritoriju pojedinačnih autonomih zajednica i koji predstavljaju vrh sudske strukture u okviru te teritorije.

3. AUTONOMIJA OPŠTINA I OBLASTI

3.1. Ustavna struktura lokalne autonomije²

Od stupanja na snagu Ustava iz 1978, struktura španske države je zasnovana na decentralizaciji, koja se ostvaruje u tri oblika teritorijalnog organizovanja koji uživaju garanciju autonomije u pogledu svojih interesa: država, autonomne zajednice i lokalni entiteti. Ova autonomija, priznata Ustavom za ta tri oblika teritorijalnog organizovanja, ne znači bezuslovno postojanje jednakog pravnog kriterijuma za ustavni tretman svih njih.

U stvari, lokalni entiteti se nalaze u položaju stvarne pravne nejednakosti u pogledu ustavnog tretmana svoje autonomije u poređenju sa autonomnim zajednicama i centralnom državom čije je regulisanje iscrpno i koje, osim toga, uživaju proceduralnu zaštitu skupa svojih nadležnosti pred Ustavnim sudom, a što se ne primenjuje direktno na lokalne entitete.

3.1.1. Normativno regulisanje lokalne autonomije

Autonomija lokalnih entiteta u pogledu njihovih interesa regulisana je članom 137. Ustava Španije koji je donet 27. decembra 1978. On priznaje deklarativna prava autonomije lokalnih entiteta, ali ne reguliše skup nadležnosti koje se daju sadržaju lokalne autonomije.

Ostale odredbe Ustava vezane za lokalnu autonomiju nalaze se u Glavi II, Poglavlja VIII (članovi 140. do 142) Ustava Španije. One sadrže osnovne norme upravljanja i organizacije lokalnih entiteta i priznaju pravnu personalnost opština i oblastima. Konkretno, član 140. se bavi garancijom autonomije opština i njihovom punom pravnom personalnošću, regulišući istovremeno njihove organe upravljanja i proceduru njihovog izbora, dok član se član 141. bavi pravnom personalnošću oblasti i njihovim definisanjem.

² Autor: Enrique Fliquete Lliso.

Od navedenih ustavnih normi dalje se izvodi nominalno priznavanje lokalne autonomije i pravne personalnosti lokalnih entiteta, koje ne nosi bezuslovno instrumente za dosledno ustavno pripisivanje nadležnosti. Ovaj nedostatak konkretnizacije nadležnosti lokalnih entiteta u tekstu Ustava se nadoknađuje time što se regulisanje prepušta zakonodavnom telu, uz poštovanje ograničenja sadržanih u članu 149, stav 1, alineja 18. Ustava, koji daje državi isključivu nadležnost u pogledu ustanovljavanja „osnova pravnog režima javnih uprava” koji prepostavlja regulisanje osnova lokalnih režima kao formulu za pripisivanje nadležnosti lokalnim entitetima. Osim toga, prepuštanje regulative zakonodavnom telu se mora realizovati uz podjednako poštovanje zakonodavstva državnog karaktera kao i zakonodavstva autonomija, pošto autonomne oblasti raspolažu većinom nadležnosti koje se odražavaju na suštinu interesa lokalnih entiteta.

Zakonodavni razvoj sistema nadležnosti lokalnih entiteta se nalazi u Zakonu br. 7/1985 od 2. aprila o regulisanju osnova lokalnog režima, propisu koji – kako potvrđuje njegova preambula – „razvija ustavnu garanciju lokalne autonomije” i predstavlja „tačku definisanja lokalne autonomije”. Na ovaj način, članovi 25. i 26. Zakona priznaju opština nadležnost za „unapređenje svih vrsta aktivnosti i pružanje različitih javnih usluga koje doprinose zadovoljenju potreba i želja susedskih zajednica”, nadležnost koja je svakako otvorena prema pitanjima koja nisu nužno ona koja su navedena u stavu 2. istog člana; kao što i obavljanje različitih javnih službi nije ograničeno onim što je navedeno u odredbama sa držanim u članu 26.

Što se tiče oblasti, član 31, stav 2. Zakona 7/1985 predviđa njihove sopstvene ciljeve i specifičnosti, dok član 36. nabroja ovlašćenja Parlamenta. U svakom slučaju, Zakon 7/95 dopušta mogućnost da zakonodavni sektor, državni i autonomni, pripše nove nadležnosti opština i oblastima.

3.1.2. Garancije lokalne autonomije

Institucionalna garancija koja se odnosi na lokalnu autonomiju ograničava mogućnosti da zakonodavac povredi srž institucije, koja mora uživati adekvatne mehanizme zaštite sopstvenog funkcionisanja za nosioce lokalne autonomije radi njihove sigurnosti, kako je i propisano u članu 11. Evropske povelje o lokalnoj autonomiji, na osnovu koje „lokalni entiteti moraju raspolažati mogućnošću izvora prava da bi na kraju osigurali slobodno ostvarivanje svojih nadležnosti i poštovanje principa lokalne autonomije ugrađenih u Ustav ili u zakonske propise”.

Ipak, Ustav Španije favorizuje zaštitu države i autonomnih zajednica, dozvoljavajući im prilaz Ustavnom sudu – što je regulisano članovima 161. i 162. Ustav je u ovoj tački ispustio lokalne entitete i tako ih isključio iz predviđene procedu-

re ustavne zaštite. To što nije pomenuta ustavna zaštita lokalne autonomije prevažideno je stvaranjem *ex novo* jedne procedure, odnosno zaštite, koja je navedena u članu 161.1.d) Ustava, koji dozvoljava pripisivanje novih nadležnosti Ustavnom судu na osnovu Organskog zakona. Sistem zaštite lokalne autonomije se reguliše na ovaj način u Organskom zakonu 7/1999 od 21. aprila, koji predstavlja izmenu Organskog zakona 2/1979, od 3. oktobra o Ustavnom судu, gde je u član 59, stav 2. u Poglavlju IV pod naslovom „Ustavni konflikti” ugrađen jedan novi konflikt, koji se pridodaje već postojećim konfliktima između države i autonomnih zajednica, i gde se Ustavni sud ovlašćuje da rešava konflikte koji izbiju između opština i oblasti u odnosu prema državi ili prema autonomnoj zajednici, u odbrani lokalne autonomije.

Prepoznavanje ovog vida konflikta daje lokalnoj autonomiji sadržaj sopstvene i isključive nadležnosti, koju konkretizuje garancija iz člana 137. Ustava Španije, na istom nivou zaštite koji je priznat i državi i autonomnim zajednicama, što pretpostavlja prepoznavanje lokalnih nadležnosti kao limita za zakonodavca i integraciju pravnih normi uobličenih na osnovu lokalnih nadležnosti u ustavni blok, što znači da se njima u sudskom postupku priznaje snaga zakona države i autonomne zajednice. Razlika se ogleda, u svakom slučaju, u odnosu na žalbu na neustavnost: ustavni konflikt kao mehanizam zaštite lokalne autonomije ima ograničenje u pogledu nemogućnosti da se istakne neustavnost norme kojom entitet povređuje lokalnu autonomiju, preciznije, moguća inkompatisibilnost sa postupkom iz člana 162. Ustava.

Da zaključimo. Smatra se da mehanizam zaštite koji Ustav Španije utvrđuje isključivo u korist države i autonomnih zajednica stavlja ove u privilegovani položaj u odnosu na lokalne entitete, čije konkretno određivanje zavisi od isključive volje zakonodavca, državnog ili autonomne zajednice, a ne od ustavotvorca, što jasno pokazuje da je za ustavotvorca položaj države i autonomnih zajednica privilegovan u odnosu na položaj lokalnih entiteta.

3.1.3. Kritička napomena

Ceneći razliku u ustavnom tretmanu, ne može se sporiti da lokalni entiteti imaju osiguranu srž autonomije u članu 137. Ustava Španije, koji određuje nosioca moći upravljanja interesima opština i oblasti i unosi ih u Ustav, što pretpostavlja da je suština lokalne autonomije nedodirljiva oblast za zakonodavca, državnog ili autonomne zajednice.

Lokalna autonomija je garancija ugrađena u Ustav i uživa ustavnu zaštitu u odnosu na akte koji povređuju njenu osnovnu suštinu. Opravdanje razlike u ustavnom tretmanu između teritorijalnih entiteta treba tražiti u potrebi konsolidacije *dr-*

žave automija (*Estados de las Autonomias*) i, sledstveno tome, u omogućavanju da se i država i autonomne zajednice mogu prihvati razvoja svojih nadležnosti. U celiom tom procesu, lokalni entiteti nisu bili samo puki svedoci decentralizacije, prema predlozima već sadržanim u Evropskoj povelji o lokalnoj autonomiji iz 1985, koja je potpisana u Strazburu 15. oktobra i koju je Španija ratifikovala 20. januara 1988. Povelja u svom članu 4, stav 3. sadrži „princip supsidijarnosti među administracijom”, koji obuhvata produbljivanje u teritorijalnoj decentralizaciji i uvršćivanje pravnog položaja lokalnih entiteta među odgovarajuće pravne garancije.

3.2. Sistem opštinskih izbora³

3.2.1. Normativna regulativa

Ustav Španije iz 1978. predviđao je u svom članu 81. da Skupština Španije (*Cortes Generales*) doneše Organski zakon koji reguliše opšti izborni postupak i istovremeno je propisao da sistem izbora opštinskih predstavnika (član 140) mora biti zasnovan na biračkom pravu koje će biti opšte, slobodno, jednakno, direktno i tajno.

Zakon o ovom pitanju je donet šest godina kasnije, tako što je u Organskom zakonu 5/1985 od 19. juna o opštem izbornom postupku, konkretizovan način na koji će se obavljati izbori za poslanike i, među njima, za lokalne odbornike. U svakom slučaju, režim lokalnih izbora sledi, u svojoj osnovi, ono što je već predviđeno u Zakonu 39/1978, koji je izmenjen kasnije Zakonom 6/1983, i ono što je već bilo predviđeno u prvom propisu o demokratskim izborima, u Real Decreto zakonu o izbornim pravilima iz 1977. godine. To, naravno, dopunjuje značajan broj bazičnih zakona koji omogućavaju razvoj principa koje sadrži izborni zakon, među koje se ubrajuju Organski zakon 54/1978 od 4. decembra o političkim partijama; Organski zakon 9/1983 od 15. jula koji reguliše pravo okupljanja; Organski zakon 3/1987 od 2. jula o finansiranju političkih partija; Organski zakon 2/ 1988 od 3. maja, koji reguliše izbornu propagandu na programu privatnih televizija i Organski zakon 10/1991 od 8. aprila, kojim se reguliše izborna propaganda na radio-programu.

3.2.2. Pogled na lokalni izborni sistem

Prema članu 140. Ustava iz 1978. godine članove lokalnih skupština će „izabrati stanovnici opština prema načelu univerzalnosti, jednakosti, slobode, direktnosti i tajnosti u formi koja je propisana zakonom. Gradonačelnika će birati

³ Autor: David Catlalazud Chover.

većnici ili stanovnici”. Prema tome, izbori za većnike se odvijaju na istim principima kao i ostali izbori; što se tiče izbora gradonačelnika, čak i Ustav dopušta da ga stanovnici biraju direktno, a Zakon 5/1985. upućuje bez sumnje na alternativu – da ga biraju većnici. Ovaj zakon čak predviđa režim otvorenog saveta, koji je rezervisan za opštine sa manje od 100 stanovnika.

Broj većnika koji se biraju varira zavisno od broja stanovnika u opštini. Opštine sa manje od 250 stanovnika biraju pet većnika, one sa manje od 1000 šest, one sa manje od 2.000 devet, i tako postepeno do 100.000, koje biraju 25 većnika, a od tog broja zakon propisuje da se za svakih sledećih 100.000 stanovnika bira još po jedan većnik i još jedan ako je konačna cifra parna.

Izuzimajući opštine sa manje od 250 stanovnika, izborni sistem je proporcionalan. Za izbore se koristi formula Hondt na osnovu zatvorenih i jedinstvenih lista kako bi se sprečila raspodela mandata poslanicima čija kandidatura nije dobila najmanje 5% važećih glasačkih listića izdatih u opštini.

3.2.3. Specifičnosti u odnosu na opšti izborni sistem

Biračko pravo, aktivno i pasivno, na opštinskim izborima – regulisano u članovima 176. i 177. Zakona 5/1985 – pokazuje jednu važnu specifičnost u odnosu na biračko pravo vezano za parlamentarne i autonomne izbore: biračko pravo se daje strancima rezidentima u Španiji. Ustavnom reformom sprovedenom u leto 1992, koja je bila posledica potpisivanja Ugovora u Mastrihtu, dozvoljava se da biraju i budu izabrani na opštinskim izborima oni stranci rezidenti u Španiji koji su građani Evropske unije, kao i oni čije su zemlje sa Španijom postigle dogovor o reciprocitetu na ovom planu.

Izborni zakon reguliše (članovi 177. i 178) kako specifičnosti prouzrokovane nemogućnošću izbora i nespojivošću funkcije većnika, tako i sistem za sprečavanje smanjenja broja većnika koje se može pojavititi iz različitih razloga. Smanjenje broja većnika se pokriva pripisivanjem iz odgovarajuće poslaničke grupe, odnosno u ovom slučaju, zamenom sa odgovarajuće liste, prema utvrđenom redosledu. Ako nema više slobodnih kandidata ili raspoloživih zameni, podrazumevaće se da se kvorum prisutnih koji se zakonom traži za glasanje automatski odnosi na broj preostalih članova postojeće skupštine. Ako taj broj bude manji od dve trećine zakonskog broja članova skupštine, formiraće se radna komisija sačinjena od svih članova skupštine koji produžavaju rad i osoba odgovarajućih sposobnosti i lokalne pripadnosti, koja će, imajući na umu rezultate poslednjih opštinskih izbora, formirati Oblasni savet, ili u slučaju oblasti, kompetentan organ odgovarajuće autonomne zajednice, za upotpunjavanje zakonskog broja članova skupštine.

3.2.4. Kritička napomena: razmišljanje o problemu prebega

Jedna od neobičnih situacija koja se često dešava za vreme mandata različitih parlamenata, a posebno u mnogim opštinama, jeste modifikacija političkih grupa time što neki većnik napušta jednu i pristupa drugoj grupi, što ima za posledicu promenu u odnosu snaga koje sačinjavaju neku upravu.

Prebegavanje stvara odbojnost zbog shvatanja da ovaj politički fenomen menja jedan aspekt izbornog procesa, za koji verujemo da je van diskusije, a to je da izabrani predstavnici treba da odgovaraju onome što su građani birali. Bez sumnje, posledice koje proizilaze iz ovakvih aktivnosti su falsifikovanje političkog predstavljanja, slabljenje sistema političkih partija, štetnost za upravu, favorizovanje korupcije i unazadivanje demokratske političke kulture.

Bez obzira na ove posledice, prebegavanje je legalno. Ustavni sud Španije navodi da „svojina” nad poslaničkim mestom – mandatom većnika u ovom slučaju – pripada osobi koja ga je dobila u izbornom procesu i da ona može slobodno raspolažati njime i dodeliti ga parlamentarnoj ili opštinskoj grupi kojoj sama smatra da treba, ne pitajući se pri tome da li se takvim ponašanjem poslanika menja ili iskrivljuje izraz volje građana. Smatramo da Ustavni sud podržava stanovište koje je udaljeno od osećaja društvene većine kada tvrdi da se „putem predstavnika ostvaruje pravo građana da učestvuju, da trajnost predstavnika zavisi od volje birača... a ne od volje političkih partija”, kao i da „prestanak javne funkcije predstavljanja koja se dobija na osnovu izbora ne može zavisiti od volje koja nije volja birača i eventualno od volje izabranog”.

Ipak, da bi se što je moguće više izbegla praksa prebegavanja, 7. jula 1998. ministar javnih uprava i predstavnici svih partija zastupljenih u Parlamantu, potpisali su dogovor u kome se, između ostalih normi, predlagalo sledeće:

- a) Dogovor da se odbije i ne dopusti pristup većniku sa liste druge grupe u svoju političku grupu, za vreme dok obavlja funkciju dodeljenu u matičnoj grupi.
- b) Dogovor da se zabrani korišćenje prebega za stvaranje, održavanje ili menjanje većina u vladama javnih institucija, da se ne podrži nijedna inicijativa koja bi to obezbedila i da se demotiviše političko prebegavanje usvajanjem de-stimulativnih mera ekonomskog, normativnog i protokolarnog karaktera, kao i da se prebezima ne dozvoli pristup mešovitoj grupi tako što će se izjasniti kao „nestranački”.
- c) Reformisati Organski zakon o opštem izbornom postupku tako da se reguliše pitanje nosioca javne funkcije kada izabrani predstavnik svojom voljom napusti političku partiju.

d) Reformisati Organski zakon o opštem izbornom postupku u smislu da se onemogući postavljanje pitanja poverenja pre isteka jedne godine od preuzimanja mandata i u toku poslednje godine trajanja mandata i dodati obavezu da poslanik koji napušta svoju matičnu stranku mora da provede bar jednu godinu u drugoj političkoj grupi pre postavljanja pitanja poverenja.

Neke od ovih mera su politički – i ustavno – diskutabilne i, kako je pokazala skorašnja preksa, prilično neefikasne. Smatramo da se podržavanje predstavljanja može postići jedino tako što će se u interne statute političkih partija uneti pravila koja zabranjuju prihvatanje ili okorišćavanje aktima prebega i zahvaljujući savesti birača koji će ga sankcionisati izbegavanjem da glasaju za takvo političko ponašanje, koje, iako je legalno, nije moralno.

3.3. Lokalna javna služba⁴

3.3.1. Normativna regulativa o lokalnoj javnoj službi

Odredbe koje Ustav Španije sadrži u pogledu principa za rad svih javnih uprava – i, na kraju, i za lokalnu upravu – nalaze se pre svega u članovima 103, 140. i 149.

U članu 103. se ističe da javna uprava služi objektivno opštim interesima i da se obavlja prema principima efikasnosti, hijerarhije, decentralizacije, dekoncentracije i koordinacije, potpuno u skladu sa pravom i zakonom; zakonu se prepušta regulisanje statusa javnih službenika, pristup javnim funkcijama u skladu sa principima kompetentnosti i sposobnosti, specifičnosti ostvarivanja njihovih prava na sindikalno udruživanje, sistem nekompatibilnosti funkcija i sistem garancija za nepristrasnost u izvršavanju funkcija.

Član 140. navodi da Ustav garantuje autonomiju opština, da one uživaju puni pravni subjektivitet i da njihovu vladu i administraciju predstavljaju gradsko veća koja se sastoje od gradonačelnika i većnika.

Na kraju, član 149, stav 1, alineja 18. navodi da država ima isključivu nadležnost u pogledu osnova pravnog režima javnih uprava i u pogledu pravnog režima nameštenika, koje će u svakom slučaju, pre svega garantovati službenicima jedinstveni tretman.

Prema tome, položaj lokalne javne službe regulisan je u osnovi normama države, a u nekim slučajevima i pojedinim normama autonomnih zajednica. Možemo stoga govoriti o konfuziji sistema izvora prava, zahvaljujući ograničenim doimenima primene normi, a što se može rezimirati na sledeći način:

- 1) Zakon 7/1985 od 2. aprila o osnovama lokalne uprave.

⁴ Autor: Javier Pinazo Hernadis.

2) Prečišćen tekst važećih odredaba u materiji lokalne uprave odobren putem RD-leg 781/1986 od 18. aprila.

3) Zakon 30/84 od 2. avgusta o meraima za reformu javnih funkcija i još uvek važeće odredbe Zakona o službenicima iz 1964.

4) Nalozi autonomnom zakonodavstvu u materiji lokalne uprave i smernice za razvoj.

5) Propisi u pogledu javnih funkcija u autonomiji koji se primenjuju direktno ili uz odobrenje i na lokalnu upravu.

6) Lokalni propisi u pogledu uslova rada lokalnih službenika.

U stvarnosti, pravni režim je još uvek dosta složen, ako imamo u vidu odgovarajuće zakone i prateće akte koji propisuju strogi režim i odnose se na lokalne službenike, na kolektivna prava, na nekompatibilnost funkcija, na specifičnosti lokalne policije itd.

Uglavnom, ako posmatramo na nivou normativnog regulisanja, gde se još uvek održao deo regulative o službenicima lokalne administracije iz 1952. godine, gde lokalni službenici sposobljeni na nacionalnom nivou imaju sopstvenu pravnu regulativu (RD 1174/1987 od 18. septembra i RD 1732/1994 od 29. jula), gde postoji regulativa u materiji nadoknada (RD 861/1986 od 25. aprila) i gde postoji jedan specifičan proces izbora (RD 896/1991 od 7. juna), to nam dozvoljava da zaključimo da je na delu haos.

U celini, nije lako odrediti koji se pravni propisi primenjuju na zaposlene u službama lokalne javne uprave zbog enormne disperzije postojeće regulative. Ako postoji neka materija za koju je potrebno napraviti prečišćen tekst, onda je to ova.

Možemo dakle govoriti o dvojakom karakteru naše pravne regulative o lokalnoj upravi, imajući u vidu postojeće nadležnosti kako države, tako i autonomnih zajednica.

3.3.2. Pogled na sistem javne službe na lokalnom nivou

Srž Zakona iz 1985. je da je on pre svega zakon o organizaciji i funkcionisanju lokalnih entiteta, koji, ne odbijajući da reguliše određene konkretnе aspekte, povevara grupi propisa koji potiču od države ili od autonomne zajednice postavljanje nacrta za potpuni pravni režim i za normativno regulisanje aktivnosti. Zbog toga se o Zakonu iz 1985. može govoriti kao o jednom nezavršenom sistemu, kao o redovnom zakonu, koji daje osnove (okvir), kao o bazičnom, polivalentnom i delegirajućem.

U tekstu Zakona iz 1985. se može primetiti kvalitativni i kvantitativni aspekt vezan za lokalnu javnu službu. Kvantitativni zato što se više od polovine njegovih članova, zbog svog karaktera bazičnosti, primenjuje na sve uprave, dok ostatak zakona ima za njih dopunski karakter. Sa kvalitativnog aspekta, Poglavlje VII Zakona 7/1985 je autentični statut osoblja lokalne administracije.

3.3.3. Specifičnosti u odnosu na model javne službe na državnom nivou

Malo toga specifičnog se može pripisati lokalnim javnim službama, što nije na liniji već utvrđenog u opštem sistemu javnih službi, zasnovanom na otvorenom modelu radnih mesta. Fundamentalno postoji dualitet u pravnim režimima vezanim za zakonski režim javnih funkcija i za ugovore o radu, što dozvoljava da se govori o javnoj službi ili javnoj funkciji u širokom smislu.

U pogledu lokalnih službenika, većinsku grupu čine oni koji su obučeni na nacionalnom nivou – sekretari, inspektori i blagajnici lokalne administracije, koji bira i postavlja opšta državna administracija.

Ostali lokalni službenici, potčinjeni njima ili političarima, klasifikovani su na sledeći način:

1. Grupa opšte administracije, koja uključuje službe ekvivalentne opštim službama države. U ovom slučaju, to su tehnička lica, administrativni službenici, pomoćno osoblje, podređeni svakom lokalnom entitetu.

2. Grupa posebne administracije, u koju su uključeni isti oni kao i kod državnih posebnih službi. Glavni su pravni savetnici, arhitekte i inžinjeri, tehničari, sanitarni službenici i arhivari u bibliotekama.

3. Pripadnici specijalnih službi, kao što su lokalna policija i vatrogasna brigada.

Kao i kod opšte državne administracije i administracije autonomnih zajedница, za obavljanje konkretnih funkcija koje su neprecizne i dvostrukosne, i koje se razlikuju od administracije do administracije, propisi dopuštaju žalbe na ugovore o radu i na rad bez postavljenja i rad na poverenje, uvek kada ove funkcije ne zadovoljavaju vršenje javnih službi.

3.3.4. Kritička napomena

Sledeće kritičke napomene se odnose na celokupan tekst o zajedničkim elementima u opštem modelu i o specifičnostima na lokalnom nivou:

– Nedostaje precizno razgraničenje između političkih i rukovodećih funkcija, što ima za posledicu preterano i neproporcionalno korišćenje rada bez imenovanja, pomoćnog rada i rada na poverenje.

– Ne postoji telo sa upravljačkom funkcijom u lokalnoj javnoj upravi. Ono što postoji su određena radna mesta koja već imaju određene funkcije rukovodeća i odgovornosti i koja je zakon rezervisao za osoblje obučeno na nacionalnom nivou (sekretari, inspektori i blagajnici).

– Neispravna je zakonska odredba koja se primenjuje na pravni položaj za poslenog personala, budući da za njih nema primene prava na rad *tout court* ili *in totum*, odnosno u celini i na sve situacije. Uticaj javnopravnih normi, odnosno

ustavnih normi, normi upravnog prava i drugih odgovarajućih i sledstvena primena jurisprudencije modifikuju privatnopravni režim. Modifikacija dovodi pravni režim zaposlenih u službi u lokalnoj javnoj upravi do režima posebnog ili adekvatnog javnoj prirodi poslodavca – lokalne javne uprave – zbog odsustva eksplizitno izražene normativne regulative.

– U određivanju radnih mesta koja su rezervisana za različite zajednice preovlađuje neodređenost, bez neophodne prevencije pravnog sankcionisanja njegovog kršenja i bez adekvatnog procesnopravnog sistema njegovog razmatranja.

Sve u svemu, nalazimo se *lege data* pred jednom nesistematičnom lokalnom javnom službom koja bi *lege ferenda* iz jedne funkcionalne perspektive mogla biti strukturisana u tri osnovne tačke:

1. Nekoliko funkcija rukovođenja, rezervisanih za tela koja su ovlašćena i nesporno nadležna, kako kod lokalne uprave, tako i kod javnih službi koje nisu nezavisne.

2. Nekoliko autoritativnih ili naredbodavnih funkcija rezervisanih za javne službenike (funkcija policije, inspekcije, kažnjavanja, eksproprijacije itd.).

3. I nekoliko funkcija same javne uprave, koje su otvorene za one koji se zapošljavaju (tehničari, specijalisti, manuelni radnici, kancelarijski službenici, službenici održavanja, transporta itd.).

4. ZAVRŠNE NAPOMENE

Ne može se sporiti da je stvaranje *države autonomija* (*Estado de las Autonomías*) stvorilo veliku konfuziju u alokaciji vlasti između države, novostvorenih autonomnih zajednica, pa čak i ranije postojećih – a sada potvrđenih – oblasnih i opštinskih institucija. Pored toga, to je do izvesne mere podrazumevalo dupliranje troškova i suštinski porast u veličini cele uprave, a nije okončalo međuteritorijalne nesuglasice, niti je u potpunosti zadovoljilo zahteve najrazazitije nacionalističkih delova nekih zajednica. Štaviše, moglo bi se čak tvrditi i da njen suštinski otvoren profil uvodi izvesnu meru provizornosti u čitav politički sistem i da stvaranje dvostrukih standarda – stvaranje prvostepenih i drugostepenih zajednica – na neki način dovodi u opasnost ustavni postulat solidarnosti.

Međutim, takođe je tačno da su razlike između zajednica u nivou samouprave značajno smanjene poslednjih godina; da je, kako vreme prolazi, sve manje i manje verovatno da se dogode suštinske promene u osnovnim karakteristikama sistema; da će upotpunjavanje procesa prenosa ovlašćenja konačno racionalizovati.

vati način na koji ceo sistem funkcioniše; da je saradnja između partija i institucija u velikoj meri doprinela izbegavanju konflikata i da je sudska praksa Ustavnog suda bila izuzetno korisna u njihovom rešavanju.

Ali iznad svega, takođe je neosporno da se – bez obzira na njihovo mišljenje o konkretnim aspektima sistema ili o konkretnim koracima preduzetim u njegovoj primeni – većina Španaca sada slaže u pogledu osnovnih principa na kojima se zasniva *država autonomija*. A to je samo po sebi, imajući u vidu istorijsku praksu, izuzetno vredan uspeh.

*Stig Montin
Erik Amna**

ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI I REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE U ŠVEDSKOJ

1. UVOD

Cilj ovog poglavlja je da predstavi neke od najvažnijih promena u Zakonu o lokalnoj samoupravi i da pokaže koliko je rasprostranjena primena novog zakaona u 288 opština u Švedskoj¹, a takođe da dâ neke moguće odgovore na pitanje zašto su tokom devedesetih godina izvesne organizacione reforme i eksperimenti bili češći nego neki drugi. U uvodu će biti dat kratak istorijat.

Švedska je u velikoj meri decentralizovana država sa socijalnom zaštitom. Širenje državnih socijalnih službi može se takođe predstaviti kao širenje opštinskih socijalnih službi. Od pedesetih godina sprovedene su dve reforme koje se tiču opštinskih granica (1952. i 1974). Broj opština smanjen je sa oko 2.500, koliko ih je bilo 1951. godine, na 278 1974. godine. Tokom poslednjih deset do petnaest godina jedan broj opština podeljen je na dve ili više jedinica. Sada ima 289 opština.

Opštine imaju važan položaj jer su odgovorne za izvršavanje glavnog dela socijalnog programa. Njihova vlast je dalekosežna i mogu da vrše visoki stepen uprave, što je povezano sa činjenicom da se njihove aktivnosti uglavnom finansiraju iz lokalnih poreza (oko 60 procenata). Ako bismo pravili poređenje, opštine u Švedskoj pripadaju severno-evropskoj grupi u kojoj se nalaze Danska, Nor-

* Autori su sa Univerzitetom Örebro.

¹ Koristimo termin lokalna samouprava u odnosu na opštine i oblasna veća. Međutim, ovaj rad se usredsređuje uglavnom na opštine.

veška i Finska. U odnosu na druge zemlje, kao što su Velika Britanija, Francuska ili SAD, švedska kategorija lokalne samouprave uživa istovremeno snažan ustavni status, relativno visok nivo autonomije u kreiranju programa i finansijsku nezavisnost². U sproveđenju socijalnih i obrazovnih programa opštine i oblasna veća smatraju se najvažnijim institucijama. Tokom perioda ekspanzije opštine su postale moćne institucije sa značajnim finansijskim, pravnim, političkim i stručnim resursima. Međutim, autonomost švedskih opština nije rezultat slabih zakonskih ovlašćenja centralne vlasti. Sistem lokalne vlasti može se opisati kao manje-više integrativni sistem centralno-lokalne vlasti.

Izuzimajući 1960. i 1965. godinu, posleratni period je bio obeležen neprekidnim i značajnim rastom opštinske potrošnje. Tokom sedamdesetih ovaj rast je bio veći od 20 procenata. Međutim, izgleda da je period ekspanzije završen. On je 1992. svakako zaustavljen. Ranih devedesetih švedska ekonomija je prošla kroz ozbiljnu krizu tokom koje je proizvodnja opadala, stepen nezaposlenosti bio visok, a javne finansije iskazivale velike deficite. Država, kao i lokalne vlasti bili su prisiljeni da poboljšaju efektivnost. Opštinska potrošnja je pala za 0,8 procenata 1992., a u periodu od 1992. do 1995. broj opštinskih službenika smanjen je za 8 procenata (50.000 ljudi). Jedan važan razlog sve većih finansijskih problema u opštinama bio je porast nezaposlenosti i smanjena poreska osnovica. Opštine su, na primer, odgovorne za pružanje raznih vrsta socijalnih pomoći nezaposlenima da bi im se i dalje mogao obezbediti prihvatljiv životni standard. Poreska osnovica raste sporo ili uopšte ne raste, dok se opštinska potrošnja povećava. Krajem devedesetih godina privreda se ponovo stabilizovala i Švedska je izronila iz akutne ekonomske krize. Međutim, neki problemi su i dalje ostali nerešeni, uključujući visoku stopu nezaposlenosti i veliki dug prema inostranstvu.

Iako tokom osamdesetih godina opštine nisu bile suočene sa ozbilnjijim finansijskim i drugim problemima, ipak se smatralo da je nužno povećati i efikasnost i demokratiju. Iza predloga novog zakona o lokalnoj samoupravi stajalo je nekoliko pravaca razmišljanja i pokretačkih snaga. Jedna od najvažnijih je ideja decentralizacije. Ideja decentralizacije je bila pokretač sveukupne organizacione reforme tokom poslednjih nekoliko decenija. Uz to, reklo bi se da je većina ovih ideja ukorenjena u konceptu decentralizacije. U pripremi temelja korišćeni su i politički i ekonomski argumenti. Uopšteno govoreći, kao i u drugim skandinavskim zemljama, u Švedskoj je od kasnih šezdesetih pa do danas došlo do tri talasa decentralizacije. Prvi, kada je deo funkcija i odgovornosti sa centralne vla-

² Hesse, ed. 1991.

sti prenet na udružene opštine. Drugi, kada je otprilike dvadeset opština uvelo komšijska veća i tako za još jedan korak prenelo deo svojih funkcija na nižu instancu. Različite vrste administrativnih decentralizacija mogu se takođe shvatići kao deo ovog talasa. Treći talas je počeo krajem osamdesetih, kada se sve veći broj opštinskih funkcija prenosi na privatne kompanije, dobrovljačke organizacije i druge aktere u građanskom društvu, uglavnom putem ugovorjanja posla. Još jedan primer trećeg talasa je porast broja grupa za lokalni razvoj, pogotovo u seoskom oblastima.

Nema sumnje da je u praksi decentralizacija dovela u pitanje unutrašnju orientaciju i pretpostavku o pozitivnoj nuli većine organizacionih reformi. Ona je imala fokus ukorenjen na vertikalne odnose, koji je manje-više automatski otvorio vrata potrazi za zanimljivim finansijskim i demokratskim alternativama.

Drugi važni podsticaji koji su stajali iza novog Zakona o lokalnoj samoupravi bile su ideje tržišne usmerenosti, regionalizacije i voluntarizma. Tržišna usmerenost je popularan termin koji se primenjuje na različite tipove odnosa, gde se privatni tržišni sektor uzima kao manje-više idealan. Ovde se naširoko predstavljaju ideje koje proističu iz opšte filozofije novog javnog menadžmenta. U ovom smislu sprovođe se eksperimenti kao što su menadžment po ciljevima i menadžment po kontroli rezultata, alternativni pružaoci usluga, tender (konkurs za obavljanje radova), potrošački izbor i modeli potrošač-nabavljajuč. Regionalizam znači da se, na primer, osnivaju nove regionalne javno-privatne mreže i veće oblasti. Voluntarizam znači da se od neprofitnih organizacija očekuje veće uključivanje u sistem socijalne zaštite nego što je to ranije bio slučaj. Postoji dogovor među vodećim političkim partijama i neprofitnim organizacijama da na neprofitni ili volonterski sektor ne treba gledati kao na zamenu, nego kao na dopunu državnih i lokalnih aktivnosti unutar srednjih sfera sistema socijalne zaštite. Neprofitni sektor je povećao direktnu ponudu tradicionalnih usluga kao što su dnevni boravak i obavezno obrazovanje³.

2. PROMENE U ZAKONU O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Zakon o lokalnoj samoupravi (ZLS) je bio nekoliko puta revidiran od Drugog svetskog rata. U Parlamentu je 1976. usvojen zajednički ZLS za sve opštine i oblasna veća, a 1992. uveden je sadašnji ZLS (u daljem tekstu ZLS 1976. i ZLS 1991). ZLS iz 1991. bio je ponovo razmatran 1994. ZLS iz 1976. može se opisati kao „okvirni zakon”, jer on, u poređenju sa prethodnim zakonima, nije detaljno regulisao posao lokalne samouprave. S druge strane, ZLS iz 1991. je više

³ Lundstrom & Wijkstrom, 1997.

usmeren na detalje nego prethodni. Tako se, za razliku od razvoja u drugim zakonima, novi ZLS pre može opisati kao detaljan zakon nego kao okvirni zakon. Kao podrška predlogu ZLS iz 1991. formulisan je jedan broj uslova. Prvo, izabrani predstavnici treba da imaju pravo da osmišljavaju „novu” ulogu za sebe. Drugo, građanima treba da se garantuju mogućnosti da se upoznaju sa opštinskim programima, kao i da utiču na njihovo kreiranje. Treće, opštine treba da imaju više slobode u izboru sopstvene organizacije u kreiranju programa kao i u organizaciji službi. Četvrto, finansijska kontrola treba da bude efikasnija. Peto, novi ZLS treba da definiše načela na kojima se temelje javni poslovi i osnovna „pravila igre”. Najzad, ta pravila i načela treba usaglasiti sa pravilima Evropske unije. U ovom tekstu mi ćemo se baviti nekim od najznačajnijih novina koje je uveo najnoviji ZLS.

Novi ZLS može se opisati sa nekoliko stanovišta. Naša namera je da uporedimo neke od politički zanimljivih razlika, koje će se analizirati u svetlu promena u švedskom društvu koje su se dešavale od kraja sedamdesetih do sredine devedesetih godina. Prilično je teško jasno razdvojiti zakonske promene koje se odnose na demokratizaciju od onih koje se odnose na povećanje efikasnosti i efektivnosti. Dakle, većina opštinskih reformi i eksperimenata sprovodi se sa ciljem da se istovremeno ostvare sve pozitivne vrednosti, bez obzira na to koja vrsta promene se sprovodi. Na primer, da bi se kreirala „nova” i modernizovana uloga političara i nova organizaciona struktura koriste se argumenti koji se odnose i na demokratiju i na efikasnost. Imajući na umu ovo preklapanje, mi ćemo napraviti privremenu tabelu u kojoj ćemo pokušati da zakonske promene razvrstamo u različite grupe. ZLS će biti predstavljen u odnosu na četiri teme: (1) upravljačka struktura, npr. uloga izabranih predstavnika, različite vrste političkog uticaja, pitanja decentralizacije i delegiranja; (2) struktura službi, npr. kako organizovati socijalno staranje i ponudu usluga; (3) građansko učešće koje, između ostalog, podrazumeva direktnu i indirektnu demokratiju, slobodu izbora i korisničku demokratiju; i najzad, (4) pitanja koja se tiču odnosa među vlastima, što podrazumeva odnose između centralnih i lokalnih vlasti.

2.1. Upravljačka struktura

Pre 1992. organizacija političke i administrativne strukture bila je pod jakim uticajem ZLS i posebnih zakona. Svaka opština treba da ima (pored skupštine i izvršnog odbora) školski odbor, odbor za socijalne službe, odbor za prostorno planiranje i izgradnju i odbor za zaštitu prirodne sredine. U takozvanom eksperimentu slobodne komune, koji se dešavao u drugoj polovini osamdesetih godina, jednom broju odabranih opština bilo je dozvoljeno da kreiraju struk-

turu svojih odbora po vlastitoj želji. Paralelno sa različitim promenama u politici državnih vlasti i promenama u posebnim zakonima, novi ZLS dao je opština pravo da se organizuju na različite načine. Skupština je odlučivala o pitanjima koja se tiču organizacije odbora i njihovih procedura⁴. Najmanje 70 procenata opština je gotovo odmah promenilo svoje političke i administrativne strukture.

Mada je, kao rezultat reforme amalgamacije tokom pedesetih i šezdesetih godina, došlo do značajnih promena u uslovima za izabrane predstavnike, pravila koja se tiču raspodele poslova nisu menjana u ZLS iz 1976. Celokupna struktura je transformisana „sa neprofesionalnog (predstavničkog) upravljanja na profesionalno upravljanje”, ali se, prema ZLS iz 1976, od izabranih predstavnika i dalje očekivalo da obavljaju svakodnevne političke poslove⁵.

Po jednoj ideji, koja je sadržana u ZLS iz 1991, za izabrane predstavnike treba da se stvori „nova” uloga. Primjenjujući nove načine usmeravanja (menadžment po ciljevima - MpC i menadžment po rezultatima - MpR) oni bi trebalo da mogu da se koncentrišu na strategijska pitanja umesto na svakodnevne političke poslove koji oduzimaju mnogo vremena. Oko 70 procenata opština imalo je, 1995. godine, neku vrstu menadžmenta po ciljevima. Da bi se stvorio novi politički menadžment moralо je u procesu odlučivanja da dođe do daljeg delegiranja funkcija na niže nivoe. Prema ZLS iz 1991, uključujući i potonje revizije, donošenje odluka može se preneti na odbore i dalje na izabrani odbor, izabranog predstavnika ili opštinskog službenika:

„Odbor može da ovlasti izabrani odbor, člana ili neki alternativni oblik odbora ili službenika opštine ... da u ime odbora doneše odluku o određenom predmetu ili grupi predmeta.”⁶

Međutim, tu postoje ograničenja. Moć donošenja odluka se ne može delegirati u slučajevima kada su u pitanju:

1. Predmeti koji se odnose na cilj, usmerenje, obim ili kvalitet aktivnosti.
2. Predlozi ili izjave koji se podnose skupštini, kao i izjave date na žalbe protiv odluka koje je doneo taj odbor kao celina ili skupština.
3. Predmeti koji se odnose na vršenje vlasti u odnosu prema pojedincu, ako uključuju načelna pitanja ili su na neki drugi način od izuzetnog značaja.
4. Izvesni predmeti koji se navode u posebnim odredbama.

⁴ ZLS, Poglavlje 3, odeljak 9.

⁵ Bjorkman & Riberdahl, 1997.

⁶ ZLS, Poglavlje 6, odeljak 33.

Sve u svemu, institucionalizacija daljeg delegiranja može se shvatiti kao prilagođavanje na stvarni razvoj sve veće profesionalizacije upravljanja i organizacije službi. Glavna ideja promene u zakonodavstvu jeste da detaljna politička kontrola nije moguća niti je podesna u složenoj opštinskoj organizaciji čije glavne karakteristike treba da budu strategijski menadžment, profesionalizam i fleksibilnost. Da bi se pojačala celokupna politička usmerenost u pravcu menadžmenta po ciljevima, u novom ZLS dat je veliki značaj pravilima političke i finansijske odgovornosti.⁷

Ako se slože sve političke partije u skupštini, može se osnovati „nepolitički” odbor radi obavljanja određenih opštinskih poslova. To znači da se članovi tog odbora ne biraju proporcionalno kao što je slučaj sa drugim odborima, već se biraju u svojstvu stručnjaka, službenika ili korisnika konkretnih usluga. Takav odbor je 1995. godine funkcionisao u oko 30 opština. U većini tih opština ovaj tip organizovanja koristi se da bi se povećala ekonomski i profesionalna stručnost, posebno u opštinama koje su organizovane po modelu korisnik usluge-pružalac usluge. U nekim slučajevima „nepolitički” odbori se nazivaju „odbori za profesionalni menadžment”.

Od kraja osamdesetih godina došlo je do opštег pada u broju odbora i lokalnih političara. Broj političara-neprofesionalaca u opštinama smanjen je 1995. sa oko 70.000, koliko ih je bilo 1980, na 48.000. Političari-neprofesionalci su izgubili moć u poređenju sa profesionalnim političarima i profesionalnim službenicima.

Dugo se već smatra da opštinsko veće (skupština) ima samo „registratorsku nadležnost”, a da prave odluke donosi opštinski izvršni odbor. Shodno tome, skupštinski sastanci se shvataju kao nebitni, te time i dosadni. To nisu novi problemi i zato su uvedene izvesne promene da bi se „oživila” skupština. Na primer, skupština može da napravi promene u rasporedu sedenja, tako što će većina sedeti naspram drugim odbornicima (to jest, licem u lice). Druge reforme su: sastanci skupštine mogu se održavati na različitim mestima u opštini, mogu se birati planski odbori, omogućiti javnosti da čuje izlaganja i postavljaju pitanja, organizovati medijski prenos. Međutim, mogućnosti revitalizacije skupštinskih sastanaka i stvaranje moćnije institucije nisu iskorišćene u mnogim opštinama. Često se smatra da je opštinsko veće predvidljiva i pouzdana institucija i u praksi mnogi političari ne žele da promene ove institucionalizovane načine obavljanja poslova.⁸

⁷ Stromberg, 1992.

⁸ Montin, Olsson & Pettersson, 1996.

2.2. Struktura službi

Do početka devedesetih, struktura službi ili administrativna struktura bila je slična u svim opštinama. Kao rezultat amalgamacije, oko 80 procenata opština stvorilo je izdiferenciranu administrativnu organizaciju, čija je podela na sektore bila pod velikim uticajem nacionalnog specijalnog zakonodavstva i državnih službi. Organizacija odbora i njihove administracije takođe je bila pod jakim uticajem preporuka nacionalnog udruženja lokalnih vlasti. I političari i administratori i profesionalci bili su lojalni svojoj sopstvenoj sektorskoj organizaciji.⁹ Kasnije, kada su finansijski resursi postali ograničeniji, rasla je napetost između sektorskih odbora (pobornici) i opštinskih izvršnih odbora (čuvari).

Moderne lokalne vlasti su visokoprofesionalizovane organizacije za pružanje usluga ili informacija. Svaki sektor ima svoj sopstveni program višeg obrazovanja koji odobravaju stručne organizacije. Stari tejloristički načini usmeravanja i kontrole su u sukobu sa novim idejama o menadžmentu službi. Pravila delegiranja koje je doneo novi ZLS bila su pozdravljena od stručnih grupa kojima je potreban veći manevarski prostor u nastojanju da dođu do boljeg kvaliteta, pri tom držeći se na odstojanju od političara koji su često više zainteresovani za detalje nego za ciljeve. Od sredine osamdesetih, gotovo sve opštine su uvele takozvane rezultatske jedinice – a to pod uticajem savremene podele unutar privatne industrije. Posredstvom ovog modela i drugih unutrašnjih preuređenja, uvedena su nova radna pravila koja proističu iz filozofije novog javnog menadžmenta.¹⁰ Kasnije, uz podršku ZLS 1991, oko 35 opština je stvorilo radikalno nove organizacione modele, kao što su modeli korisnik usluga-pružalač usluga i unutrašnja konkurenca.¹¹

Saradnja između privatnog i javnog sektora postala je češća nego ranije. Jedan njen primer je rastući broj i značaj opštinskih preduzeća. Godine 1985. bilo je oko 1200 opštinskih preduzeća, a 1994. oko 1500.¹² Uopšteno govoreći, preduzeća su 1994. bila odgovorna za obavljanje 14 posto svih opštinskih aktivnosti, a njihov finansijski promet bio je početkom devedesetih veći od prometa ostalih opštinskih aktivnosti. Skoro polovina ovih kompanija se bavi stambenim poslovima, a ostatak energetskim poslovima, vodosnabdevanjem i otpadom.

Brojni argumenti su korišćeni u prilog ovakvih preduzeća: smatra se da ona stvaraju direktniju odgovornost za postignute rezultate, da pružaju širi prostor za

⁹ Stromberg & Westerstahl, 1984, str. 63.

¹⁰ Montin, 1993.

¹¹ Montin, 1993.

¹² Gustafsson 1996, str. 216.

slobodno finansijsko odlučivanje, da skraćuju proces donošenja odluka, da proizvode tržišno usmerenu svest i da politiku zaposljavanja i odnosa među zaposlenima čine fleksibilnijim. Osnivanje opštinskih preduzeća može se shvatiti kao strategija za smanjenje opštinske političke odgovornosti. Međutim, smatra se da je rast opštinskih preduzeća problematičan i sa ekonomskog i sa demokratskog aspekta. Stoga ZLS iz 1991. postavlja izričita pravila:

Pre nego što opština ili oblasno veće poveri upravljanje poslom iz nadležnosti lokalne vlasti kompaniji u kojoj su sve akcije u vlasništvu te opštine ili oblasnog veća, skupština će:

1. Odrediti svrhu te aktivnosti lokalne vlasti.
2. Naimenovati sve članove upravnog odbora i bar jednog finansijskog kontrolora.
3. Garantovati da će skupština biti konsultovana pre nego što se donesu načelne ili druge važne odluke koje se tiču tih aktivnosti.

Ako je opština vlasnik bar polovine akcija, ili može da smeni bar polovinu članova upravnog odbora, onda javnost ima pravo pristupa internim dokumentima te kompanije. Ovo pravo pristupa uključeno je u ZLS iz 1994. Kao rezultat ovog „otvaranja” obelodanjen je izvestan broj skandala u kompanijama. Na primer, članovi odbora su nepropisno koristili kreditne kartice za lične interese.

Ideje, organizacioni modusi i menadžerski koncepti iz privatnih organizacija za pružanje usluga uticali su na većinu organizacionih eksperimenata čiji je cilj poboljšanje efektivnosti i kvaliteta usluge. Nema sumnje da su takvi eksperimenti inspirisali finansijske analize za smanjenje troškova. Oni su takođe osporili delimično neopravdane birokratske rutine, što je imalo za rezultat prijemčivije stavove javnih službenika koji su se podsetili ko su njihovi krajnji gospodari.

S druge strane, ekonomski aspekti javne službe postali su tako uticajni da su skoro preuzeли prioritet. Jedan razlog je svakako bio artikulisani interes za do-nošenjem sve restriktivnijih budžeta. Ekonomski aspekti su takođe isticani zato što je njih lakše pratiti u poređenju sa drugim, suptilnijim i složenijim kriterijumima uspeha u javnoj službi. S obzirom na to da su političari preokupirani smanjenjem troškova, i menadžeri su ubrzo postali svesni kom kriterijumu treba dati prednost. Zbog toga su u decentralizovanim rezultatskim jedinicama drugi faktori gubili u nadmetanju sa ekonomskim. Raniji standardi „visokog” ili „dobrog” kvaliteta sada su zamenjeni „odgovarajućim” ili „ni previsokim, ni preniskim” kvalitetom standarda. U praksi novi MpC i MpR postali su dobro znani kontrolori budžeta, mada poboljšani i više sofisticirani.

Ideja tržišne usmerenosti je, po svemu sudeći, stekla trajno mesto. Njena najradikalnija forma, prenos vlasništva u privatne ruke, nije niukom slučaju novina u lokalnoj vlasti. Duga tradicija ugovaranja posla sa privatnim pružaocima usluga proširena je posebno u oblasti energije, vodosnabdevanja, otpada, održavanja ulica i parkova. Ali u slučaju škola, bolnica i dnevnih boravaka, ispostavilo se da je privatizacija bila veoma ograničena. Ogomorna većina građana je bez sumnje dobila veću slobodu izbora. Međutim, ona se uglavnom sastoji iz slobode da se bira među javnim alternativama u različitim geografskim oblastima. Uopšteno govoreci, manje od 10 procenata stanovništva koristi svoju slobodu izbora.

Kada je jedan gradonačelnik, konzervativac, rekao da „privatizacija mora da košta”, on je na izuzetno otvoren način naglasio ideološko i simbolično značenje tržišne usmerenosti. Pristup alternativnim pružaocima usluge ukazuje građaninu na novu situaciju u kojoj je on posednik čekova za usluge. Normativno stanovište, koja ova situacija podrazumeva, jeste da je mogućnost delovanja, izlazak iz sistema, jače od reči.

2.3. Građansko i korisničko učešće

Pre ZLS iz 1991. prepostavljalo se da građanski uticaj i učešće treba da se ostvaruju preko izabranih predstavnika i lokalnih ogranka političkih partija. Uloga političkih partija je bila veoma istaknuta do kasnih osamdesetih, kada su nove forme građanskog učešća postale prihvatljivije. Na primer, predloženo uvođenje opštinskih referendumu bilo je odbijeno 1976, ali su ispitivanja javnog mnjenja postala legalizovana¹³, a učešće korisnika nije steklo mnogo zagovornika među lokalnim političarima tokom osamdesetih. Smatralo se da je ono pretnja predstavničkoj demokratiji i ulozi političkih partija.

Da bi se povećala predstavnička demokratija putem češćih kontakata izabranih predstavnika i biračkog tela i da bi se lokalni ogranci političkih partija učinili aktivnijim, 1981. je uveden novi Zakon o lokalnim organima. Najpopularnija forma su komšijska veća, koja su osnovana u 25 opština. U to vreme se na mogućnost uspostavljanja lokalnog odlučivanja koje se preklapa po sektorima gledalo kao na gotovo revolucionarnu ideju i postojala su velika očekivanja u pogledu njenih efekata na demokratiju. Međutim, prema rezultatima istraživanja, ove reforme nisu bile posebno uspešne sa demokratskog stanovišta.¹⁴

Prema ZLS iz 1991. građanima treba da se garantuju odgovarajuće prilike za praćenje i ostvarivanje uticaja na opštinsko kreiranje programa, ne samo u smi-

¹³ Bjorkman & Riberdahl, 1997, str. 24.

¹⁴ Kolam, 1991; Montin, 1994; Jonsson, Rubenowitz & Westerståhl, eds. 1995.

slu predstavničkih formi već i direktnijih formi, kao što su referendumi i kori-snička demokratija. Mogućnost održavanja referendumu uvedena je kao nov na-čin pokretanja predmeta u lokalnoj skupštini:

Pitanje koje se odnosi na održavanje konkretnog referendumu može se takođe po-krenuti u skupštini ukoliko je sa tim saglasno najmanje pet procenata članova opšti-ne...koji su ovlašćeni da glasaju... Inicijativa se podnosi u pismenoj formi i sadrži re-levantno pitanje i potpise inicijatora, jasno ispisana imena potpisnika i njihove adrese.¹⁵

To znači da, ako najmanje pet procenata glasača zahteva referendum, skup-ština to mora da uzme na razmatranje. Međutim, do 1997. nijedna opštinska skup-ština nije odobrila održavanje referendumu na osnovu ovog novog zakona. Uop-šteno govoreći, lokalni političari doživljavaju ovu vrstu direktnе demokratije kao pretnju predstavničkoj demokratiji.

Drugi oblik novog, direktnije usmerenog tipa demokratije je učešće korisni-ka i odgovornost korisnika. Postoji mnogo načina da se organizuje korisnička de-mokratija, a novi ZLS omogućava primenu takozvanog uslovljenog delegiranja:

Ako odbor... ovlasti službenika da donosi odluke u ime odbora, odbor može da definiše uslove, što podrazumeva da će se onima koji koriste usluge tog odbora dati prilika da podnesu predloge ili da daju komentar pre nego što se odluka doneše.¹⁶

Ova vrsta korisničke demokratije sprovedena je 1996. u manjem ili većem stepenu unutar nekih lokalnih institucija u oko 50 opština. Uz to, novo eksperi-mentalno zakonodavstvo daje određenom broju opština pravo da osnuju novu vr-stu lokalnog školskog odbora čiju bi većinu činili korisnici (roditelji). Lokalni korisnički odbori ove vrste – koji su osnovani u oko 150 lokalnih institucija u ot-prilike 50 opština – pod uticajem su danskog modela.

Najzad, postoji oblik korisničke demokratije koji se zove „samorukovode-će telo“:

Osim ako nije drugačije određeno zakonom ili statutornim instrumentima, skupština može da odluči da odbor može da angažuje samorukovodeće telo, ko-je će po ovlašćenju odbora delimično ili potpuno upravljati poslovanjem neke od-ređene institucije ili objekta.¹⁷

Samorukovodeće telo treba da se sastoji od predstavnika lica koja koriste taj objekat ili instituciju i lica koja su u njemu zaposlena. Prva grupa treba da čini većinu. Treba napomenuti da ova vrsta korisničke odgovornosti pokriva određe-nu instituciju ili objekat, a ne sve usluge u toj geografskoj oblasti. Samorukovo-deća tela je uvelo verovatno manje od 30 opština.

¹⁵ ZLS, Poglavlje 5, odeljak 22.

¹⁶ ZLS, Poglavlje 6, odeljak 38.

¹⁷ ZLS, Poglavlje 7, odeljak 18.

Da bi se povećala odgovornost za predmete više geografski orijentisane, može se primeniti uslovljeno delegiranje ili uvesti nepolitički odbori. U jednom određenom slučaju (jedinom u Švedskoj) građani su u jednoj maloj zajednici direktno izabrali članove za nepolitički odbor koji je odgovoran za staranje o deci, gerijatrijsko staranje i druge usluge¹⁸. Zanimljivo je da se odbor, mada se bavi lokalnim kolektivnim problemima, i dalje naziva nepolitičkim. Razlog je taj što odbor ne želi da se povezuje sa partijskom politikom.

Otuda, na osnovu novog ZLS, korisnička demokratija se ne shvata kao pretinja političkim partijama i predstavničkoj demokratiji u tolikoj meri kao što je to ranije bio slučaj. Međutim, mnogi lokalni političari su kritički nastrojeni prema ovim novim oblicima građanskog učešća. Najzad, u novi ZLS iz 1991. takođe je uveden novi način za sticanje uvida u poslovanje opštinskih odbora. Sastanci odbora su se uvek odvijali iza zatvorenih vrata, ali ZLS iz 1991. uključuje mogućnost otvorenih vrata.

Sastanci odbora će se odvijati iza zatvorenih vrata. Odbor, međutim, može da odluči, uz saglasnost skupštine, da sastanci budu javni.¹⁹

Međutim, u pitanjima koja se tiču vršenja ovlašćenja, ili ukoliko se odvija rasprava o pitanju koje podleže poverljivosti po Zakonu o strogoj poverljivosti, sastanak odbora će se uvek održavati iza zatvorenih vrata.

Ukupno uzevši, različite vrste političkih i administrativnih eksperimenata ćeće se sprovode nego eksperimenti usmereni ka demokratiji, kao što su referendumi i kolektivna korisnička demokratija. Kasnije ćemo pokušati da objasnimo zašto je to tako.

2.4. Odnosi među vlastima

U ovom odeljku bavićemo se i vertikalnim i horizontalnim odnosima, to jest odnosima između centralnih i lokalnih vlasti i koordinacije između različitih lokalnih i regionalnih vlasti.

2.4.1. Odnosi između centralne i lokalne vlasti

Odnosi između centralne i lokalne vlasti često se opisuju pojmom "neprekidne saradnje". Što se tiče razlike između „autonomnog“ i „integracionog“ modela centralno-lokalnih odnosa, Švedska odgovara ovom drugom²⁰. Pre posled-

¹⁸ Olsson & Forsberg, 1997.

¹⁹ ZLS, Poglavlje 6, odeljak 19.

²⁰ Kjellberg, 1988.

nje amalgamacione reforme – krajem šezdesetih godina – vodila se politička debata oko pitanja autonomije i integracije. Međutim, od tog perioda sve političke partije definišu lokalnu samoupravu kao lokalnu administraciju koja je manje-više integrisana u državu²¹.

Švedski kabinet i Parlament odlučuju o opštem okviru svih aktivnosti državnog sektora, uključujući i opštinski. Na osnovu ovlašćenja da izdaje uredbe i propise, država takođe daje smernice lokalnim vlastima i nad njima vrši nadzor koji sprovode njene službe. Posebno zakonodavstvo koje se odnosi na obrazovanje, zdravstvene usluge, pitanja prostornog planiranja i gradnje itd., takođe predstavlja oblik nadzora jer ono uređuje detaljne propise o tome kako opštine treba da upravljaju različitim programima. Savremena istorija ovakvog zakonodavstva u Švedskoj može se opisati kao deregulacija, promena propisa i donošenje novih propisa.

Prvo, ZLS iz 1991. godine predstavlja glavni deo pokušaja deregulacije, naročito što se tiče prava opština da organizuju svoju političku i administrativnu strukturu na sopstveni način. Nekoliko primera opšte deregulacije u okviru zakona o lokalnoj samoupravi i drugih zakona bili su rezultat „eksperimenta slobodne komune“ koji se sprovodio između 1983. i 1991²². Drugo, određeni broj diskrecionih zakona (okvirnih zakona) zamenio je stare. Primeri za ovo su zakoni koji se odnose na socijalne službe (1992. i 1997), zdravstvenu i medicinsku negu (1983), zaštitu prirodnih bogatstava (1987) i prostorno planiranje i gradnju (1987). Treće, promenila se uloga centralnih državnih organa. Ključna tema u debatama o političko-administrativnim međuodnosima tokom sedamdesetih godina bila je da centralna vlast uživa previše političke moći, diskrecije i nezavisnosti u svojim odnosima sa lokalnim vlastima. Tokom osamdesetih, sprovedeno je nekoliko deregulacionih reformi i drugih mera da bi se razvlastili delovi centralnog državnog aparata²³. Detaljni i opsežni zakoni zamenjeni su manje detaljnim propisima u jednom po jednom sektoru. Cilj je bio da se i nacionalni i regionalni državni odbori i vlasti, u svojoj novoj ulozi, bore protiv sve ozbiljnije i široko rasprostranjene nemogućnosti vladavine. Državnim službama su data uputstva da se koncentrišu na *ex post* evaluaciju, i to davanjem uzora kako se rukovodi dobrim službama, a ne regulisanjem rada lokalnih vladinih službi *ex ante*.²⁴

²¹ Strandberg, 1995.

²² Baldersheim & Stahlberg, eds. 1994.

²³ Elander & Montin, 1990.

²⁴ Wise, Sinclair and Amna, 1996.

To bi moglo biti, a zapravo i jeste, protumačeno kao abdikacija nacionalnih institucija u korist veće lokalne autonomije. Novim lokalnim vlastima povereno je da popune vakuum u normama i zakonima, koji je redukovao i na neki način marginalizovao nacionalne službe. Sposobnost prilagođavanja viđena je kao temelj nove lokalne vlasti, pri čemu se ceni i njena fleksibilnost. Ideološki gledano, prilagođavanje se branilo stavom da se opštine i njihovi građani opunomoćuju time što im se pruža prilika da vode svoje poslove nezavisno od državne birokratije, čija nacionalna deregulacija, dakle, treba da ustupi mesto lokalnoj politici.

Međutim, deregulacija se može posmatrati prosto kao pokušaj da se nužnost proglaši vrlinom: već je do tada postajalo sve teže upravljati lokalnim vlastima koje su sve razvijenije i profesionalnije. Suočene sa neu jednačenim i raznovrsnim lokalnim rešenjima, državnim institucijama je bilo suđeno da postanu marginalizovane. Njihova profesionalna superiornost nije više bila očigledna ili ubedljiva. No, znatno je oslabio jedan od glavnih instrumenata državne kontrole kojim se vršilo sankcionisanje i legitimisanje – finansijski instrument. Postoje, takođe, drugi akteri sposobni da uvedu nove propise, o čemu ćemo kasnije govoriti.

Promena propisa može se definisati kao:

,... Koraci preduzeti da se postojeći propisi učine delotvornijim ili da se pravila zamene drugim sredstvima čiji je cilj da se uspešnije i delotvornije postignu one iste promene u ponašanju koje je nastojao da postigne prvobitni regulacioni plan”.²⁵

Uopšteno govoreći, novi ZLS sistematizuje i kodifikuje norme i pravila koji su delimično kodifikovani u dodatnim zakonima ili korišćeni u praksi tokom 80-ih godina. Mnoge od ovih normi i pravila su sada integrirani u Zakon. Na primer, ZLS eksplicitno daje pravo na angažovanje u poslovnim aktivnostima ukoliko se one ne sprovode sa ciljem ostvarivanja profita, već radi stvaranja pogodnosti i ponude usluga za dobrobit opštinske zajednice.²⁶ On takođe kodifikuje ulogu opština u jačanju lokalne privrede. Opštine mogu u okviru svojih granica da preduzmu mere kojima se podstiče preduzetništvo.²⁷

Drugi primeri promene propisa su menadžment po ciljevima i menadžment po rezultatima. Opštinske vlasti treba da se upoređuju međusobno, ali i u odnosu na njihove krajnje ciljeve. Ovaj oblik javnog menadžmenta može se smatrati najvažnijom reformom koja se tiče promene propisa. Međutim, kako pokazuje ne-

²⁵ Hanf, 1989, str. 193.

²⁶ ZLS, Poglavlje 2, odeljak 7.

²⁷ ZLS, Poglavlje 2, odeljak 8.

koliko studija, teško je ispuniti sve kriterijume koji čine menadžment po ciljevima i menadžment po rezultatima uspešnim i delotvornim²⁸.

Pored deregulacije i promene propisa, uvedeni su i novi propisi. Nekoliko opština i Švedsko udruženje lokalnih vlasti oštro kritikuju „juridifikaciju“ društvenog sektora, što znači da administrativni sudovi zapravo ograničavaju opštinsku autonomiju. Ostali propisi pod udarom kritike odnose se na tender, subvencije za tzv. slobodne škole (privatne škole koje se finansiraju iz javnih fondova) i obaveznu pomoć hendikepiranim osobama²⁹.

Ukratko, u ZLS od 1991. je uvedeno nekoliko novina. Neke od novih zakonskih mogućnosti koriste se u nekoliko opština, a neke od njih se retko primenjuju. Uopšteno govoreći, promene koje se tiču strukture vlasti i službi – često pod uticajem filozofije novog javnog menadžmenta – sprovode se u većoj meri nego one koje se tiču građanske i korisničke demokratije. Na primer, skoro sve opštine su uvele neku vrstu menadžmenta po ciljevima ili neku drugu vrstu modernizovanog menadžmenta. Odnosi između centralne i lokalne vlasti mogu se opisati pojmovima deregulacije, promene propisa i uvođenja novih propisa. Sve u svemu, Švedska je decentralizovana država sa socijalnom zaštitom i sa politički i profesionalno jakim opštinama koje imaju širok spektar odgovornosti. Deregulacija i drugi oblici decentralizacije su ključne reči. Međutim, postoje neka nerazrešena pitanja koja uzrokuju napetost između centralne i lokalne vlasti. Umesto da se odnosi između centralne i lokalne vlasti definišu u okviru „autonomnog“ ili „integracionog“ modela, možda je celishodnije govoriti o kompromisu između ova dva modela.

2.4.2. Horizontalni odnosi

Ubrzo posle amalgamacione reforme u Švedskoj je bilo 277 opština. Sada ih ima 289. Grupe stanovnika organizovane na periferijama desetak većih opština nedavno su predložile da se one odvoje od postojećih i stvore nove opštine. Često se događa da predlog za deobu opština postaje predmet lokalnog referenduma, ali je centralna vlada ta koja donosi konačnu odluku. Postojanje „pokreta za deobu“ ukazuje na to da u nekim opštinama postoji jasna opredeljenost ka manjim opštinama. Ovakvi pokreti se često nadahnjuju idejama zajedništva, kao i mišljenjem da manja zajednica ima efikasnije službe.

S druge strane, u skladu sa sve većom tendencijom ka regionalizmu, nekoliko opština pokušava da osmisli različite odnose saradnje među opštinama. Za-

²⁸ Cf Montin, 1993.

²⁹ Svenska Kommunförbundet, 1994.

kon o udruživanju opština iz 1997. godine skraćuje i pojednostavljuje zakonodavstvo koje se tiče saradnje među opštinama u različitim oblastima pružanja usluga. On omogućava malim opštinama da zadrže visok nivo usluga, npr. u pružanju zdravstvenih, školskih i vatrogasnih usluga, bez velikih izdataka koje zahteva proces stapanja. Postoji nekoliko zakonskih oblika saradnje među opštinama, kao i između opština i oblasnih veća, a to su, na primer, zajednički dogovori, federacije lokalnih vlasti i zajednički odbori. Za saradnju su pre svega motivisane male opštine sa slabim privrednim razvojem i slabom nastanjenošću, koje nastoje da mobilisu zajedničke resurse.³⁰

Menjaju se čak i oblasne granice postavljene 1645. i stvaraju veće oblasti. Nema sumnje da je ulazak Švedske u Evropsku uniju bio od velikog značaja; rezultat toga je da se sada osnivaju nove regionalne mreže sa drugim oblastima industrijski razvijenih država kao što su Danska, Nemačka i baltičke zemlje. U drugoj polovini 1996. godine švedski parlament je doneo jedan eksperimentalni zakon (*forsokslagstiftning*), kojim tri nova regionalna organa vlasti stiču odgovornost za pitanja koja su ranije bila u nadležnosti oblasnih veća. Primera radi, dva oblasna veća na jugu Švedske spojila su se i stvorena je jedna regionalna vlast sa regionalnim većem. Prvi regionalni izbori biće održani 1998. godine.

Uopšteno govoreći, ovakvi razvoji se odnose na malobrojnu elitu industrijskih i političkih lidera koji su u potrazi za inostranim partnerima i tržištima koji obećavaju privredni rast i nova radna mesta. Moglo bi se reći da političke partije imaju defanzivnu i sporednu ulogu u ovoj značajnoj internacionalizaciji lokalnih vlasti. Švedski narod ne obraća naročitu pažnju na novu podelu Švedske. Možda će oni prihvati čak i ove aktivnosti ukoliko one omogućavaju nova radna mesta i opstanak u njihovoj sredini, a u protivnom, biće dovedena u pitanje legitimnost političkih i administrativnih struktura u novim regionima.

Štaviše, sve su češći pokušaji saradnje među opštinskim, oblasnim i državnim vlastima. Na nivou javnog menadžmenta i političkom nivou, kao i u okviru najniže birokratije, ostvareni su različiti formalni i neformalni odnosi koordinacije radi rešavanja čestih problema u izvođenju programa, kao što su različite socijalne ciljne grupe.³¹ Mnogi od ovih programa saradnje podržavaju „eksperimentalno” zakonodavstvo. To znači da će se evaluacija projekata izvršiti nakon nekoliko godina da bi se odlučilo o eventualnim značajnjim promenama u zakonodavstvu.

³⁰ Landqvist, 1995. *Kommunaktuellt*, No. 28, 1997.

³¹ Montin, 1995.

2.4.3. Zašto ima više menadžmenta nego demokratije?

Objašnjenje koje se najčešće daje za to što se opštine u poslednje vreme usredsređuju na osavremenjivanje svog političkog i administrativnog menadžmenta jeste smanjenje finansijskih resursa. Kao što smo videli, izgleda da je završeno doba rasta lokalne samouprave. Gotovo sve opštine suočene su sa finansijskim problemima, premda je Vlada socijaldemokrata (zajedno sa Partijom centra) obećala da će olakšati teret time što će privremeno povećati državne donacije. Smanjenje budžeta za javne usluge može da podstakne napore za povećanjem efikasnosti putem organizacionih reformi i eksperimentisanja. Međutim, najsiromašnije opštine nisu te koje osavremenjuju svoju organizaciju. Naprotiv, reforme pod uticajem ideja novog javnog menadžmenta izvršene su u prilično bogatim opština nama. Može se reći da je eksperiment napravljen prema modelu potrošač-nabavljajuč – uglavnom izведен u opština čija je finansijska situacija loša, ali čiji stanovnici imaju visoka primanja. Iz toga sledi da je finansijska situacija važno, ali ne i jedino objašnjenje.

Drugo objašnjenje podrazumeva opšte promene u vrednostima i političkom ponašanju građana. Od kraja šezdesetih godina opalo je interesovanje za priključivanje nekoj političkoj stranci. Ljudi se često organizuju na druge načine, na primer priključuju se grupama za zaštitu životne sredine, ženskim organizacijama i *ad hoc* grupama, kako bi uticali na politiku. U drugoj polovini osamdesetih godina takozvano Istraživanje o snazi Švedske utvrdilo je činjenicu da su se Švedani odrekli svoje tradicionalne orientacije ka kolektivizmu i zamenili je novim pristupom političkom učešću koji podrazumeva više individualizma i partijsku neopredeljenost. U ovom smislu, švedski narod, zajedno sa drugim evropskim narodima, materijalističke vrednosti zamenio je vrednostima post-materijalizma.³²

Pored promena u vrednostima i kolektivnim akcijama, krajem osamdesetih godina ojačao je i individualizam okrenut potrošaču. Mnogi građani su želeli više individualizma u metodima rešavanja zajedničkih problema i zadovoljavanja potrebe za javnim službama. Ovo se nije odnosilo samo na one građane koji nisu glasali za socijaliste.

Kritika monopolističkih javnih službi – koju se podržavale različite desničarske partije i organizacije – postala je široko rasprostranjena, kao i spremnost da se prihvate razne privatne, kooperativne i javne alternative. Individualizam tipa „korisnik usluga” doveo je do istorijski jedinstvene političke promene na izborima 1991, koji će ostati zapamćeni kao „izbori za promenu sistema”. To je bio

³² Ingelhart, 1990; 1997.

prvi put da u Švedskoj jedna nesocijalistička vlada najavi strukturalne promene u državnom sektoru, kao što su privatizacija i sloboda izbora. Međutim, socijal-demokratska vlada je već bila utrla put ka „promeni sistema“ različitim oblicima deregulacije i tržišne usmerenosti, kao što je konkurenčija unutar državnog sektora.

Odatle se može zaključiti da izmenjeno shvatanje vrednosti samih građana daje objašnjenje za promene u organizaciji opštег javnog sektora, a naročito lokalne vlasti. Ovo shvatanje se može osporavati tvrdnjom da su krajem osamdesetih glasači bili za privatizaciju javnih službi, ali da se njihov stav izmenio početkom devedesetih – tada je data prednost javnom vlasništvu nad ovim službama³³. To znači da mišljenja šta je društveno a šta privatno nisu čvrsta i ne mogu u potpunosti da objasne eksperimente u opštinama. Istraživanja takođe pokazuju da je kritika teorije i prakse „promene sistema“ bila jaka među glasačima koji nisu glasali za socijaliste u nekoliko opština.

Međutim, vrednosti koje se tiču različitih oblika političke akcije jesu promenjene i to može da objasni probleme legitimnosti koji deluju na političke partije i tradicionalne demokratske ustanove. Na ove probleme nije se odgovorilo bilo kakvim značajnjim insistiranjem na novim demokratskim opštinskim odnosima. Iako su političke partije suočene sa problemima legitimnosti, one dosledno odbacuju sve radikalne predloge koji ne garantuju dominantnu moć partija. Za razliku od programa koji se sprovode u drugim skandinavskim zemljama, švedska vlada je nedavno odbila tri predloga vladinog odbora: direktni izbori za komšijska veća, pravo građana da predlažu rezolucije u opštinskom veću i jednostavniji propisi koji uređuju lokalni referendum. „Mislim da nismo spremni da krenemo u ovom pravcu delovanja. Moramo biti pažljivi. Građansko učešće može se razvijati na mnoge druge načine“, naveo je ministar kao razlog za odbacivanje predloga.³⁴ Nakon toga, socijaldemokratska vlada je predložila da se pojednostavi održavanje lokalnih referendumu, ali ne i da se dozvoli direktan izbor za komšijska veća.

Treće objašnjenje tiče se lokalnih političara koji nisu sigurni na koji način da stvore efikasne i demokratske ustanove. Problemi efikasnosti i legitimnosti na kraju su primorali lokalne aktere da preduzmu akciju. I pored nekoliko mogućih rešenja, naporu su, međutim, uglavnom usredsređeni na reformu unutrašnjeg menadžmenta i tržišnu usmerenost. Preduzeti su neki pokušaji da se poveća učešće građana, ali su oni retki u odnosu na druge oblike reformi.

³³ Nilsson, 1995.

³⁴ Kommunaktuellt, No.29, 1997.

U situaciji kad lokalni političari nisu sigurni kako da deluju, javljaju se mnogi drugi tvrdeći da znaju kako treba prići problemima i na koji način ih treba rešavati. Veliki broj ovih su profesionalci zaposleni u opštini, kojima je u interesu razvoj modernog menadžmenta. Opšte shvatanje je da rukovodioci u organizacijama često biraju jednostavna rešenja koja su im pri ruci, umesto da izvrše opsežniju analizu problema. Sredina pruža „standardizovana rešenja” za dobru vladu i praksu menadžmenta. Određeni broj savetnika i stručnjaka različitih profila predložili su slična rešenja, kao što su unutrašnja konkurenca, menadžment po ciljevima i jasno razdvajanje politike od administracije. Slična rešenja prihvataju se širom sveta.³⁵ Kako bi se smanjila nesigurnost i preduzele odgovorne mere, opštine su usvojile standardna rešenja.

Postoje standardna rešenja – praksa dobre vlade – koja preuzimaju, jedne od drugih, nacije, sektori i organizacije. Organizacije ponekad predstavljaju luke mete za takva rešenja. Čak i u uslovima smanjene državne vlasti, pa čak i u njenoj odsustvu, postoje, dakle, jake sile sredine koje upravljaju razvojima u lokalnim samoupravama.³⁶

Iako se državna regulativa smanjila, opštinska autonomija se nije povećala. Prazninu su popunila druga „upravljačka rešenja”.

Ovakvo objašnjenje je privlačno i dosta razjašnjava proces modernizacije u mnogim opštinama, ali ne u potpunosti. Problem sa modelom standardnog rešenja kao objašnjenja je to što on stavlja lokalne aktere u položaj u kome svi oni postaju žrtve spoljašnjih okolnosti pri pokušaju da nađu rešenja koja smatraju najpogodnijim. Varijacije ipak postoje, i moglo bi se reći da su od sredine devedesetih godina standardna rešenja izgubila na snazi. Kao prvo, ima opština, naročito malih, koje nisu prihvatile ideje novog savremenog menadžmenta. Drugo, neke opštine, bar na rečima, pokušavaju da razviju nove oblike građanskog učešća.³⁷ Primera radi, nedavno je sproveden jedan program demokratizacije pod nazivom „Građanski Orebro”. To je veoma ambiciozan program koji podrazumeva različite tipove zajedničkih uticaja korisnika. Ovo se dogodilo u situaciji kada je opština bila suočena sa teškim finansijskim teškoćama. Druge opštine su kombinovale centralizaciju političke moći sa idejama korisničkog i građanskog učešća.

Standardna rešenja smanjila su nesigurnost mnogih političkih i administrativnih lidera za neko vreme, ali se ona ponovo vratila. Ovo bi moglo da objasni zašto se u sve većem broju opština vodi rasprava o načinu da se povećaju demokratija i učešće građana.

³⁵ Cf Naschold, 1996.

³⁶ Jacobsson, 1996, str.8.

³⁷ Montin, 1998.

Prema konačnom objašnjenju, na lokalnu političku elitu treba gledati kao na aktere u potrazi za legitimnošću. To ponekad znači da se usvajaju standardna rešenja uspešna na internacionalnom i nacionalnom nivou, a ponekad da pomenu-ta politička elita zaista analizira svoje specifične lokalne probleme i teškoće. U nekim slučajevima, legitimnost se postiže vođenjem simbolične politike, kao što je organizaciona promena bez ikakvog bitnog uticaja na službe. U drugim slučajevima, lokalni politički akteri se zaista nose sa značajnim problemima i njihova rešenja zaista imaju uticaja na efikasnost.

Ovim objašnjenjem se otkriva pokušaj modernizacije institucionalizovane uloge lokalne samouprave. Kao što je već ukratko navedeno, opšta ideologija lokalne samouprave bila je da definiše opštine kao lokalne pružaoce usluga integrisane u državu. Prema ovoj ideologiji, lokalna demokratija je u velikoj meri isto što i politički kontrolisane javne službe i socijalna zaštita prilagođena lokalnoj sredini. Profesionalizacija lokalnih službi bila je važan faktor u stvaranju lokalnih institucija socijalne zaštite. Druga strana medalje je da je profesionalizacija otežala političarima vladavinu i ugrozila osnovu njihove sopstvene legitimnosti.

U onome što bi se moglo nazvati uslužna demokratija, političke partije i lokalni političari stiču legitimitet u očima građana uspešnim pružanjem usluga. Sve dok je kvalitet pružanja usluga za građane zadovoljavajući, političari će uživati moć; možda ih građani neće uvek voleti, ali će ih bar trpeti. Međutim, ako i kada nezadovoljstvo službama počne da raste, političari, ponekad i sama njihova legitimnost, biće dovedeni u pitanje. Efikasnost službi, a ne demokratsko uređenje, daju legitimitet političkim partijama uključenim u lokalnu politiku čak i više nego njihova sposobnost da shvate i iskažu mišljenja i želje građana. Iz toga sledi da finansijski problemi smanjuju broj službi, što zauzvrat stvara problem legitimnosti političkih partija i lokalnih političara. Premda se opštine i dalje definišu kao lokalne institucije sistema za socijalnu zaštitu, moraju se razvijati i novi oblici legitimnosti. Jedan od načina da se ovo postigne je osavremenjivanje uprave i organizacije službi. Budući da je opštinska demokratija uslužna demokratija gde se legitimnost zasniva na sposobnosti da se zadovolje socijalne potrebe i ispune zahtevi za javnim službama, problemi legitimnosti rastu kako se resursi smanjuju. Za lokalne (i nacionalne) demokratske ustanove dilemu predstavlja to što nepoverenje javnosti prema politici i političarima raste u vreme kad su učešće građana i međusobno poverenje građana i političara najpotrebniji zbog potrebe da se odrede legitimni prioriteti programa. Zarad budućih odnosa legitimeta, postoji potreba za „demokratskom politikom redukcije”, odnosno za značajnim učešćem građana u dijalogu sa političkim i administrativnim liderima na lokalnom nivou kada je reč o prioritetima za različite potrebe i zahteve.

Možda je, međutim, isuviše naivno pretpostaviti da će se poverenje građana i njihovo učešće u opštinskim aktivnostima povećati u uslovima stroge restrikcije opštinskih resursa. Istoriski gledano, legitimnost se zasniva na uslužnoj demokratiji, odnosno rezultatima lokalnog političkog sistema. Legitimnost se može definisati kao povratna sprega kod koje se funkcionisanje najnižeg nivoa birokratije odražava na veru građana u političare. U ovom svetlu, najveća teškoća leži u povećanju građanskog učešća i poverenja i istovremenom uvođenju reduktivnih mera.

Što se tiče tekućih promena u decentralizaciji, tržišnoj usmerenosti, voluntarizmu i regionalizaciji, očigledno je da se one uglavnom usredsređuju na različite strategije za povećanje delotvornosti i efikasnosti pre nego na učesničku demokratiju. Ove strategije su sve u okviru uslužne demokratije. S druge strane, tekuća obnova javnog sektora uopšte i posebno na opštinskom nivou može da uzrokuje sve veće izazove koje postavljaju novi tipovi institucionalnih uređenja. Političke partije suočene su sa pitanjima legitimite i nije isključeno da će nove ideje o načinu organizovanja javnog mnjenja, uvećanje potreba i zahteva i definisanje šta je u javnom pre nego u privatnom interesu još više dovesti u pitanje predstavničku demokratiju.³⁹

Političke partije bi trebalo da održe predstavničku demokratiju, ali da li one mogu da se nose sa ovim pluralizmom na duge staze? Očigledno, postoji nedostatak opštih strategija kako spojiti predstavničku demokratiju i sve veći pluralitet u sferi političke mobilizacije i organizacije, kao i u sferi pružanja usluga. Možda će partijski sistem nestati i biti zamjenjen drugim modelima političke organizacije? Ili će, što bi, naravno, same partije više volele, partijski sistem naučiti da se bolje prilagođava okolnostima. Neki znaci prilagodljivosti se mogu primetiti. Na primer, Partija centra uvela je jedan vid „delimičnog“ članstva, koje pojedincu omogućava da bude član lokalnog ogranka partije, a da pri tom ne bude član nacionalne organizacije. Drugi primer je podozrenje (koje se, istina, polako smanjuje) prema različitim tipovima korisničke demokratije unutar Socijaldemokratske partije, barem na opštinskom nivou.

Vraćajući se na uvodno poglavlje ove knjige, švedski sistem lokalne samoprave može se posmatrati kao odraz funkcionalne ideologije po kojoj je i lokalna samouprava pre svega i iznad svega demokratski kontrolisani pružalac usluga iz domene socijalne zaštite. Ipak, treba primetiti da su švedske opštine već dugi niz godina više od pružalaca usluga. Na primer, podrška lokalnoj privredi je važan politički cilj još od početka osamdesetih i, prema Zakonu o socijalnoj zaštiti, opštine su odgovorne za blagostanje svih ljudi u opštini. Sa izvesnim stepen-

³⁹ Cf. Bogason, 1996.

nom sigurnosti može se tvrditi da već godinama postoji tendencija ka struktura-
ma koje su više nalik upravnim, i ona i dalje postoji. Utvrđili smo neke promene
u Zakonu o lokalnoj samoupravi koje promovišu politički i administrativni plu-
ralizam na lokalnom nivou, kao što su sve veća odgovornost korisnika i modeli
okrenuti tržištu. Štaviše, menja se tradicionalni lokalni sistem planiranja. Opštinsko
prostorno planiranje „imalo je tradicionalnu ulogu u uređivanju korišćenja
zemljišta, što se u stvarnosti svodilo na utvrđivanje propisa. To se promenilo. Sa-
da se ova uloga shvata kao obezbeđivanje sredstava za razvoj i otvaranje drugih
mogućnosti“.⁴⁰ Uvedeni su novi načini političkog uticaja i čini se da se lokalni
političari i lokalni ogranci političkih partija polako kreću ka novim ulogama i iden-
titetima.

40 Engstrom & Cars, 1997. str.19.

*Helge O. Larsen
Audin Offerdal**

POLITIČKE IMPLIKACIJE NOVOG NORVEŠKOG ZAKONA O LOKALNOJ UPRAVI IZ 1992. GODINE¹

Norveški Zakon o lokalnoj upravi, donet 25. septembra 1992. godine, predstavljao je najtemeljniju reviziju propisa koji uređuju lokalnu upravu i odnose između centralne vlasti i lokalne uprave u Norveškoj od 1837, kada su prvi put doneti propisi koji su predviđali lokalnu vlast. Do 1992, proteklo je više od 40 godina od donošenja poslednjeg obimnog zakona.² U ovom tekstu, mi ćemo se usredosrediti pre svega na novi Zakon, i to posebno na ono što smatramo da su njegovi najproblematičniji aspekti, i u pogledu samih namera Zakona i u pogledu širih demokratskih nastojanja.

Prvo, obratićemo posebnu pažnju na način na koji je lokalna samouprava koncipirana u novom Zakonu. To se odnosi delimično na promene u ideologiji, a delimično na nove forme upravljačkih tehnika koje su rezultat ideoških promena. Drugo naše glavno interesovanje biće usmereno na izgled unutrašnje organizacije lokalne uprave, što smatramo da leži u osnovi novog Zakona. U vezi sa tim, bavićemo se načinom na koji je viđen odnos između politike i administracije, kao i

* Univerzitet TromsØ, Univerzitet Bergen.

¹ Želeli bismo da se zahvalimo bivšem sekretaru Komisije, gospodinu Gunnaru Andresenu, za njegove dragocene primedbe na ranije izdanje.

² Najvažniji zakoni o lokalnoj upravi su:

Lov om Fomandskaber paa Landet m.v. og Lov om Formandskaber i Kjobsterne m.v., oba od 14. januara 1837.

Lov om kommunestyre pa landet og lov om kommunestyre i byene, obo od 30. septembra 1921.

Lov om kommunestyre pa landet og lov om kommunestyre i byene, obo od 10. juna 1938.

Lov om styret i kommunene 12. novembra 1954.

time šta čini predstavnički sistem koji dobro funkcioniše, odnosno zakonskim stavaovima o lokalno-političkoj participaciji. Počećemo, ipak, kratkim predstavljanjem nekih aspekata lokalne uprave i odnosa centralne vlasti i lokalne uprave u Norveškoj.

1. LOKALNA SAMOUPRAVA U NORVEŠKOJ

Lokalna uprava u Norveškoj ima prilično snažnu poziciju. Iako je to zemlja sa prilično malim brojem stanovništva (oko 4,2 miliona), geografski i socio-kulturni faktori su doprineli politički snažnoj i aktivnoj unutrašnjosti³, što je bar do izvesne mere rezultiralo prilično snažnom lokalnom vlašću. Čak i u toku 400 godina danske uprave (1380-1814) postojali su određeni oblici lokalne samouprave, uglavnom u gradovima. Norveška je, donošenjem Zakona o opštinama 1837. godine, bila među prvim zemljama u Evropi koje su ustanovile institucionalni okvir za lokalnu samoupravu u gradovima, opštinama i ruralnim oblastima. Procenjuje se da je 45 procenata odraslog muškog stanovništva u to vreme zadovoljavalo uslove da ima pravo glasa⁴, što je cifra koju, prema Rokkanu i Kuhnleu⁵, nije nadmašio nijedan drugi zapadnoevropski narod.⁶

To je, međutim, bila samouprava u relativnom a ne u apsolutnom smislu. Norveška je unitarna država, sa lokalnom upravom koja zavisi, sa formalne tačke gledišta, od delegiranih državnih ovlašćenja. Zaista, iako su zakoni o opštinama bili doneti u ranoj fazi, institucija lokalne uprave nije bila pomenuta u Ustavu iz 1814. godine i nije, uprkos mnogim predlozima, nikada bila uneta u njega. Ovo je nešto što odvaja Norvešku od drugih nordijskih zemalja (kao, uostalom, i od mnogih drugih zemalja). Ipak, 1989. *Storting* (Parlament) glasao je da se usvoji Konvencija o lokalnoj samoupravi Evropskog saveta koja je doneta 1985. godine.

2. STRUKTURA LOKALNE UPRAVE I FINANSIJE

2.1. Strukturalne reforme

Norveška lokalna uprava je zasnovana na dvoslojnoj strukturi, koja se sastoji od 435 opština i 19 oblasti. Oba sloja imaju neposredno izabrana veća⁷ i svo-

³ Rokkan & valen, 1962.

⁴ Kuhnle, 1972; Aardal, 1997.

⁵ Rokkan, 1967, str.379; Kuhnle, 1972, str.389.

⁶ Mnogo manje je, međutim, bilo prijavljeno da glasa (Aardal,1997).

⁷ Oblasni izbori se održavaju od 1975. godine. Pre toga, oblasna skupština se sastojala od indirektno biranih članova koji su predstavljali različite opštine u okviru granica oblasti.

ju sopstvenu administraciju. Oni uglavnom imaju odvojene funkcije i, sa pravne tačke gledišta, oblast je lokalna vlast jednakog statusa kao i opština i nema hijsarhijsku nadređenost.

Prosečna veličina norveške opštine je oko 9.000 stanovnika, ali oko polovina opština ima manje od 5.000 stanovnika. Tri grada (Oslo, Bergen i Trondhajm) imaju više od 100.000 stanovnika⁸. U Norveškoj je jedino u Oslu lokalna vlast unitarna⁹. Stanovništvo 19 oblasti, sa izuzetkom Osla, varira između približno 77.000 i 430.000 stanovnika.

Od samih početaka (1837. godine), kada su postojale 392 opštine, njihov broj je rastao (deljenjem) do više od 740 odmah posle Drugog svetskog rata. Različitim zakonima koje je donosio Parlament, jedan broj opština se sjedinio tokom kasnih pedesetih i ranih šezdesetih, pa je ukupni broj opština 1965. godine iznosio 466. Dva najvažnija razloga za ove strukturalne reforme bile su promene u putevima komunikacije (sa mora na kopno) i, možda još značajnije, institucionalizacija države sa socijalnim osiguranjem za sve građane¹⁰. Centralna vlast napravila je od lokalne vlasti najvažniji instrument za primenu državnih programa socijalnog staranja, ali je tvrdila da izvršenje ovog zadatka zahteva određenu veličinu, kako bi lokalne vlasti bile u stanju da obave ovaj zadatak¹¹. Tako je strukturalna reforma norveške lokalne uprave bila sprovedena uglavnom odozgo nadole.

2.2. Finansijske reforme

Pošto su lokalne vlasti postale izvršiocи programa države socijalnog staranja, njihove aktivnosti i budžet značajno su povećani. Više od 60 procenata državnih službenika radilo je u lokalnoj upravi 1990. godine¹². Državna davanja 1900. godine učestvovala su sa svega 9,7 procenata u ukupnom prihodu lokalne uprave. Ta cifra je porasla na 21,7 procenata 1970. godine, a 1994. na oko 38 procenata. Lokalni porezi učestvovali su sa oko 47 procenata, a ostatak je pribavljan taksa-m i oporezivanjem krajnjih korisnika, izvorom prihoda koji je za opštine postao sve značajniji¹³.

⁸ Za posebno razmatranje o lokalnoj upravi u velikim nordijskim gradovima vidi: Back, Johansson & Larsen, 1999.

⁹ U smislu da i opštinske i oblasne funkcije obavlja gradsko veće.

¹⁰ Kjellberg, 1987

¹¹ Uvođenje obaveznog 9-godišnjeg osnovnog obrazovanja je bilo posebno značajno na početku.

¹² Larsen & Offerdal, 1994, str.15

¹³ Nije nebitno to što stopa lokalnih poreza ne varira u Norveškoj, za razliku od drugih nordijskih zemalja. Stopa po zakonu može varirati u intervalu od 1,5%, ali sve opštine koriste najvišu dozvoljenu stopu.

Sistem državnih davanja je reformisan 1986. godine¹⁴. Uvedena su jedinstvena davanja kako bi se smanjio veliki broj resornih davanja i čak taksativno nabrojanih davanja koja su se bila razvila do tada. Proporcija posebnih ili namenskih davanja u odnosu na ukupno davanje bila je smanjena na 12,7 procenata, ali je kasnije ponovo nastavila da raste, dok 1997. nije dostigla oko 37 procenata. U periodu između 1988. i 1997. godine, prosečni godišnji rast jedinstvenih davanja je bio 3 procenata, dok su namenska davanja imala prosečan godišnji rast od 22 procenata¹⁵. Prema tome, ako je autonomija lokalne uprave bila povećana reformom davanja iz 1988. godine, izgleda da je država to kasnije postepeno počinjivala, a norveški političari su pokazivali sve veću spremnost da povežu davanja sa konkretnim državnim programima, što je možda najbolje vidljivo kod brige o starima.¹⁶

2.3. Organizacione reforme

Opštinski i oblasni većnici se neposredno biraju, obično na stranačkim listama, svake četiri godine, u opštini, odnosno oblasti kao jednoj izbornoj jedinici¹⁷. I veće i izvršno veće su organizovani u skladu sa principom proporcionalne zastupljenosti. Predsednik opštine, odnosno oblasti, predsedava u oba veća i bira se indirektno, iz redova većnika prostom većinom glasova¹⁸. Formalna vlast koju nosi taj položaj je prilično ograničena, ali u praksi, predsednik je daleko najvažnija politička ličnost među lokalnim većnicima. On ili ona se obično mogu osloniti na većinu u veću i u većini lokalnih uprava predsednik je jedini političar koji prima platu za puno radno vreme. Nadalje, donošenje odluka u različitim stalnim odborima je tradicionalno veoma važan aspekt funkcionisanja norveške lokalne uprave. Članovi odbora mogu ali ne moraju biti iz redova izabranih odbornika.

¹⁴ Za izveštaj o ovome vidi Kjellberg, 1988. Neka razmatranja karakteristika efekata mogu se naći kod Hagen & Sorensen, 1997.

¹⁵ Sekretar za lokalnu upravu, Ragnhild Queseth Haarstad, u izjavi u Parlamentu (*Storting*) 19. mart 1998.

¹⁶ Kako su namenska davanja obično samo deo (npr. da bi dobila novac, lokalna vlast mora da obezbedi deo novca), ona takođe favorizuju bogatije opštine.

¹⁷ Na oblasnim izborima, mesta se raspoređuju prema udelu u glasovima koji je osvojila lista. Međutim, kada se raspoređuje poslednja šestina ovih mesta, posebna pažnja se poklanja opština koje još nisu zastupljene u većima posle prve raspodele. Tako partija može otkriti da je njen kandidat br. 8 izabran, a br. 7 nije, pošto ovaj poslednji potiče iz opštine koja je već zastupljena u oblasnom veću.

¹⁸ Za lokalne izbore u jesen 1999, Ministarstvo je dalo dozvolu za 20 lokalnih vlasti da se sproveđe eksperiment sa direktnim izborom predsednika opštine, odnosno oblasti (kao i za potpredsednika).

Iako nije deo eksperimenta slobodnih komuna, norveški glavni grad Oslo je specijalnim i privremenim zakonom dobio dozvolu da uvede parlamentarnu formu lokalne uprave umesto tradicionalnog modela proporcionalne zastupljenosti (PZ modela). Izvršno telo u Oslu (*Byradet*) bira gradsko veće većinom glasova i tako predstavlja neku vrstu gradske vlade. Predsednik ovog tela je najmoćnija figura u ovoj strukturi, dok je gradonačelniku ostavljena funkcija predsedavajućeg gradskim većem i status neke vrste simbola čelne figure. Iako je Oslo još uvek jedina opština koja je uvela takvu strukturu, novi propis o opštinama predviđao je lokalni parlamentarizam kao oblik uprave koji opštine mogu po želji da uvedu.

Takozvani „nordijski eksperimenti slobodnih komuna“¹⁹ dozvoljavaju određenom broju lokalnih vlasti u ovim zemljama da eksperimentišu sa novim organizacionim formama tako što im je odobreno odstupanje od vladajućeg pravnog oblika. Ovi eksperimenti odnose se kako na političku tako i na administrativnu strukturu lokalne uprave.

Osnovna ideja eksperimenta slobodnih komuna bila je da se lokalnoj upravi daju veća sloboda i veće nadležnosti za rešavanje problema, tako što će im se odobriti veći uticaj u izboru organizacionih rešenja za njihove različite aktivnosti. Za razliku od reformi o kojima smo ranije govorili, eksperimenti slobodnih komuna su bili – kao što im samo ime kaže – više eksperimentalne prirode ili pokušaji sa mogućnošću greške i išli su odozdo-nagore.

Različite reforme, a posebno eksperimenti slobodnih komuna, bili su značajna pozadina kada je preduzet rad na novom zakonodavstvu o lokalnoj upravi. Novi Zakon o opštinama, tako, dalje razrađuje i pokušava da ugradi neke od glavnih ideja koje su u osnovi tih reformi, a posebno neke od ideja povezanih sa eksperimentima slobodnih komuna. Konkretnije ćemo razmotriti novi Zakon i neke njegove karakteristike za koje verujemo da mogu biti od posebnog značaja u pokušaju da se doneše kritička ocena o njemu.

3. ODNOŠI CENTRALNE VLASTI I LOKALNE UPRAVE I KONCEPCIJA LOKALNE AUTONOMIJE

Ovaj Zakon je prva formalizacija dugotrajne prakse integracije aktivnosti lokalne i centralne uprave. U članu 1, između ostalog, piše da je cilj Zakona „.... da pomogne da se izgradi funkcionalna demokratska lokalna uprava, racionalno i efikasno administriranje opštih interesa u lokalnim zajednicama, a sve unutar postavljenog okvira državne zajednice“. Ono što nam se čini važnim jeste da se u

¹⁹ Za detaljnije obaveštenje: Cf. Baldersheim & Stahlberg, 1994.

ovom članu, koji je programska odredba Zakona, ne pominje koncept lokalne samouprave. Sudeći prema izveštaju Komisije koja je pripremala Zakon, ovo nije slučajnost. Ovaj Zakon je rezultat namernog izbora između različitih modela odnosa između centralnih vlasti i lokalne uprave. Francesco Kjellberg, koji je bio član Komisije, piše da novi Zakon „... jednostavno izbegava termin 'lokalna samouprava' sa njegovim liberalističkim i prevashodno retoričkim konotacijama“ i ukazuje na razlike između programskih odredaba norveškog i švedskog zakona o lokalnoj upravi²⁰.

Ovaj Zakon predstavlja svestan izbor između onoga što se naziva integracionim modelom nasuprot autonomnom modelu²¹. Autonomni model upućuje na tradicionalni model lokalne samouprave i njegovo središte je sloboda lokalne uprave od mešanja države, iz čega proizilazi da lokalna uprava treba da ima svoju sopstvenu sferu aktivnosti i svoje funkcije, relativno nezavisne od mešanja države.

Integracioni model, sa druge strane, jeste teorijski odraz dugotrajne prakse integracije aktivnosti lokalne uprave i centralne vlasti. Država, a posebno država socijalnog staranja, koristi lokalnu upravu kao instrument za primenjivanje državnih programa. Ovaj model „tvrdi“ da nije više moguće posmatrati sfere različitih nivoa uprave kao nezavisne jedne od drugih. U „stvarnom svetu“ državni programi su proizvod aktivnosti kako centralnog tako i lokalnog nivoa. Osnovno obrazovanje može biti uzeto kao primer. U većini zamalja ono spada u nadležnost lokalne uprave. Ali to ne znači da zajednica, opština, čak ni oblast, imaju isključivu nadležnost za osnovno obrazovanje. Centralna vlast obično odobrava nastavni plan i određuje uslove u pogledu školske spreme nastavnika, na primer. Ona obezbeđuje veliki proraz novca koji se troši na dečje obrazovanje i obično određuje minimum zahteva koji lokalne vlasti treba da zadovolje. Reći da je osnovno obrazovanje nadležnost lokalne uprave može značiti da „mnoge funkcije“ proglašavamo za većinu ili sve funkcije. Integracioni model ovo priznaje. Odgovornost za zajedničke funkcije je važnija nego dodeljivanje odvojenih funkcija svakom nivou uprave.

Kao što smo pomenuli, rezultat je bio da je u norveški Zakon o lokalnoj upravi uneta programska odredba u kojoj nije ni pomenuta institucija lokalne samouprave sa najdužom tradicijom. Ključne reči su umesto toga postale „...funkcionalna demokratska lokalna uprava...“ smeštene „... u okvir državne zajednice“.

Isticanjem *funkcionalne demokratske lokalne uprave*, Komisija je naglasila dva veoma važna aspekta lokalne uprave – njenu opštu svrhu i njenu političku prirodu. Norveške lokalne vlasti su nadležne za širok spektar zadataka. U principu

²⁰ Kjellberg 1993, str. 13 i fusnota 9 na istoj strani.

²¹ O ova dva modela raspravlja se kod Kjellberga, 1988.

su njihove funkcije negativno definisane, što znači da one mogu da prihvate nadležnost za bilo koji posao koji žele, pod uslovom da to nije isključeno zakonom. Jedna od glavnih funkcija lokalnih vlasti unutar okvira državne zajednice je koordinacija programa na lokalnom nivou. Programe različitih ministarstava i funkcionalnih sektora je teško koordinisati sa centralnog nivoa upravljanja. Na lokalnom nivou moguće je lakše steći sveobuhvatan uvid u načine na koje su javni programi međusobno povezani i razrešiti probleme koje to može da prouzrokuje²². Ne postoje, ipak, tehnički ispravna rešenja za različite probleme koje spoljašnji faktori nekog programa iz jedne oblasti prouzrokuju u nekoj drugoj oblasti. U tome je razlog za primenu različitih centralnih programa u lokalnim političkim institucijama, pre nego u sistemu delokruga centralnih ministarstava. Iz ove perspektive, autonomija lokalne uprave se ne odnosi na njenu sposobnost da postavi svoje sopstvene političke ciljeve, već na ideju da je, radi ostvarivanja političkih ciljeva postavljenih na centralnom nivou, lokalnoj upravi potrebna određena sloboda da bi uskladila različite ciljeve jedne sa drugima i sa lokalnim uslovima²³.

Ovakav način razmišljanja odgovara opštem konceptu menadžmenta po ciljevima koji se nalaze u studiji o administraciji. Ciljeve postavlja rukovodilac ili viši nivo u okviru organizacije, a podređeni pronalaze sredstva da realizuju ove ciljeve uzimajući u obzir lokalnu situaciju i uslove. Komisija je eksplicitno razmatrala menadžment po ciljevima kao tehniku – instrument – koji treba da koristi centralna vlast u odnosima sa opština i oblastima²⁴. Preporuke Komisije umnogome odražavaju ideje koje su u osnovi menadžmenta po ciljevima. Centralna vlast postavlja široke ciljeve i strukturalne okvire, dok lokalna vlast pronalazi sredstva da postigne ciljeve. Ideja odvojenih i samostalnih sfera vlasti zamjenjena je idejom integracije i zajedničkih ciljeva na svim nivoima vlasti. Lokalna samouprava je okarakterisana kao „ideal iz prošlosti“²⁵ kome treba dati konkretni sadržaj prilagođen njenom sadašnjem opsegu aktivnosti.

Francesco Kjellberg smatra da su preporuke Komisije zasnovane na kombinaciji autonomnog i integracionog modela. Način na koji je Komisija kombinovala ta dva modela, međutim, zasluguje neke komentare. Kompromis koji je ona napravila zasnovan je na „... viziji organizacione strukture zasnovane na premosti autonomnog modela, a izgled 'sadržaja' aktivnosti lokalne uprave treba da se oblikuje integracionim modelom“²⁶. Ovaj metod kombinovanja dva modela izgle-

²² NOU: 1990: str.84-5 (Izveštaj Komisije).

²³ NOU: 1990: 13, str.84.

²⁴ NOU: 1990: 13, str.76.

²⁵ NOU: 1990: 13, str.83.

²⁶ Kjellberg, 1993, str.12.

da nam pomalo neobično i može da usmeri razvoj politike i administracije u lokalnoj upravi, kao i njen odnos sa centralnim nivoima vlasti, u pravcu drugaćijem od onoga koji je Komisija želela.

Dozvolite da najpre razmotrimo šta može da izgleda neobično kod ove kombinacije dva modela. Lokalnim vlastima se daje autonomija u pogledu toga kako će se organizovati, ali kada je reč o sadržaju njihovih programa, one su vezane ciljevima koje postavlja država. Ako kao polazište uzmem da lokalna demokratija ima veze sa uticajem ljudi na stanje u njihovoј zajednici i na njen razvoj, izgleda da bi mnogo razumniji stav bio da se lokalnom stanovništvu dozvoli da ima autonomiju u odlučivanju o sadržaju lokalnih programa, a onda postaviti čvrsta pravila za strukturisanje organizacije, kako bi se obezbedilo da politički i administrativni postupak odražava prihvatljive norme poнаšanja. Na ovaj način, osiguralo bi se da svaka opština ima „sklop” kakav je odlučeno da ima na centralom nivou vlasti. Kada im se obezbedi takav „sklop”, opština treba da bude dozvoljen visok stepen autonomije u pogledu sadržaja njihovih programa.

Drugo, želeli bismo da skrenemo pažnju na dvosmislenost integracionog modela. Ako se ocenjuje da zakon predstavlja kombinaciju autonomnog i integracionog modela, može izgledati da ovaj drugi obuhvata strogu vezanost lokalne uprave u skladu sa menadžmentom po ciljevima, odnosno krutu centralizaciju funkcije postavljanja ciljeva. Lokalna uprava se u tom slučaju posmatra kao prost izvršilac politike koja je centralizovano formulisana. Radi nepristrasnosti, mora se reći da zakon sadrži članove čija je namera da smanje značaj specijalnog zakonodavstva ili zakonodavstva za pojedine sektore i da zamene detaljnu kontrolu opština od države nešto indirektnijom formom kontrole²⁷. Izgleda da je način na koji je odnos između nivoa vlasti koncipiran veoma blizak ideji da se ciljevi postavljaju na centralnom nivou, a primenjuju na lokalnom. U sadašnjoj praksi, ovo može voditi većoj centralizaciji nego što je prvobitno bila namera Komisije i tvoraca zakona.

Integracija se može, međutim, takođe shvatiti kao koncept koji podrazumeva da dva ili više činilaca ostvaruju sopstveni uticaj na sadržinu odluka o programima. To dalje znači da bi lokalne uprave, da bi bile stvarni učesnici u procesu integracije, morale da imaju određenu istinsku sopstvenu autonomiju. Integracija bi tada podrazumevala određeni stepen autonomije za sve učesnike uključene u integraciju.

²⁷ Na primer, broj specijalnih odbora ili komiteta drastično je smanjen i član 9. izriče da je njihova funkcija odlučivanja njima delegirana od opštinskog veća, a ne od centralne vlasti putem konkretnih zakona. Član 55. o „žalbama i kontrolama” ističe da finansijske kontrole u velikoj meri obavljaju same opštine.

Izgleda da neke tendencije u razvoju lokalne uprave i njenom odnosu sa centralnom vlašću deluju suprotno od namera koje je imala Komisija. Ona je pretpostavila da će se centralna vlast sama ograničiti na postavljanje opštih ciljeva i da će se sama uzdržavati od toga da zalaže u detalje, kao i da će sredstva pomoći kojih će se lokalne vlasti povinovati ovim ciljevima više biti propisivanje normi nego korišćenje tradicionalnih tehnika sudske i finansijske kontrole.

Ono što se, međutim, dogodilo jeste da je centralna vlast sve više i više koristila usmeravanje zalaženjem u detalje i da je češće upotrebljavala konkretne tehnike ekonomske kontrole, kao što su namenska davanja, što smo već razmatrali. U toku poslednjih deset godina, broj ovakvih davanja se udvostručio. Moguće je da postoji nekoliko razloga za ovakav razvoj, ali jedan je svakako želja različitih resornih ministarstava da obezbede da se njihovi programi sprovode onako kako su oni nameravali. Poražene snage u lokalnoj politici doprinose jačanju ovakvih nastojanja time što podnose žalbe državi kako bi obezbedili da dobiju ono što smatraju da im pripada. U skladu sa ovakvim razvojem ide i tendencija da se usvajaju zakoni tipa „građanske povelje” ili da se objavljuju rezultati rada (npr. u obrazovanju). Fridhjof Bernt, predsedavajući Komisije, nedavno je istakao da primena zakona koji se odnose na pojedine resore, kao i namenska davanja, očigledno imaju efekat centralizacije. U vezi sa tim, takođe je istakao činjenicu da lokalne vlasti ne mogu same da utvrđuju lokalne poreske stope²⁸. Tako može izgledati da u praksi odnosi između centralne i lokalne vlasti postaju centralizovani po svojoj prirodi; drugim rečima, integracija u praksi lako vodi ka centralizaciji. Za ovakav stav je indikativno da sve veći broj lokalnih političara smatra da je centralna regulativa lokalne uprave previše čvrsta²⁹.

Komisija podvlači četiri razloga za usmeravanje lokalne uprave iz centra³⁰. Prvi argument tiče se vladavine prava. Lokalne vlasti ne treba da posežu za građanskim pravima. Drugi razlog je pitanje efikasnosti. Javne službe, uključujući i one lokalne, treba de budu što je moguće efikasnije. Država je odgovorna da obezbedi da tako i bude. Treći razlog se tiče poštene raspodele javnih dobara između regionala i grupa. Svi, bilo gde da žive u Norveškoj, treba da uživaju iste životne uslove. Poslednje, ali ne i najmanje važno – zbog obimnosti aktivnosti lokalne uprave, mora se voditi računa o uticaju finansija lokalne uprave na makroekonomiju države kao celine.

Komisija za novi zakon o lokalnoj upravi nije prva koja je smestila lokalnu upravu u okvir sveukupnog upravljanja državom. Nekoliko komisija (na primer,

²⁸ Bernt, 1997, str.165.

²⁹ Hagen & Sorensen, 1997, str.94.

³⁰ NOU 1990:13, str.79-80.

Komisija za spajanje lokalnih jedinica)³¹ kao i dva izveštaja Komisije za finansijske lokalne uprave³², zastupali su sličan stav. Njihova razmatranja su, zato, vodila ka istom zaključku: političko učešće lokalnog stanovništva u vođenju opštinskih poslova mora biti odmereno u skladu sa potrebom za efikasnošću, vladavinom prava, poštenom raspodelom javnih dobara i makroekonomskim zahtevima. Dosledno tome, ovo je postao veoma čest način shvatanja lokalne uprave. Središte nije na lokalnoj upravi kao instituciji koja predstavlja značajne vrednosti, već više na lokalnoj upravi kao instrumentu koji država koristi za sprovođenje različitih državnih programa. Ideja koja povezuje lokalnu upravu sa procesom samoorganizovanja u društvu je zamjenjena idejom o lokalnoj upravi kao sredstvu da se stvari izvrše na lokalnom nivou³³. Zbog toga je donekle ironično da komisije, članovi kabineta, pa čak i članovi same ove Komisije³⁴ odaju poštu ovakvom konceptu lokalne samouprave. Stare institucije nije lako promeniti, čak ni zakonodavstvom.

4. UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA LOKALNIH VLASTI: POLITIČARI I UČEŠĆE GRAĐANA

I u Norveškoj je primećeno da su ideje povezane sa takozvanim *novim javnim menadžmentom* dobine određeno uporište. Shodno tome, veliki broj lokalnih vlasti je reorganizovao svoje aktivnosti tako da su određene službe postale predmet konkurenčkih ponuda. Iako je potpuna privatizacija još uvek retka, postoji pojačana tendencija da se koriste unutrašnja kao i spoljašnja tržišta i kupac-snabdevač model. S obzirom na to da postoji svega nekoliko ograničenja za to kako će opštine same sebe organizovati, sada se može primetiti kako se neke lokalne uprave same opredeljuju za model ispunjavanja centralizovano postavljenih ciljeva, što lokalnim upravama, može se tvrditi, oduzima mnogo u političkom smislu³⁵. Jedna opština je čak odlučila da privatizuje svoju centralnu administraciju. Ovo nije bilo prihvatljivo za centralne vlasti, ali onda je opština zaposlila jednog od firmih konsultanata kao najvišeg administrativnog službenika.

Tako je otvoren prostor za jurisprudenciju. Može izgledati da advokati – ili tržište – preuzimaju posao političarima. Postoji, međutim, jedan zadatak koji je

³¹ Izveštaj u NOU 1992: 15.

³² NOU 1996: 1 i NOU 1997:8.

³³ Za raspravu o lokalnoj upravi kao samoorganizaciji i kao administrativnom instrumentu, vidi: Hoffman, 1959, str.114 ff.

³⁴ E.g. Gunnar Berge; Bernt, 1997.

³⁵ Na ovu poenu pažnju nam je skrenuo Svein Michelson.

preostao lokalnim političarima – čak i ako bi se desilo da privatizuju većinu aktivnosti – pod uslovom da oni smatraju da je to njihov zadatak, a to je da podrže neku vrstu kolektivnog identiteta i odgovornosti za službe. Da bi se onemogućila fragmentacija opštine, važan zadatak političara biće koordinacija sa svim lokalnim grupama, gde je lokalna uprava samo jedna od njih. Ova slika lokalne uprave je poznata iz klasične političke nauke³⁶ i u poslednje vremena je vaskrsnula kao koncept *upravljanja*³⁷. Ali, postoje sumnje da je to bila vizija Komisije. Takođe, neki zaključci iz nedavnih istraživanja mogu ukazivati na to da lokalni političari smatraju da su novi organizacioni modeli koji su uvedeni u mnoge norveške opštine smanjili njihov uticaj na programe opštinske administracije³⁸. Iz izveštaja Komisije jasno se vidi da je jedna od njenih osnovnih namera bila da ojača ulogu političara i lokalne uprave kao političke institucije. Međutim, neobična kombinacija dva modela lokalne uprave, koju je ona smislila, mogla je da odvede budući razvoj u potpuno drugačijem pravcu.

Želja Komisije da ojača ulogu političara u lokalnoj upravi takođe se odražava i u njenim razmatranjima koliko članova veća treba da imaju lokalni organi. Većina u okviru Komisije je preporučivala da zakon jedino propiše zahtev da veća treba da imaju najmanje 11 članova, bez obzira na veličinu opštine. Dva člana su se opredelila za pravilo koje povezuje veličinu veća sa veličinom opštine. Predlog većine nije prihvacen u zakonu, ali su argumenti koje je iznela većina vredni razmatranja³⁹. Komisija priznaje da, kada je reč o veličini veća, može postojati nesklad između reprezentativnosti i podobnosti za upravljanje. Reprezentativnost može biti bolja u većim većima, ali tada njihova sposobnost da upravljaju može biti manja. Izgleda da je Komisija smatrala da je sposobnost za upravljanje važnija u odnosu na reprezentativnost opštinskog veća. Iстично је да се репрезентативност може ostvariti у другим општинским и подопштинским телима, као и да то могу учинити политичке партије.

Većina članova Komisije takođe je isticala da smanjenje veličine veća može da olakša posao nalaženja novih članova veća. Osnovni argument je bio da će u velikim većima nekoliko članova uvek biti neaktivno i da će ostvarivati mali uticaj. U manjim većima članovi će doživljavati svoj rad kao smisaoniji⁴⁰. Empirijska istraživanja, međutim, ne pružaju mnogo potvrda za hipotezu da mnogo već-

³⁶ Vidi: Long, 1957.

³⁷ Rhodes, 1996; Bogason, 1996.

³⁸ Vabo, 1997, str. 9, 72.

³⁹ Iako kabinet nije predložio da se postavi samo donja granica od 11 članova, oni takođe ističu da postoji negativan odnos između velikih veća i efikasnosti (Ot. prop. nr.42 1991-92, p. 55).

⁴⁰ Izveštaj, str.108.

nika doživljava svoj rad kao besmislen, iako je više većnika nego članova izvršnih odbora izjavilo tako. Postoji, međutim, i srazmerno jaka veza između verovanja da je rad većnika koristan i želje da se bude ponovo izabran.⁴¹ U pogledu svojih stavova o reprezentativnosti komisija je prilično dvosmislena:

Reprezentativnost ne treba da se meri prema broju stanovnika u opštini ili oblasti. Ona se može takođe meriti i prema procentu glasova koji svaka partija ili grupa treba da dobije kako bi bila zastupljena u opštinskom veću. Da bi bila zastupljena u veću, partiji će biti potrebna manja podrška ako se bira više kandidata.⁴²

Nije nam jasno da li je ovo argument u korist malih veća. Ako jeste, poklapa se sa značajem koji je dat podobnosti za upravljanje, pošto bi više partija zastupljenih u pojedinom veću povećavalo troškove donošenja odluke, što bi smanjivalo podobnost za upravljanje. Ipak, podobnosti za upravljanje je dat veliki značaj. Ako je reprezentativnost ocenjena kao manje važna nego podobnost za upravljanje, onda je participacija rangirana čak i niže. Demokratski aspekt lokalne uprave se jedino povezuje sa njenom funkcijom koordinacije između različitih ministarstava.

Tradicionalni demokratski aspekt institucija lokalne uprave biće, dakle, opravdavan po drugom osnovu i biće mu dat drugi sadržaj. Neće više biti govor o participaciji kao o „školi demokratije”, funkciji koja je u našem društvu ispoštovana na mnogo načina. Neće to više biti ni pitanje bliskosti između predstavnika i glasača. U prvi plan mora biti stavljena aktivna saradnja građana u formulisanju opštinskih zadataka. To će u isto vreme značiti ostvarivanje očiglednijeg političkog upravljanja, što je odlučujući uslov za stvarnu koordinaciju.⁴³

Komisija je nejasna u tome kako građani mogu da učestvuju u formulisanju opštinskih zadataka. Ona je raspravljala samo o jednom od mogućih kanala participacije, referendumu, i zaključila da institucija referendumu ne treba da bude uneta u zakon.⁴⁴ Kad je reč o jednom drugom pitanju, Komisija je, međutim, potpuno jasna. Od kako je 1837. donet prvi Zakon o lokalnoj upravi, norveški građani su obavezni da budu većnici, ako su predloženi kao kandidati i izabrani.⁴⁵ Ovo pravilo može izgledati čudno i njegova posledica je da je stopa izmena među lokalnim većnicima u Norveškoj prilično visoka – oko 65 procenata. Ovo se

⁴¹ Offerdal, 1995. str.30. i str.41.

⁴² Izveštaj, str.105 (naš prevod)

⁴³ Izveštaj, str. 84 (naš prevod)

⁴⁴ Jedan član, Francesco Kjellberg, nije se složio.

⁴⁵ Lov om Forandskaber paa landet m.v. čl.6 određuje uslove pod kojima su mogući izuzeći: preko 60 godina starosti, službovanje kao većnik u prethodnom periodu, ili ozbiljna bolest.

može smatrati negativnim, ali pozitivan efekat je da mnogo građana stiče političko iskustvo obavljajući službu u lokalnim većima ili komitetima.⁴⁶ Komisija insistira na tome da je dužnost građana da služe kao većnici. Komisija ne daje druge razloge izuzev pozivanja na tradiciju, ali ovo pravilo se može posmatrati kao važna veza između lokalne zajednice i opštinske vlasti. Učešće „ljudi sa ulice“ je čak tradicionalni element norveške lokalne uprave. Zbog toga može izgledati da je opštinska vlast manje profesionalna – kako politički, tako i administrativno – nego što se stiče utisak na osnovu nekih drugih preporuka Komisije.

Novi zakon, međutim, može voditi osnaženju profesionalnog elementa u lokalnoj politici tako što dozvoljava opštinama da imaju izvršno telo koje ne provodiči iz veća, nego je zasnovano na osvojenoj većini glasova u veću. Nasuprot tome, jedini način za biranje izvornog tela do sada⁴⁷ bila je proporcionalna zastupljenost. Svaka partija ili grupa bila bi zastupljena u izvršnom telu, bilo sama ili u koaliciji sa drugim partijama. Razlog za uvođenje sistema koji odgovara parlamentarnom modelu bio je da se ojača politički element u opštinskim poslovima i da se učini jasnijim koja je partija ili koalicija odgovorna za opštinske programe. Prema tom modelu, izvršno telo postavlja najvišeg administrativnog službenika kao šefa administracije.

Moguće je tvrditi da parlamentarni model više ističe političke partije nego politiku samu po sebi. Tradicionalni model svakako uzima u obzir i politiku, ali možda u formi koja je manje suprotstavljajuća nego što je u parlamentarnom sistemu. Tradicionalno, politika na lokalnom nivou u Norveškoj je manje obojena podelama po partijskim političkim linijama nego u drugim zamljama. Političko promišljanje je istaknutije nego politička konfrontacija.⁴⁸ Novi zakon otvara mogućnost za odgovornu vladavinu partije na lokalnom nivou. Promena možda ipak nije toliko velika, pošto u aktuelnoj praksi izgleda da je sve više veća podeljeno po partijskim linijama, ne samo u izboru gradonačelnika i njegovog zamenika, nego i u pripremanju budžeta i donošenju drugih odluka. Tako se razvija neka vrsta kvaziparlamentarizma, što je tendencija koja se može primetiti i u Švedskoj, na primer.⁴⁹ Na nacionalnom nivou, parlamentarizam nije unet u Ustav, dok je na lokalnom nivou do izvesne mere zasnovan na formalnom zakonodavstvu.

⁴⁶ Studija o procesu popunjavanja veća u četiri finske i četiri norveške opštine pokazuje, na primer, da dok 4% finskih glasača imaju neko iskustvo iz javnih službi, taj procenat u Norveškoj je 11%, Nama se čini da je to prilično mnogo. Vidi: Aars & Offerdal, 1997.

⁴⁷ Sa izuzetkom Oslo, kao što je ranije pomenuto.

⁴⁸ Vidi: Jenssen, 1995, str.128.

⁴⁹ Vidi: Back, Johannson & Larsen, 1999.

5. POLITIKA I ADMINISTRACIJA

Jedan od vodećih principa kojim se rukovodila Komisija pripremajući nacrt novog zakona o opština bila je želja da se napravi jasna razlika između političkih i administrativnih pitanja u lokalnoj upravi: „Komisija predlaže da bude povučena jasna granica između političkih i administrativnih odgovornosti.“⁵⁰ Kasnije je naglašena ne samo odgovornost nego i potreba da se jasnije razgraniči šta su političke, a šta administrativne funkcije.⁵¹

5.1. Razdvajanje funkcija

Nama se čini da je Komisija prvenstveno predvidela dva načina da se postigne jasna razdvojenost politike i administracije. Jedan je podela funkcija između političkih i administrativnih tela, prvenstveno u pogledu uloge i zadataka najvišeg administrativnog službenika (*radmann*). U ranijem zakonu, *radmann* je bio izričito pomenut kao jedan od nekoliko organa lokalne uprave i bila mu je data posebna dužnost – i pravo – da priprema predlog budžeta i oporezivanja i da ih podnosi veću, kao i pravo da daje svoje mišnjenje o svim pitanjima sa finansijskim implikacijama za opštinu.

Komisija je tvrdila da ovakav postupak previše naglašava spoljašnje orijentisani – ili politički – aspektat rada najvišeg administrativnog službenika. Svake jeseni, kada se objavi predlog *radmanna*, javnost i političari su debatovali o administrativnom predlogu pre nego što bi ga razmotrilo izvršno telo ili veće. Novi zakon zbog toga oduzima ovo automatsko pravo *radmannu* i ostavlja veću da odluči kako će biti organizovan godišnji proces vezan za budžet i ko će imati nadležnost da veću podnese predlog na usvajanje.

Namesto toga, komisija – i tvorci zakona – žeeli su da prošire i učine eksplicitnijim *menadžerske* nadležnosti najvišeg administrativnog službenika.

Komisija smatra da je od velike važnosti da unitarni i hijerarhijski sistem menadžmenta bude uspostavljen u opština i oblastima.⁵²

U novom zakonu, najvišem administrativnom službeniku (u daljem tekstu: NAS) data su hijerarhijska ovlašćenja u svim administrativnim poslovima, što do izvesne mere smanjuje ovlašćenja šefova različitih odseka i sektora. Smatra se da, u principu, sva komunikacija između administrativne i političke oblasti lokal-

⁵⁰ NOU 1990: 13, str.99 (naš prevod).

⁵¹ NOU 1990: 13, str.133.

⁵² NOU 1990: 13, str.133.

ne uprave treba da ide preko kancelarije NAS.⁵³ Štaviše, nadležnost NAS u svim pitanjima koja se tiču kadrovske politike i administrativne organizacije je osnažena i proširena. Manje ili više je prihvaćeno političari ne treba da se mešaju u način na koji NAS upravlja „svojom“ administracijom.⁵⁴

5.2. Menadžment po ciljevima

Drugi način na koji novi zakon nastoji da odvoji politiku i administraciju je ustanovljavanje načina upravljanja zasnovanog na principima menadžmenta po ciljevima.

U najkraćim crtama, to se može formulisati ovako: *Organi koje bira narod putem svojih odluka određuju šta treba da se uradi, dok administraciji treba da bude data široka oblast slobode u pogledu toga kako će zadatak da bude izvršen...*⁵⁵

Potreba za kretanjem u ovom pravcu je izražena na nekoliko mesta u preporukama komisije.⁵⁶ Želju da se tehnika menadžmenta po ciljevima (tehnika MPC) uvede u lokalnu upravu možda čak snažnije izražava odgovarajuća švedska komisija, koja je donela svoje preporuke za novi švedski zakon o opštinama u gotovo isto vreme kada i norveška komisija.⁵⁷

5.3. Efektivnost i efikasnost lokalne uprave

Jedan od ciljeva novog zakona je da norvešku lokalnu upravu učini efektivnjom i efikasnijom. Komisija je potpuno jasna u pogledu primata efektivnosti kada je reč o zakonskom regulisanju opštinskih organa vlasti,⁵⁸ ali takođe nastoji da poveća organizacionu efikasnost lokalne uprave.⁵⁹ Menadžment po ciljevima se vidi kao sredstvo da se unaprede oba aspekta. Problemi političkih ovlašćenja, preopterećenja i koordinacije mogu biti prevaziđeni tako što će se političari uzdržavati od mešanja u minorna pitanja i od detaljnog regulisani-

⁵³ U izvesnom smislu, komplementarna piramida odozgo na dole se predlaže na političkoj strani, gde je podvučena ključna uloga gradonačelnika kao veze između političkog i administrativnog dela institucije (NOU 1990:13, str. 130).

⁵⁴ Za empirijsku ilustraciju ovog principa koji se primenjuje posle donošenja novog zakona, vidi: Jacobsen, 1997.

⁵⁵ NOU 1990: 13, str.137 (naš prevod).

⁵⁶ NOU 1990: 13, vidi: npr. str.73-7, 84, 98, 137.

⁵⁷ SOU 1990: 24.

⁵⁸ Vidi: npr. str.72

⁵⁹ Vidi: npr. str.73,138.

nja i, umesto toga, koncentrisati se na postavljanje ciljeva i definisanje prioriteta. Na ovaj način može biti unapređena politička efektivnost, definisana kao podudaranje između onoga čemu je data prednost na lokalnom nivou i opštinskim programima.

Što se tiče efikasnosti, ona se može postići poboljšanjem administrativne koordinacije i kontrole, uključujući i povećanje slobode administracije da donosi odluke o rutinskim stvarima. Zato je prenošenje ovlašćenja centralno sredstvo za koje se Komisija zalaže. Novi zakon uzima u obzir značajan porast prenošenja ovlašćenja, kako sa političkih tela na administrativna, tako i sa NAS na niže nivoje administrativne kompetencije. Komisija primećuje da su ... *postojeći zakoni izuzetno restriktivni u pogledu dopuštanja prenošenja nadležnosti sa izabranih tela na administrativna tela. Tradicionalno razmišljanje je manje-više ekstremno odbojno prema ovakvoj delegaciji.*⁶⁰

Kao rezultat, novi zakon daje opštinskom, odnosno oblasnom veću šиру slobodu da delegira nadležnost za donošenje odluka *radmannu*, koji i sam može da lje da delegira neku od ovih nadležnosti. Bez značaja je to što veće ima opšte i netaksativno određeno pravo da delegira ovlašćenja NAS-u. Ono što ne može biti delegirano su osnovna pitanja (na primer, odlučivanje o godišnjem budžetu, glavnom finansijskom projektu opštine). Zaključeno je da lokalna uprava uopšte ne bi bila potrebna ako bi i ovi zadaci mogli da budu delegirani administrativnom telu.

Drugo sredstvo za unapređenje administrativne efikasnosti je povećanje probitacnosti opštinske administracije osnaživanjem hijerahijskog položaja NAS-a, što je pitanje koje smo već istakli.

5.4. Razgraničenje politike i administracije

Već smo pominjali da Komisija naglašava potrebu da se jasnije razdvoji ono što je političko od onoga što je administrativno.⁶¹ Teško je, međutim, primetiti da je učinjen bilo kakav smišljen pokušaj da se ovo razdvajanje konkretizuje. Na protiv, izgleda da je Komisija ovaj problem proglašila praktičnim pitanjem koje ostavlja da rešavaju konkretna opštinska veća:

Nemoguće je na bilo koji detaljan način odrediti šta sačinjava „politiku”, a šta „administraciju”. Podelu funkcija između organa koje je izabrao narod i administracija moraju da izvrše opštinska ili oblasna veća prema to-

⁶⁰ NOU 1990: 13, str.134.

⁶¹ Iz istorijske perspektive moguće je – čak i empirijski – posmatrati takva kretanja u norveškoj lokalnoj upravi.

me kako budu smatrali korisnim, u okviru zakonom postavljenih granica delegiranja.⁶²

Nama se čini da je komisija u ovom slučaju previše pojednostavila svoj zadatak. Kao normativna odredba, ideja da politika i administracija treba da budu odvojene nalazi svoje uporište u onome što se naziva *klasična teorija administracije*. U poznatom članku Woodrowa Wilsona⁶³ data je idealizovana slika javne administracije kao hijerarhije nezavisnih i politički neutralnih institucija. Birokratija nema političku moć ili ulogu u ovoj hijerarhiji; njene funkcije su određene formalnim pravilima i političkim signalima (sredstvima), a državni službenici treba da postupaju kao poslušni i lojalni izvršioci političkih odluka. Političari treba da izbegavaju mešanje u administrativne stvari, a birokratiji ne treba da bude dozvoljeno da donosi nezavisne političke sudove.⁶⁴

Za Wilsona i druge predstavnike „klasične“ škole, glavni argument za institucionalizaciju odvojenosti politike i administracije nalazi se u zahtevu za povećanjem birokratske efikasnosti. U praksi, a do izvesne mere i u teoriji, ideja da je striktna odvojenost dve sfere aktivnosti moguća nailazi na prepreke kada se suoči sa političkom realnošću modernih, pluralističkih demokratija, zasnovanih na delegaciji ovlašćenja, donošenju odluka pogađanjem i pregovaranjem i preklapanju oblasti nadležnosti. Kada je priznata činjenica da je birokratija *deo* modernih političkih sistema, debata je skrenuta na pitanja šta je u stvari uloga administrativne komponente u ovakvim sistemima i kakve političke funkcije i konsekvenće mogu da podrazumevaju različiti modeli organizacija i operacija.⁶⁵

Ako je tako, možemo se zapitati da li Komisija zapravo pokušava da „vratiti sat unazad“. Blaže rečeno, da li je moguće – ili čak poželjno – pokušati povratak na ideal koji mnoga empirijska istraživanja dovode u pitanje? Čak i ako je to poželjno, koje su moguće posledice ostavljanja pojedinačnim opštinama da odluče gde treba da bude granica razdvajanja? Pomalo je začuđujuće to što izgleda da se Komisija zadovoljava da se ovim komplikovanim problemom bavi na tako sužen i površan način. Da nisu možda oni prividno zadovoljni time što su „stavili sve na jednu kartu“? Da li je moguće da će uvođenje tehnike menadžmenta po ciljevima biti dovoljno sredstvo za razdvajanje dve sfere na smisaoni način?

⁶² NOU 1990:13, str. 99. Kao što smo već rekli, određivanje ograničenja delegiranju je postavljeno prilično široko i nespecificirano.

⁶³ Wilson, 1941.

⁶⁴ Larsen & Mikalsen, 1998. str.159-184.

⁶⁵ Peter, 1995; Larsen, & Mikalsen, 1998.

5.5. Reforme administracije i političko upravljanje

Može se tvrditi da se odnos između političkog upravljanja ili kontrole i reformi administracije, uključujući i veći prostor za administrativno procenjivanje i autonomiju, nalazi u osnovi napora da se reformiše javni sektor u toku nekoliko poslednjih decenija. Važni ciljevi su bili da se poveća politička kontrola, efektivnost i efikasnost i da se javna administracija učini osetljivijom za javne zahteve i potrebe građana. Uopšteno govoreći, važna mera usmerena na ostvarivanje tih ciljeva bila je decentralizacija i delegacija, i time povećana administrativna autonomija. U vezi sa povećanim prostorom za autonomno donošenje odluka birokratije, drugi važan aspekt reorganizovanih odnosa između politike i administracije je ideja da političari treba da delegiraju manje odluke i da se koncentrišu na one veće, kao što su politički principi i smernice i postavljanje opštih ciljeva. Ovo bi, u najidealnijim uslovima, moglo bi se tvrditi, možda dovelo do pozitivnog rezultata, u smislu da je ukupna upravljačka sposobnost političkog sistema povećana.

Potrebna su obimnija empirijska istraživanja da bi se sa većom preciznošću sudilo o tome kakve su zapravo konsekvence novog norveškog zakona o opštinaima u ovoj oblasti. Dosadašnji dokazi uvode izvesnu sumnju u uspeh reforme.⁶⁶ Međutim, istraživanja rađena u nekim drugim oblastima⁶⁷ ukazala su na neke problematične aspekte MPC u javnom sektoru. Pomenućemo samo par bitnih tačaka. Kao što smo ranije primetili, jedan od problema tiče se poznate teškoće da se definije prava granica između političke i administrativne sfere. Ako ovo ne može da se učini, onda je ugrožen jedan od temelja MPC.

Postavlja se takođe i pitanje zakonitosti sistema zasnovanog na ovom tipu podele rada između političara i administrativaca. Mislimo da je ovo posebno značajno u lokalnom političkom okruženju. Snaga lokalne samouprave, između ostalog, leži u bliskosti sa lokalnim stanovništvom i u sposobnosti lokalnih većnika da služe kao ombudsmani i da donose odluke na osnovu neposrednog poznavanja „malih“ problema i konkretnih okolnosti. Ako lokalni većnici treba da napuste rešavanje ovakvih pitanja i da se koncentrišu samo na principe i na opšti plan, pitamo se kakvi mogu biti dugoročni efekti na legitimnost lokalne uprave i lokalnih političara.

Jedan od problema sa kojima se lokalna uprava u nordijskim zemljama suočava u sadašnjem trenutku jeste ono što bi se moglo nazvati istinski „politička sfera“⁶⁸, ugrožena sa dve strane. Sa jedne strane, postoji administrativno telo u

⁶⁶ Vidi: npr. Vabo, 1997.

⁶⁷ Vidi: npr. Christensen, 1991; Rombach, 1991.

⁶⁸ Offerdal, 1992.

ekspanziji, kome su data veća ovlašćenja putem delegiranja, kao i novim tehnikama menadžmenta.⁶⁹ Sa druge strane, ideje i praksa koje se odnose na povećanu potrošačku orientaciju i „korisničku demokratiju”⁷⁰ prete da građane pretvore u puke potrošače i svedu ulogu lokalne uprave na nivo instrumenta za obezbeđenje usluga. Ne mislimo da je ovakav razvoj bio namera Komisije ni zakonodavca, ali neke karakteristike novog zakona o opština mogu – namerno ili slučajno – poslužiti da se olakšaju kretanja u tom pravcu.

6. ZAVRŠNE NAPOMENE

Smatramo da bi bilo preterivanje opisati novi norveški Zakon o lokalnoj upravi kao duboku reformu bilo odnosa centralne vlasti i lokalnih organa, bilo same lokalne uprave. Zakon je do izvesne mere predstavljaо institucionalizaciju eksperimenta slobodnih komuna, u tom smislu da je do izvesne mere usvojio neka iskustva tog eksperimenta i obezbedio zakonski okvir za organizacione oblike za čiju primenu je ranije bilo potrebno posebno odobrenje. Teško je, bar u ovom momentu, odrediti da li novi zakon zaista usmerava norvešku lokalnu upravu u nekom posebnom pravcu. Daćemo, na kraju, neke napomene o tome šta, prema našem mišljenju, Zakon obuhvata, a šta ne.

Što se tiče odnosa između različitih nivoa vlasti, dokazi ne dovode ni do kakvog jasnog zaključka. Novi zakon izričito govori o ovim odnosima u terminima autonomije i integracije i, u meri u kojoj su oni viđeni kao suprotni pojmovi, Komisija se odlučila da svoje razmišljanje zasniva na integracionom modelu odnosa između centralne vlasti i lokalne uprave u modernoj unitarnoj državi. Na manje-više simboličnom nivou, Komisija je odlučila da se ninakoji način ne koristi pojmom lokalna *samouprava* već da, umesto toga, govori o lokalnoj demokratiji (*lokalt folkestyre*). Izgleda da je bilo veoma malo razumevanja za simboličnu potrebu – u formalnom, ustavnom smislu – da se naglasi klasična vrednost lokalne uprave – autonomija, kao vrsta protivteže moći i programima centralnih vlasti.

Bilo bi ipak nepravedno reći da Komisija nastojala da proširi odlučivanje na lokalnom nivou. Zakon daje lokalnim vlastima širi prostor i veću slobodu u pogledu načina da organizuju svoje aktivnosti, bilo da je reč o strukturama političkog odlučivanja (na primer, mogućnost da izabere između modela proporcionalne zastupljenosti – PZ model – i većinskog modela), bilo o odnosima između po-

⁶⁹ Ne tvrdimo ovim da su svi porasti administrativnog uticaja koji su mogući, rezultat namernih procesa.

⁷⁰ Vidi: npr. Sorensen, 1995.

litičkog i administrativnog sektora vlasti (na primer, da li će predlog budžeta podnosići NAS ili komitet političara). Smatramo da je osnovano tvrditi da se autonomni model primenjuje na sferu organizacije, dok se integracioni model primenjuje na sferu donošenja programa i primene programa. Naš argument je da se ovo može posmatrati kao neobično stanovište ako je namera da se ojača institucija lokalne uprave. Štaviše, sa demokratske ili ustavne tačke gledišta, problematično nam izgleda to što nije dozvoljeno da se programi značajno razlikuju od jedne lokalne vlasti do druge, a pri tom je dozvoljeno da se razlikuju načini na koje se odluke donose i izvršavaju. Zapravo, bilo bi logičnije očekivati da je državna odgovornost da obezbedi da se pravila igre ne razlikuju između opština, a da one mogu da imaju slobodu da izaberu različite programe za svoje zajednice.

Naš zaključak je da će novi zakon uroditи većom raznolikošću organizacija lokalnih uprava nego prethodni, ali verujemo da je, sem ukoliko se ne pojave novi dokazi o suprotnoj tendenciji, sve u svemu, autonomija i sloboda lokalne uprave smanjena pre nego povećana u poslednjoj deceniji dvadesetog veka. Treba dodati da to svakako nije rezultat samo novih zakonskih propisa, nego takođe i rezultat procesa vezanih za fiskalna pitanja i za utvrđivanje programa na državnom nivou.

Do koje mere novi Zakon usmerava norvešku lokalnu upravu u pravcu lokalnog "upravljanja", u smislu u kome termin koriste na primer Rhoders i Stoker i ostali? Tačno je da Komisija, kao i Francesco Kjellberg⁷¹, zagovaraju ulogu – ili pre funkciju – lokalne uprave kao *koordinatora* različitih državnih programa u određenim oblastima. Ako se napusti ideja o lokalnoj autonomiji, političke funkcije lokalnih vlasti ležale bi u njihovoj sposobnosti da resorne programe prilagode i koordiniraju sa lokalnim potrebama i uslovima. Teško je međutim, shvatiti kako bi novi zakon mogao da predstavlja korak u pravcu „upravljanja zajednicom”, kako to Stoker definiše, da bi uključio „... postavljanje šire uloge za lokalne vlasti”⁷². Ali, treba imati na umu da je nordijska lokalna uprava i do sada imala više od ove obimne funkcije i konsolidovane strukture nego, na primer, lokalna uprava u Engleskoj.

Novi zakon je očigledno imao cilj da napravi razliku između političkih i administrativnih radnika i da ojača političke elemente u lokalnoj upravi. Svaki konačni zaključak na ovu temu moraće da sačeka nova istraživanja. Mi nismo uopšte ubedeni da je ovaj zakon bio uspešan u tim oblastima, i već smo ranije istakli neke teškoće koje su svojstvene primeni ideja novog javnog menadžmenta, i posebno tehnike MPC, na tako esencijalno političku organizaciju kakva je

⁷¹ Kjellberg, 1993.

⁷² Vidi: Stokerov članak u ovoj zbirci.

lokalna uprava. Zakon je možda, do izvesne mere, stvorio nove uslove koji utiču na način na koji lokalni većnici definišu i obavljaju svoju ulogu. Verujemo da su se u ovom pogledu desile neke zanimljive promene, ali izgleda da to nije svojstveno jedino Norveškoj. Imamo utisak da lokalni većnici imaju teškoća da se prilagode aktivnostima širokog postavljanja ciljeva koje nalažu ideje koje proističu iz „doktrine“ menadžmenta po ciljevima. Teško je ubediti se da su nove mere u stvarnosti poslužile tome da se generalno osnaže lokalni većnici. Uočljiva je opšta tendencija da se nastavi postepena profesionalizacija političkog rukovodstva na lokalnom nivou⁷³, sa više većnika koji primaju novčanu naknadu i sa redukcijom u veličini lokalnih veća i komiteta. Diskutabilno je, međutim, da li to može biti takozvano jačanje političkog kapaciteta lokalnih uprava.

Ono što novi zakon nije uradio je redefinisanje političkih (i do izvesne mere administrativnih) uloga, izuzev produženja mandata predsednika opštine, odnosno oblasti, sa dve na četiri godine⁷⁴, dok je to izgleda bio centralni element u, na primer, australijskim reformama lokalne uprave.⁷⁵ Tokom lokalnih izbora u jesen 1999. godine, 20 lokalnih uprava će napraviti eksperiment sa direktnim izborom svoga predsednika, ali ovo nije rešenje koje je bilo uneto u novi zakon o opština⁷⁶. Vredi primetiti, međutim, da eksperiment ne uključuje nijedno novo ili povećano formalno ovlašćenje ili izvršnu vlast za direktno izabranog predsednika opštine, odnosno oblasti. Promene u ulogama većnika mogu doći više kao indirektna posledica novog zakona. Prema novim propisima, lokalne uprave mogu da izaberu organizacione forme – na primer, u pogledu strukture komiteta – koje dalje mogu imati implikacije na aktivnosti većnika. Usvajanje većinskog modela u nekim gradovima može takođe da stvori nove uslove za većnike.

U početku je među norveškim najvišim administrativnim službenicima postojao široko raširen skepticizam prema novom zakonu, budući da je on ukidao njihovo zakonsko pravo da podnose veću predlog budžeta. Izgleda da je protivljenje splaslo, možda delimično zbog toga što je većina opština izabrala da se vratiti na raniji sistem u kome je NAS imao nadležnost za podnošenje predloga budžeta. Novi zakon je takođe dao NAS povećanu slobodu u unutrašnjem mena-

⁷³ Vidi: npr. Larsen, 1996.

⁷⁴ Predsednika opštine i njegovog zamenika indirektno bira veće za celo trajanje mandata veća od četiri godine. Ranije su bili predviđeni (re)izbori za predsednika i njegovog zamenika na polovini mandata, tj. posle dve godine.

⁷⁵ Vidi: npr. Caulfield, 1999; Aulich, 1999,

⁷⁶ Zakonski osnov je nadjen u *Forsoksloven*, zakonu koji daje ministru opšte ovlašćenje da dozvoli organima da eksperimentišu sa organizacionim reformama.

džmentu lokalnim organima vlasti. Poslednjih godina postoje indikacije o pojачanoj tenziji između NAS i političara u nekim opštinama. Da li je to istina i da li se može pripisati promenama koje je prouzrokovao novi zakon, i dalje su otvorena pitanja na koja nova istraživanja tek treba da daju odgovore.

*Miroslaw Grochowski
Joanna Regulska**

NOVO PARTNERSTVO I SARADNJA: LOKALNA SAMOUPRAVA I INSTITUCIJE KOJE JE PODRŽAVAJU – SLUČAJ POLJSKE

1. UVOD

Kolaps komunističkog sistema u zemljama centralne i istočne Evrope stvorio je nove sistemske uslove za razvoj na lokalnom nivou i u potpunosti promenio ulogu lokalne samouprave u razvojnim procesima. Privatizacija, decentralizacija administracije, prenos vlasti, kao i razvoj nevladinih organizacija (NVO), imali su značajan uticaj na pravila po kojima deluju postkomunističke države. Pojavili su se novi izazovi koji su rezultat procesa socijalne, političke i ekonomski transformacije, kao što su povećanje socijalne nejednakosti, nezaposlenost, kriminal i društveni konflikti. Sa ovim izazovima mora da se suoči lokalna samouprava, koja sada ima više vlasti i nadležnosti i odgovorna je svojim građanima. Od 1989. godine Poljska je prošla kroz nekoliko faza koje su karakterisale promene političkih okolnosti u pogledu procesa decentralizacije. Te promene su uticale na brzinu sprovođenja reformi i imale su značajan uticaj na konačno stanje, 1999. godine.

Cilj ovog rada je dvostruk. Prvo, biće prikazano sadašnje stanje reformi lokalne samouprave koje su pokrenute lokalnim izborima iz 1990. godine, nakon više od četiri decenije komunizma. Dalje, biće razmotreni evolucija prilika koje utiču na obavljanje lokalne samouprave i izmenjena uloga lokalne samouprave u sistemskim reformama u Poljskoj. Na osnovu poljskog iskustva u poslednjih osam godina, smatramo da budućnost lokalne samouprave u Poljskoj zavisi u velikoj

* Univerzitet Warsaw, Univerzitet Rutgers.

meri od razvoja institucija za podršku koje unapređuju demokratsku tranziciju, olakšavajući tako saradnju između lokalne samouprave i različitih vrsta nevladinih organizacija (NVO). Ovakva saradnja doprinela bi mobilizaciji lokalnih i regionalnih političkih resursa, izgradnji mreže, pripremi zajedničkih strategija i obranjanju aktivnog učešća građana.

2. LOKALNA SAMOUPRAVA U POLJSKOJ

Lokalna samouprava u savremenoj Poljskoj funkcioniše na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi od 8. marta 1990. i na osnovu drugih propisa donetih tada i kasnije¹. Novi poljski Ustav, donet 1997. godine, navodi da je lokalna samouprava oblik učešća građana u procesu administriranja i demokratskog upravljanja. Vrhovni sud štiti nezavisnost lokalne samouprave.

Od 1. januara 1999. Poljska ima troslojni sistem javne administracije sa dva nivoa lokalne samouprave: opštine (*gmina*) i okruzi (*powiat*) i trećim nivoom, koji delimično kontrolisu predstavnici centralne vlasti (*voivod*), a delimično novostvorena, demokratski izabrana pokrajinska veća (sejmik). Postoji 2.489 opština, 376 okruga i 16 pokrajina. U zavisnosti od ekonomskih potencijala, geografskih karakteristika i tradicije, razlikuju se tri tipa opština: urbane, ruralne i mešovite, urbano-ruralne. Postoje dva tipa okruga: urbani (koji obuhvataju površinu jednog grada) i ruralni (koji obuhvataju površinu nekoliko opština).

Od propasti komunizma 1990. do januara 1999. godine, jedini oblik lokalne samouprave postojao je na opštinskem nivou. Početkom 1990, prva nekomunistička vlada predvođena liderima „Solidarnosti” predvidela je da će posle stvaranja opštinske samouprave, sledeći korak biti uspostavljanje samouprave na okružnom i pokrajinskom nivou. Međutim, kada su postkomunističke partije došle na vlast 1993, proces pripremanja sledeće etape u reformama lokalne samouprave je bio zaustavljen². Ideja decentralizacije je ipak postala veoma popularna među ljudima u različitim delovima zemlje. Lokalni izbori održani 1994. godine pokazali su odanost daljim reformama i zainteresovanost lokalnih političara za njih. Na terenu su se pojavile inicijative usmerene na razvoj struktura koje bi imale funkcije slične funkcijama budućih okruga, demonstrirajući rastuću podršku decentralizaciji³. Sa reformama je, međutim, moralno da se sačeka četiri godine, do

¹ Zakoni o izbornom sistemu, prihodima lokalnih samouprava, o pokrajinskim službama finansijske kontrole i o samoupravi na pokrajinskom i okružnom nivou.

² Regulska, 1995.

³ Grochovski, 1997.

1997. Ta godina predstavlja prekretnicu u istoriji reformi lokalne samouprave u Poljskoj. Parlamentarni izbori su vratili političke snage izrasle iz pokreta „Solidarnost”, koje su stvorile osnove za sistemske reforme i fundamentalno restrukturisale poljsku ekonomiju u periodu 1990-1993.

Tekuće reforme imaju nekoliko ciljeva. Najvažniji je decentralizacija nadležnosti i finansija i njihovo ustupanje demokratski izabranim lokalnim vlastima na opštinskom, okružnom i pokrajinskem nivou, što vodi direktno do značajnog smanjenja prisustva centralne vlasti na nivoima nižim od nacionalnog. Opštine, okruzi i pokrajine imaju nezavisne pravne subjektivitete i nezavisne budžete, što čini entitete javnog sektora transparentnijim i odgovornijim za svoje ponašanje⁴.

Reforma je radikalno smanjila broj pokrajina (*vojvodstava*) sa 49 na 16. Ova promena, kao i činjenica da pokrajine imaju samostalnost u upravljanju, treba da omogući kreiranje i ostvarivanje programa pokrajinskog razvoja koji odražavaju pokrajinske potencijale, potrebe, mogućnosti i prioritete⁵. Uloga lokalnih vlasti (sejmik) biće da pripremi ove planove i da sproveđe procedure i primeni sredstva. Vojvode – predstavnici centralne vlasti – obezbediće da nijedna od planiranih aktivnosti ne krši zakon i da ne bude u sukobu sa državnom politikom u pogledu javne bezbednosti, zaštite životne sredine i planova razvoja sistema autoputeva na nivou zemlje.

Opština je osnovna i najvažnija jedinica lokalne samouprave. Prema zakonskoj regulativi, opštine imaju suštinski isti spektar nadležnosti, koji zavisi u velikoj meri od veličine opštine ili od drugih konkretnih lokalnih prilika. Postoje tri vrste nadležnosti (funkcija) koje ima lokalna samouprava: sopstvene, delegirane i poverene funkcije. Nadležnosti koje se definišu kao pripadajuće opštinama ili njima delegirane, prenose se zakonom. Tako su lokalne samouprave obavezne da izvrše konkretnu funkciju pod konkretnim uslovima. Poverene nadležnosti se prenose specijalnim sporazumom.

Opštinsko veće je najvažniji organ odlučivanja i obično se sastoji od 15 do 40 članova (45 do 100 članova u gradovima sa više od 100.000 stanovnika). Opštinska veća biraju gradonačelnika i izvršni odbor, a odobravaju i budžet, određuju lokalne poreze i takse, odobravaju planove uređenja zemljišta i strategijske planove koji se tiču lokalne zajednice. Veća takođe mogu odobriti formiranje veća u užim zajednicama ili formiranje drugih lokalnih tela za predstavljanje različitih interesnih grupa. Sa izuzetkom gradonačelnika, članovi izvršnog odbora moraju biti većnici u opštinskom veću.

Opštine imaju imovinu, upravljaju svojim osobljem i finansijama i odlučuju o pitanjima vitalnim za lokalnu zajednicu. Mogu se takođe baviti i biznisom ako

⁴ Kulesza, 1993.

⁵ Grochovski, 1988.

mogu da dokažu da postoji potreba za takvom vrstom aktivnosti i da potrebe građana ne može da zadovolji neka treća strana. Smatra se da sledeći zadaci pripadaju opštini: planiranje, građevinska inspekcija (uključujući i izdavanje građevinskih dozvola), izgradnja i održavanje puteva i mostova, kontrola saobraćaja, snabdevanje vodom, kanalizacija, sakupljanje i odnošenje smeća, čišćenje ulica, lokalni javni saobraćaj, socijalna služba, izgradnja i upravljanje opštinskim stanovima, kultura, upravljanje javnim parkovima, pijace, groblja i javne zgrade, osnovna zdravstvena zaštita, javna bezbednost, vatrogasne brigade i zemljišni registri. Najvažnije delegirane nadležnosti lokalne samouprave su: vođenje evidencije o rezidentima, izdavanje ličnih karata, vođenje matičnih knjiga rođenih, umrlih, venčanih i vođenje evidencije o usvojenjima. Poslovi koji su delegirani se nadziru sa stanovišta zakonitosti, efikasnosti i efektivnosti. Ovo se takođe primenjuje i na povrene poslove, koji se poveravaju i prihvataju sporazumom na dobrovoljnoj osnovi. Poslovi koji su delegirani opštinama moraju se vršiti u skladu sa standardima koje je postavila centralna vlast. Sopstveni poslovi opština vrše se u skladu sa lokalnim potrebama i odgovornostima. Finansijsku kontrolu vrše pokrajinske službe finansijske kontrole, koje deluju po ovlašćenju predsednika Vlade.

Prema važećem zakonodavstvu, poljske opštine su ovlašćene da ubiraju poreze, takse i druge doprinose. Opštine takođe primaju davanja od centralnih vlasti i učestvuju u raspodeli nacionalnog poreskog prihoda.

Državno zakonodavstvo postavlja okvir za lokalno oporezivanje, naročito njegove gornje granice. Opštine mogu da odobravaju poreska oslobođanja. Opšta davanja se obezbeđuju za pokrivanje tekućih troškova službi i delatnosti kao što su obrazovanje, administracija, kultura, socijalno staranje, zaštita životne sredine, opštinski biznis i opštinski stanovi, kao i za opštinske usluge (na primer, snabdevanje vodom). Ona se obračunavaju na osnovu stanovništva opštine.

Novostvorenici su odgovorni za funkcionisanje srednjih škola, određenih umetničkih škola i specijalnih škola; upravljanje medicinskim ustanovama, kao što su opšte bolnice, i sanitarni i epidemiološki nadzor; održavanje javnog reda i javne bezbednosti; podržavanje kulturnih institucija čije aktivnosti prevažilaze opštinske granice; izgradnju i održavanje puteva, građevinski nadzor, kao i za zemljišne registre, upravljanje vodama i zaštitu životne sredine, zaštitu od poplava i požara, prevenciju i zaštitu od elementarnih nepogoda, promovisanje ekonomskih aktivnosti, borbu protiv nezaposlenosti, zaštitu prava potrošača i održavanje okružnih ustanova i komunalnih službi.

Za razliku od opština, koje su nadležne za sva pitanja koja nisu izričito dodeljena nekom drugom nivou vlasti, okruzi izvršavaju samo one poslove koji su zakonom izričito određeni za njih. Okruzi vrše javne poslove u svoje ime i kao svoju nadležnost.

Kao što smo već pomenuli, na nivou pokrajine postoji dvojnost strukture javne uprave. Sa jedne strane postoji pokrajinska uprava – *sejmik* – sa pravnim subjektivitetom, budžetom i ovlašćenjima u oblasti ekonomске politike i razvojnih planova pokrajine. Sa druge strane, postoji vojvod koga postavlja država, čija je odgovornost da osigura da se državni programi sprovode i primenjuju u pokrajini, kao i da državne institucije koje deluju u pokrajini adekvatno izvršavaju svoje funkcije. Ova dvojna struktura javne uprave na pokrajinskom nivou je smatrana neophodnom kako bi se zaštitili interesi države i osigurao unitarni karakter poljske države. Osnovni zadaci pokrajinske uprave u oblasti javnih službi su: sprovođenje višeg obrazovanja, upravljanje posebnim vrstama škola za profesionalno osposobljavanje, učiteljskim akademijama, bibliotekama, specijalizovanim medicinskim ustanovama, banjama i lečilištima, kulturnim institucijama i ustanovama za socijalno staranje koje služe pokrajinskoj zajednici. Pokrajinska uprava je takođe odgovorna za modernizaciju ruralnih oblasti, prostorni razvoj, zaštitu životne sredine, upravljanje vodama, za puteve i transport, posebno u pogledu njihove modernizacije i održavanja.

Najvažniji element reformi lokalne samouprave je decentralizacija javnih finansija. Iskustva iz prvih nekoliko meseci pokazuju da je novi sistem potrebljano još dosta poboljšati⁶. Opštine i okruzi često ne mogu da izvrše svoje funkcije jer sistem prenosa sredstava između nivoa vlasti ne obezbeđuje pristup dovoljnim fondovima. Budžet za nove okruge je kalkulisan uz korišćenje istorijskog metoda (bazira se na troškovima iz prethodnih godina za približno isti broj stanovnika). Troškovi usluga koje treba da obezbede okruzi su često bili potcenjivani. Postojeći poreski sistem u Poljskoj i njegov odnos sa sistemom prenosa sredstava među nivoima vlasti ne obezbeđuju teritorijalnim autonomijama stabilne izvore prihoda. Sistem prenosa između nivoa vlasti nije dovoljno jasan. Ne postoje proverene formule koje se mogu koristiti za izračunavanje stvarnih troškova i prihoda lokalnih i pokrajinskih uprava. Ipak, rad na poreskom sistemu i novom sistemu prenosa među nivoima vlasti napreduje. Nezavisne istraživačke institucije i organi centralne vlasti su pratili rad različitih nivoa samouprave, sa ciljem da obezbede informacije koje se mogu upotrebiti kada se budu uvodile promene u postojeći sistem.

Treba takođe pomenuti da su problemi u sprovođenju reformi javne uprave sa kojima se susreću opštinske, okružne i pokrajinske vlasti direktno ili indirektno povezani sa dve druge reforme, čiji je tvorac centralna vlast. Prva je reforma zdravstvenog sektora, koja je tek nedavno započela (u januaru 1999). Druga je reforma obrazovanja, koja počinje u septembru 1999. U oba slučaja, lokalna sa-

⁶ Gilowska, 1999.

mouprava preuzima nove i teške zadatke. Ove dve reforme iz osnove menjaju način na koji se usluge u oba sektora pružaju i finansiraju. Prema tome, bez dubokih promena u sistemu prenosa sredstava između nivoa vlasti, lokalna samouprava neće biti u stanju da izvrši ove zadatke, niti će biti u stanju da obavi one zadatke koji su joj ranije poverile državne vlasti.

3. ZAŠTO DECENTRALIZACIJA?

Da bi se razumele suština rasprava i borbi za lokalnu samoupravu i evolucija okolnosti u pogledu vršenja uprave u Poljskoj, treba razumeti zašto je decentralizacija u Poljskoj bila i još uvek je tako važna. Za to postoji nekoliko razloga, od kojih je najvažnije to što je decentralizacija bila najsigurniji način za razbijanje državnog monopola vlasti (čak i posle parlamentarnih izbora i dolaska na vlast nekomunističke vlade, država – kao institucija – izgledala je kao struktura nasleđena od komunizma). Razbijanje državnog monopola vlasti značilo je više od promene njenih nadležnosti i smanjivanja njene vlasti u određenim sferama javnog života. Značilo je redefinisanje uloge države i bilo je faktor promena i kontrole. Decentralizovana država je bila opipljiv dokaz da je komunistički sistem postao prošlost. Decentralizacija je takođe viđena i kao korisno sredstvo za promovisanje ekonomskog razvoja. Decentralizacija pomaže da se ponovo otkrije raznolikost lokalnih prilika koje su tako važne za ekonomski razvoj. Treći razlog je to što je stvaranje fleksibilnog sistema javne uprave, koji je bez sumnje potreban svakoj modernoj državi, zahtevaо decentralizaciju institucija nasleđenih od komunizma⁷. Alternativne forme raspodele moći i resursa koje je nudila decentralizacija, izgledale su kao novi okvir unutar koga treba ponovo izgraditi državu, društvo i ekonomiju. Najzad, decentralizacija je mogla da doprinese mobilizaciji društva i društvenoj podršci koja je bila potrebna da bi se sprovele teške i skupe reforme.⁸

Iz ovog kratkog prikaza stanja reformi lokalne samouprave, može se izvući zaključak da je proces decentralizacije u Poljskoj prilično odmakao, ali da je još daleko od završetka. I takav zaključak bi bio ispravan. Uspostavljanje samouprave na lokalnom i pokrajinskom nivou još traje u smislu da se novouvedena rešenja najpre testiraju, a zatim, ako je potrebno, modifikuju. Modifikacija dovodi do potrebe za promenama zakonodavstva, koje će se često vršiti u promenjenim uslovima, u skladu sa vremenom. Ipak, proces pokušaja da se isprave greške dovešće do toga da se pronađu optimalna rešenja. Može se prepostaviti da će ta re-

⁷ Ben-Elia, 1993.

⁸ Elander, 1997; Horvath, 1997.

šenja poslužiti kao referentna tačka za dalje diskusije o odnosu između različitih nivoa lokalne samouprave i centralne vlasti. Ulaskom u novu fazu transformacije sistema, odnosi između lokalne samouprave i centralne vlasti steci će novi kvalitet. Međutim, teško je predvideti koliko brzo će Poljska ući u novu fazu transformacije i kako će ta nova faza uticati na organizaciju i vršenje lokalne samouprave. Iskustva iz poslednjih nekoliko godina pokazuju zašto treba biti obazriv prilikom predviđanja. Reforme javne administracije u Poljskoj zamišljene početkom 90-ih, trebalo je da u kratkom periodu donesu revolucionarne promene – kao što je uspostavljanje tri nivoa upravljanja, decentralizacija javnih finansija i stvaranje novog okvira za društveni i ekonomski razvoj.⁹ Promena klime u pogledu ovih reformi uticala je na njihovu brzinu i, umesto revolucije, Poljska je ušla u period dugotrajne evolucije koja se završila početkom 1999, kada su pokrajine i okruzi postali operativni. Evolucija je završena, administrativne strukture su uspostavljene, ali tranzicija još uvek traje. Poljsko iskustvo pokazuje da je lakše ukazati na početak perioda evolucije i tranzicije, nego predvideti kada će se evolucija ili tranzicija završiti. Ne postoji precizna sredstva za procenjivanje dostignuća i merenje neuspeha. Ne postoji jedan validan indikator koji se može koristiti za procenu progresa u procesima transformacije. Da li je demokratija potreba decentralizovanog sistema upravljanja? Da li je decentralizovan sistem upravljanja ikakva garancija konsolidovane demokratije? Lista pitanja na koja još uvek nismo spremni da odgovorimo je prilično dugačka. Nakon devet godina demokratije, da li mi zaista znamo šta su demokratske institucije? Koliko su „demokratske“ institucije demokratske? Kakve mere treba preduzeti da bi se podržali demokratija i demokratske institucije? Koje institucije su najvažnije u razvoju upravljanja? Koliko je efikasna lokalna samouprava? Koje kriterijume treba koristiti za određivanje granica teritorijalnih jedinica u cilju obezbeđivanja da te jedinice budu ekonomski efikasne i da u isto vreme obezbede društveno učešće u procesu odlučivanja? Da li ćemo ponovo imati autoritarnu vladavinu zato što naše demokratske institucije nisu dovoljno „demokratske“? Situacija se razvija u Poljskoj, kao i u drugim postkomunističkim državama u ovom delu sveta. Prilike se menjaju i navedena pitanja treba neprekidno razmatrati kao deo procesa praćenja decentralizacije i transformacije.

Konačan uspeh decentralizacije ne zavisi samo od uspeha reformi lokalne samouprave uvođenjem novih administrativnih oblika. Kako bi se okončala decentralizacija, potrebne su aktivnosti u različitim oblastima. Ranije pomenuta razgradnja državnog monopola vlasti bila je važan uzrok popularnosti decentralizacije. Državni monopol se izražavao kao politički monopol, uniformnost državne

⁹ Grochowski & Kowalczyk, 1991.

vlasti, kao svojina i vlasnička prava, finansijski monopol i monopol upravljanja. Da bi se okončao proces decentralizacije, mora se razgraditi ovaj petodimenzionalni monopol.¹⁰ Prenos vlasti, zajedno sa promovisanjem privatizacije i delegiranjem nadležnosti, jedini je način da se postigne transformacija starog sistema i uspostavljanje novih uslova za razvoj.

4. DEVOLUCIJA EVOLUCIJOM

Uspostavljanje lokalne samouprave u Poljskoj predstavlja izraz potrebe da se decentralizuje državna struktura i prenese vlast koju je ranije monopolisao komunistički režim. Uspostavljanje lokalne samouprave na opštinskom nivou 1990. godine označilo je početak reformi javne administracije. Proces decentralizacije u Poljskoj imao je pravac odozdo nagore, iako je zapravo započeo na vrhu, jer ga je započela prva nekomunistička vlada.

Reforme lokalne samouprave koje su počele odozdo nagore na opštinskom nivou, predstavljale su važan korak na početku perioda transformacije u pet sfere od krucijalnog značaja za demokratsku tranziciju, a to su: politička, sistemska i ekonomski sfera, sfera uprave i sfera građanskih prava. U političkoj sferi, najvažnije inicijalne promene bile su uvođenje slobodnih lokalnih izbora i odustajanje od političkog monopola. Ustavne garancije zakonodavne autonomije lokalne samouprave donele su fundamentalne promene u sistemskoj sferi. Kada su sistem centralnog upravljanja i centralno-planska privreda bili napušteni u korist sistema zasnovanog na tržišnoj privredi, započela je transformacija u ekonomskoj sferi. U sferi uprave, proces duboke transformacije je započeo eliminisanjem veća kojima je rukovođeno iz centra i delegiranjem serije zadataka centralne vlasti lokalnoj samoupravi. Uvođenje lokalne samouprave bio je veoma važan korak u transformaciji sfere građanskih prava, pošto je građanima data mogućnost da učeštuju u procesu donošenja odluka i da svoje mišljenje iskažu slobodno, uključujući i neslaganje.

Promene u sferi javne administracije i reorganizacija države imale su pre evolutivni nego revolucionarni karakter. To se reflektовало kako na rezultate, tako i na brzinu promena. Zbog toga bi se moglo reći da je Poljska doživela devoluciju evolucijom i da se iz perspektive 1999. godine mogu razlikovati četiri faze u ovoj evoluciji.

Prva faza je započela 1990. i završila se 1993. godine. To je bila faza koju su karakterisale veoma intenzivne pripreme za reformu lokalne samouprave. Ideološki principi dominirali su nad racionalnim razmišljanjima o tome koja su re-

¹⁰ Regulski, 1993.

šenja poželjna a koja moguća. Posmatrajući sa distance od devet godina, pre smo spremni da poverujemo da je uvođenje institucija lokalne samouprave 1990. godine bilo u velikoj meri, ako ne i u potpunosti, manifestacija želje reformatora da razgrade monopol države. Manje pažnje se pridavalо ekonomskim problemima institucija lokalne samouprave, koje su, posle godina funkcionisanja u sistemu koji je sputavao lokalne potencijale i inicijative, izneneda postale nadležne za mnoge nove poslove. Prvi korak reforme imao je nekoliko slabih tačaka. Lokalne samouprave postale su nadležne za poslove čiji troškovi nisu bili precizno izračunati i koji često nisu ni danas jasni.¹¹ Vreme potrebno za regulisanje imovinskih prava pre nego što imovina pređe u vlasništvo opštine nije bilo dobro odmereno, dok su drugi poslovi bili razdeljeni mehanički. Podela poslova i prerogativa između državne administracije i institucija lokalne samouprave nije bila postojana. Provizorna i promenljiva priroda zakonodavstva o lokalnim finansijama bila je još jedna preprega za strukture administracije lokalne samouprave koje su bile u nastajanju.

Lokalna samouprava ušla je u drugu fazu (koja je bila ekstremno antagonistička u pogledu reformi), posle parlamentarnih izbora 1993. godine. Ova faza je trajala do parlamentarnih izbora 1997, kada se na vlast vratila koalicija koja je započela reforme 1990. godine. Treba naglasiti da momenti parlamentarnih izbora označavaju promene odnosa prema reformi. Pozicija predstavnika lokalne samouprave bila je jasna: oni su uvek izjavljivali da su spremni da preuzmu svoj deo odgovornosti za novu Poljsku.¹² Lokalne samouprave ušle su u drugu fazu sa mnogo više iskustva. Naučile su kako da regulišu imovinska prava i da racionalizuju javne troškove. Investiranjem u infrastrukturu, opštine su postavile temelje svog budućeg ekonomskog razvoja i poboljšale uslove života u svojim zajednicama. Štaviše, opštine su često pomagale državnoj administraciji u ostvarivanju njenih ciljeva.¹³

Kada je postkomunistička partija došla ponovo na vlast 1993. godine, počeo je period stagnacije, za koji je bila karakteristična atmosfera na centralnom nivou koja je obeshrabrvala reforme.¹⁴ Ipak, ona se nije u potpunosti osećala na opštinskem nivou, odnosno nije uticala na aspiracije i trendove koji su se mogli zapaziti na tom nivou. U stvari, ideja samouprave i buduće decentralizacije Poljske uvek je bila živa među predstavnicima lokalne samouprave i u lokalnim zajednicama. U pokrajini Nowy Sacz (južna Poljska) grupa lokalnih političara od-

¹¹ Gilowska, 1993.

¹² Gilowska, 1996.

¹³ Samorzad, 1996.

¹⁴ Wrobel, 1994.

lučila je da nastavi sa reformama i da ih podrži odozdo. Rezultat njihovih napor-a bilo je stvaranje Gradske zone javnih službi (GZJS) 1. januara 1997. Zonu je sačinjavalo 14 opština na periferiji grada Nowy Sacz koje su odlučile da udruže svoje resurse i da iskoriste proporcionalne uštede u administriranju i pružanju uslu-ga. Ona je u tom gradu bila ustanovljena i da bi se testiralo kako bi drugi nivo administracije lokalne samouprave izvršavao funkcije koje su ranije vršili cen-tralna vlast i njeni organi. Iskustva iz prve godine funkcionisanja GZJS pokaza-la su da je još jedan sloj lokalne samouprave u Poljskoj definitivno potreban.¹⁵

Treća faza započela je 1997. i završila se ustanovljanjem okruga i pokra-jina u januaru 1999. Na početku svog mandata, nova vlada se deklarisala da je rešena da nastavi reforme lokalne samouprave. Ova faza se može definisati kao faza kada su započele diskusije o „tehničkom” aspektu reformi. U tu diskusiju su bile uključene sve strane: protivnici, zagovarači, vladajuća koalicija, politička opo-zicija i predstavnici lokalne samouprave. Na osnovu ideoloških razloga i prin-ci-pa, iznošeni su argumenti u pogledu troškova reformi i mogućih koristi od refor-mi, metoda za bezbolno sprovođenje reformi i instrumenata za rešavanje poten-cijalnih problema i konflikata. Politika je, ipak, uticala na mnoge odluke o broju, veličini i obliku pokrajina i okruga. Takođe treba primetiti da je proces spro-vođenja reformi izgubio impuls, jer je društvena podrška reformama bila mnogo niža nego 1992. ili 1994. godine.¹⁶

Poslednja faza započela je 1. januara 1999. Ova faza će biti važan test za lo-kalnu samoupravu. Po prvi put u posleratnoj istoriji poljske teritorijalne jedinice imaju istinsku samoupravu. One će morati da se suoče sa izazovima koji proizi-laze iz dve činjenice: bliskog članstva u Evropskoj uniji i novih pravila ekonom-ske igre kada država više nema ulogu moćne podrške. U ovoj fazi će morati da se odgovori na sledeća dva pitanja: kako resursi, funkcije i odgovornosti treba da se podele između organa vlasti i drugih institucija (NVO) i do koje mere će se lokalna samouprava oslanjati na tržište kao na mehanizam koji oblikuje odnose između različitih činilaca koji se pojavljuju na lokalnom i pokrajinskem nivou. Ova dva pitanja se tiču različitih dimenzija decentralizacije. Prva dimenzija je de-centralizacija između različitih nivoa upravljanja, odnosno decentralizacija uprav-ljanja na različite nivoe vlasti. Druga dimenzija je decentralizacija različitih vr-sta upravljanja na tržište, ili na kvazitržišni sistem i na NVO.

Može se reći da četvrta faza otvara potpuno novi period u razvoju lokalne samouprave u Poljskoj. Jedinstveni kvalitet ovog perioda biće u činjenici da bu-dući razvoj lokalne samouprave neće zavisiti samo od uslova koje je stvorila cen-

¹⁵ Hausner, 1998.

¹⁶ CBOS, 1998.

tralna vlast, već i od institucija za podršku koje promovišu konsolidaciju demokratije. U ovom kontekstu jasno je da će uloga lokalne samouprave biti različita, pošto će lokalna samouprava imati brojne nove partnere koji će delovati na istom nivou.

5. UČVRŠĆIVANJE DEMOKRATIJE

5.1. Lokalna samouprava i institucije koje je podržavaju

Raspad komunističkog sistema stvorio je početne uslove za uspostavljanje demokratske vlasti u Poljskoj. Slobodni parlamentarni izbori i izbori za lokalnu samoupravu omogućili su stvaranje bazičnog jezgra demokratske institucionalne mreže. Međutim, kao što je već ranije istaknuto, lokalna samouprava je prošla kroz period od nekoliko godina gušenja, što je bilo rezultat protivljenja centralnih vlasti reformama javne administracije. Može se postaviti hipoteza da lokalna samouprava kao institucija i alternativni koncept vladanja nije trpela zahvaljujući podršci organizacija i institucija posvećenih promociji demokratskih reformi i zahvaljujući saradnji među lokalnim samoupravama. Iako ova podrška nije mogla da produbi promene u sistemu, niti da se prevede u novo zakonodavstvo, njenu ulogu ne treba potcenjivati. Erupcija NVO posle 1990. godine bila je od krucijalnog značaja za reforme lokalne samouprave.¹⁷ Pojavljivanje brojnih profesionalnih i građanskih organizacija, njihova saradnja sa lokalnim vlastima i uspostavljanje novih veza između lokalnih samouprava, kako u zemlji tako i sa inostranstvom, sve je to svedočilo o razvoju novih građanskih i političkih oblasti koje su pokušavale da funkcionišu nezavisno od centralne vlasti.¹⁸ Restitucija širokog spektra građanskih i političkih prava u lokalnim zajednicama, kao što su slobodni izbori, sloboda govora, sloboda udruživanja i pravo na osnivanje i učestovanje u NVO, otvorila je nove mogućnosti za učestvovanje u javnom životu. Uspostavljanje novostrećenih prava i sloboda odvijalo se u mnoštvu formi (na primer, glasanje, učestvovanje u lokalnom odlučivanju, građanske inicijative itd.). Stepen u kome te nove građanske i političke oblasti afirmišu svoju nezavisnost zavisi ne samo od zakonskih odredaba, već je u velikoj meri određen sposobnošću institucija i pojedinaca da iskoriste ova prava. Iako je prvi, odnosno zakonodavni aspekt, još uvek nepotpun i često ograničava ova prava, izgleda da drugi uslov često nije zadovoljen. Činjenica da mnogi građani ne koriste svoje glasačko pravo dokazuje da oni ne koriste mogućnosti za učešće koje imaju. U slučaju

¹⁷ Les, 1994; 1994a.

¹⁸ Schimanek, 1998.

Poljske, 42% birača glasalo je na lokalnim izborima 1990. godine; četiri godine kasnije ova cifra je pala na 33%; 1998. bila je 46%. Ove cifre nisu dramatično niske, iako je zanimljivo ispitati zašto, posle perioda društvene euforije za koji su bile karakteristične spontane akcije koje su izražavale interesovanje za javna pitanja, relativno malo građana želi da učestvuje aktom glasanja. Izgleda da postoje dva objašnjenja. Prvo, nizak nivo participacije može da demonstrira svesno korišćenje novostečenih sloboda i prava ličnog izbora. Dok je u prošlosti učestovanje na izborima bilo obavezno i nametano od komunističkih vlasti, ljudi sada mogu da biraju da li će da glasaju ili neće. Tim izborom oni ostvaruju svoja nova prava. Drugo, porast pasivnog odnosa javnosti prema izborima možda pokazuje odsustvo vere kod ljudi da njihovo učešće može da ima bilo kakav uticaj na društvene, ekonomski i političke odluke koje se tiču njihovog života. To može da bude i pokazatelj društvenog razočaranja promenama koje su se desile. Još uvek postoji uverenje da u stvari nema razlike u tome da li građanin kao pojedinac izražava svoje mišljenje ili učestvuje u radu lokalnog veća ili komiteta. Ovo pokazuje da su prošle ideje i modeli ponašanja i učestvovanja još uvek duboko ukorenjeni u javnosti.

Ipak, moguća su i druga objašnjenja. Moguće je da relativno skroman izlazak na izbole ne pokazuje pad interesovanja, već se pre može tvrditi da je to posledica nedostatka političke kulture. Transformacija je izazvala nagrizanje onoga što je ranije bilo potvrđeno kao model ponašanja, a nikakvi novi modeli i mehanizmi nisu se do sada iskristalisali. Ljudi uglavnom razmišljaju o svojim ličnim interesima i dalje vide samo odraz svojih motiva i strategija u ponašanju drugih ljudi. Moguće je da česti, iznenadni konflikti i tenzije među lokalnim aktivistima, zajednicama i organima vlasti ukazuju na nedostatak vestine i mehanizama neophodnih za saradnju i istrajanje na kolektivnim akcijama.

Može se postaviti hipoteza da što su snažnija nastojanja da se stvori društvo sa učešćem u nekoj zemlji, to je širi spektar mogućnosti da građani učestvuju u aktivnostima lokalne samouprave. Kada su te mogućnosti pravno garantovane, građani su jače motivisani da se u takve aktivnosti uključe. Ova poslednja tvrdnja zahteva dodatna objašnjenja. Analiza referendumu održanih u Poljskoj za vreme prvog mandata lokalnih vlasti (1990-1994) pokazuje da je, i pored pravnih garancija, većina referendumu bila neuspešna. U toku četvorogodišnjeg perioda, građani su bili uključeni u 148 takvih pokušaja, ali samo su u tri slučaja uspeli da raspuste veća. Ove skromne cifre odražavaju nedostatak interesovanja kod građana da se uključe, ili da sprovedu proces referendumu do kraja. Uprkos početnom angažmanu i sakupljanju dovoljnog broja potpisu potrebnog za održavanje referendumu (10% stanovnika), premalo građana obično izade na sam referendum

(da bi on bio važeći potrebno je 30% birača). Sa jedne strane, ti rezultati mogu da se posmatraju kao dokaz da su stvorene adekvatne pravne barijere da se osigura stabilnost lokalnih vlasti, dok, sa druge strane, oni odražavaju kritičko raspoloženje građana, ali bez potrebne spremnosti da svoj kriticizam pretvore u kolektivnu akciju.¹⁹

Postoje dva mehanizma pomoću kojih građani i lokalni zvaničnici stvaraju nove građanske i političke oblasti i institucionalizuju neka od tih dostignuća. Ti mehanizmi su osnivanje nevladinih organizacija i razvoj institucija koje podržavaju lokalnu samoupravu. Učešće u aktivnostima koje preduzimaju NVO i druge institucije koje podržavaju lokalnu samoupravu za mnoge građane je verovatno zamena za tradicionalna sredstva učestvovanja u javnom životu. Povećano interesovanje za ovakve aktivnosti daje potporu argumentu da promena zakonodavstva, demonopolizacija i reorganizacija institucionalne organizacije, iako same po sebi važne, nisu dovoljne da se trenutno i trajno promeni stav ljudi, ni da se stvari društvo sa učešćem. Ipak, ako se posmatra nezabeležen porast nevladinih organizacija, nesumnjivo je opšte uključivanje u oblikovanje nove ekonomske, društvene i političke realnosti. Zbog toga se postavlja pitanje da li je problem spremnost ljudi da učestvuju, ili pažnju pre treba usmeriti na uslove pod kojima se to učešće dešava. Da li je moguće da se posle inicijalnog izliva podrške, ljudi povlače i ponovo bivaju nevoljni da sarađuju sa „vlastima”, a u isto vreme prihvataju i počinju da primenjuju demokratsku praksu? Tako građani i dalje u ograničenom obimu učestvuju u izborima i referendumima, ali su mnogo otvoreniji kada je u pitanju uključivanje van onoga što se smatra tradicionalnim političkim prostrom.

Bez obzira na razloge zbog kojih građani ne glasaju, ili zbog kojih radije učestvuju tako što podržavaju nevladine organizacije, može se reći da sadašnja i buduća uloga organizacija za podršku jeste, i nastaviće da bude, od vitalnog značaja za uspostavljanje mreže demokratskih institucija samouprave²⁰. U ovom kontekstu treba istaći dva važna, međusobno povezana pitanja. Prvo, funkcija NVO unutar nove državne strukture još nije potpuno jasna. Drugo, izvesna dvoznačnost proizilazi iz odnosa između NVO, lokalne samouprave i centralne vlasti. Nevladine organizacije su podržavale proces demokratizacije nekoliko godina. Njihov politički program rada je bio prilično jasan: pomoći da se uvede demokratija. Demokratija je uvedena, politički program rada se promenio. Misija im je, ipak, još uvek ista, jer kada se jednom uspostavi demokratska vlast, ona stalno mora da se učvršćuje.

¹⁹ Grobelna & Lyszkowska – Cieslik, 1995.

²⁰ Wejman, 1997; Wozniak, 1998; Kosowski, 1998.

U ovom kontekstu se mogu postaviti brojna pitanja o tome kako će se institucije za podršku ponašati i kako će one doprinositi učvršćivanju demokratije. Pitanje kakav će položaj imati i koliko će za NVO moći biti ostavljen u okviru državnog sistema zavisi od političke ideologije države. Da li će se država prikloniti liberalnom modelu u kome će mnoge osnovne usluge nuditi privatni sektor, uključujući i NVO? Da li će lokalne vlasti posmatrati NVO kao punopravne partnere ili kao pretnju? Da li će se centralna vlast i lokalne vlasti saglasiti da puste NVO da obavljaju svoju najvažniju funkciju, odnosno da menjaju način na koji ljudi razmišljaju i ponašaju se? Ako se država (organi centralne i lokalnih vlasti) odluči da manifestuje moć i kontrolu, uloga NVO biće svedena na najmanju mjeru. Sa druge strane, lokalna i centralna vlast neće se osećati ugroženim, pošto treći sektor neće predstavljati nikakvu ozbiljnu pretnju državnim institucijama (centralnim i lokalnim). Filozofija pune socijalne sigurnosti koju obezbeđuje država ostavlja relativno malo prostora za aktivnosti NVO. Ipak, prilično je verovatno, kako pokazuje skandinavsko odustajanje od socijalističkih principa, da će treći sektor često ispitivati pravac aktivnosti lokalnih vlasti i da će vršiti pritisak na njih da promene i modifikuju svoje programe.

Pitanje finansiranja aktivnosti NVO je značajan faktor u stvaranju odnosa između javnih institucija i trećeg sektora. U Poljskoj, centralna vlast obezbeđuje sredstva za podršku NVO, pošto centralna vlast smatra da NVO obavljaju važan zadatak. Lokalna vlast često ne ceni ulogu NVO i shvata ih pre kao rivale ili potencijalnu pretnju svome uticaju ili, u najboljem slučaju, kao saradnike kojima ne treba verovati. U isto vreme, obe strane – i NVO i lokalne vlasti – pokazuju malo razumevanja jedni za druge i često gaje očekivanja koja se ne mogu nikako ispuniti.

Analize delovanja određenih NVO u Poljskoj koje se bave opštim poslovima (socijalna politika, zapošljavanje itd.) pokazale su značajne razlike u odnosiма između centralnih i lokalnih organa vlasti i NVO.²¹ Pre svega, ovi odnosi su snažniji između institucija koje deluju na približnim nivoima. Tako 15% ispitanih NVO nije imalo nikakav kontakt sa centralnim nivoom vlasti (vlada i ministarstva), dok svega 7% NVO ne održava nikakav kontakt sa lokalnom upravom. Podrška i saradnja sa NVO dešavaju se po sličnom obrascu: 45% je ukazalo na lokalnu upravu i njena tela kao na prve saradnike, dok je svega 16% navelo da takav odnos ima sa centralnom vlašću. Ovde ipak treba primetiti da neke NVO pokazuju jasnu želju da uspostave tešnji kontakt sa centralnom administracijom (14% ispitanih). Moguće je da je ovo dokaz razumevanja da zadatak pojedinih NVO može biti efikasnije izvršen ako su uspostavljeni dobri odnosi sa različitim nivoima vlasti.

²¹ Schimanek, 1998; Wspolnota, 1996.

Značaj NVO kao institucija za podršku na različitim nivoima lokalne samouprave proizilazi iz unapređivanja procesa demokratizacije, kao i iz same prirode demokratske tranzicije. Tranzicija se može podeliti u dve faze. Prva je uspostavljanje demokratije; druga je učvršćivanje demokratije. Ove faze se ponekad posmatraju kao dve odvojene tranzicije.²² Uspostavljanje demokratije se može posmatrati kao početni korak u pravcu kompletne demokratske tranzicije. O ovoj prvoj fazi uveli smo demokratska rešenja i mehanizme u njihovom minimalnom obliku. Postoji osam institucionalnih zahteva za postojanje demokratije. To su sloboda osnivanja i pristupanja organizacijama, sloboda izražavanja, pravo glasa, zadovoljavanje uslova za rad u javnim službama, pravo političkih lidera da se bore za podršku, alternativni izvori informisanja, slobodni i pošteni izbori i institucije koje čine vladinu politiku зависnom od izbora.²³ Izgradnja stabilne demokratije ponekad podrazumeva napuštanje aranžmana i institucija koje su možda olakšale prvu fazu tranzicije. Ovo je bio slučaj u Poljskoj. Prvi parlamentarni izbori nisu bili u potpunosti slobodni i prvi Parlament je bio označavan kao „sporazumnoj parlament”, jer je Komunističkoj partiji bio garantovan određen broj mesta u Parlamentu bez obzira na ishod izbora. „Sporazumnoj parlament” je bio dobar primer zakonodavnog tela koje uključuje nedemokratski garantovano predstavljanje. Međutim, ovaj proceduralni trik je bio potreban da bi se pokrenula tranzicija. Pošto je demokratija uspostavljena, treba preuzeti napore da se ona učvrsti. To je faza u koju Poljska sada ulazi. Učvršćena demokratija nije oslobođena od faktora koji je destabilizuju, kao što je postojanje ljutih ideoloških razilaženja među glavnim političkim partijama. Postoji složen odnos kontinuiteta i diskontinuiteta između prve i druge faze tranzicije. Izgradnja učvršćene demokratije podrazumeva i potvrđivanje i jačanje određenih demokratskih institucija, kao što su izborni sistem i revitalizovane ili novoosnovane političke partije.²⁴ Učvršćena demokratija ima kvalitet da je imuna na dezintegraciju. To, međutim, ne znači da je učvršćena demokratija stabilna i imuna na poremećaje. Učvršćivanje demokratije ima oblik borbe između onih činilaca koji imaju koristi od postojanja tih institucija i onih koji je nemaju. Institucije koje podržavaju lokalnu samoupravu su potrebne kako bi se eliminisale formalne i neformalne institucije i mehanizmi koji ometaju učvršćenje demokratije. Neke od ovih institucija i mehanizama su nasleđeni iz komunističkog perioda, drugi su stvorenii prvih godina reformi.

²² O'Donnell & Schmitter, 1986.

²³ Dahl, 1971.

²⁴ Valenzuela, 1992.

Institucije koje najaktivnije podržavaju lokalnu samoupravu su sindikati i asocijacije. Poljski zakon dozvoljava pojedinačnim opštinama da oforme asocijacije sa posebnom svrhom (APS).²⁵ One mogu da oforme opštine, radi rešavanja problema koji su locirani na teritoriji nekoliko opština ili problema koji zahtevaju napore veće nego što jedna opština može da uloži. Asocijacija sa posebnom svrhom stvara jaču organizacionu bazu za sprovođenje lokalnih razvojnih planova i pomaže da se mobilisu lokalni resursi. Trenutno (decembar 1998) postoji 143 APS koje deluju na lokalnom ili pokrajinskom nivou.

Na nacionalnom nivou, najsnažnije institucije za podršku su nacionalne asocijacije lokalnih samouprava. Trenutno postoji pet takvih asocijacija: Unija glavnih gradova (UGG), Asocijacija poljskih gradova (APG), Unija poljskih mesta (UPM), Asocijacija ruralnih opština (ARO) i Asocijacija poljskih okruga (APO). Sve ove asocijacije predstavljaju većinu poljskih opština. One su takođe članovi Jedinstvene komisije državne i opštinskih vlada, tela koje služi kao forum za diskutovanje i konsultacije, gde strane koje predstavljaju interes centralne vlade ili različitih vrsta opština mogu da iznesu svoja mišljenja, sugestije i zakonodavne inicijative. Nacionalne asocijacije nude svojim članovima širok spektar usluga. One organizuju obuku, konferencije i radionice, obezbeđuju konsultantske usluge, zastupaju interes lokalne samouprave u Parlamentu, olakšavaju razmenu informacija i lobiraju u interesu lokalne samouprave.

Četiri od ovih asocijacija, UGG, APG, UPM I ARO, zajedno poznate kao „Grupa 4” osnovale su Sistem lokalne samouprave za analizu (SLSA). Taj sistem je osnovan uz pomoć inostranih programa podrške koje su u Poljskoj ostvarivale različite agencije od 1990. pa nadalje. Najveći broj tih programa se usredsredio na podršku lokalnoj samoupravi. Osnovni cilj SLSA je da snabde lokalne samouprave čvrstim argumentima koji se mogu upotrebiti u diskusijama sa centralnom vlašću u Jedinstvenoj komisiji državne vlade i opštinskih vlada, sa ciljem da asocijacije postanu ravnopravan partner u svakoj diskusiji sa organima centralne vlasti. Takođe, SLSA treba da olakša lokalnim samoupravama i njihovim predstavnicima saradnju sa telima kao što su Nacionalni centar za strategijske studije i Centralni statistički biro. SLSA deluje dve godine. Pokazalo se da nije lako postići da asocijacije koje predstavljaju različite tipove opština rade zajedno. Ipak, postoje neki ohrabrujući rezultati, kao što su dobro dokumentovani i opravdani predlozi zakonskih promena koje bi uticale na fiskalne uslove opštinskog pružanja usluga. Postoje, takođe, i znaci da su asocijacije svesne da saradnja može da bude korisna za sve one koji su u nju uključeni.²⁶

²⁵ Potocki, 1996.

²⁶ Swianiewicz, 1999.

Postoji i Federacija unija i asocijacija poljskih opština. Međutim, ova organizacija nije nikada imala status jedinog predstavnika poljskih opština.

U Poljskoj postoje dve institucije za podršku koje imaju posebnu prirodu. To su Agencija za razvoj opština (Poljska finansijska fondacija) i *Municipium* komercijalno partnerstvo. Ove institucije deluju na teritoriji cele zemlje i pružaju podršku lokalnim samoupravama, bez obzira na to da li su u ruralnim opštinama ili su urbani centri. *Municipium* objavljuje *Wspolnota* (Opština), jedini nedeljnik koji pokriva teritoriju cele zemlje a bavi se lokalnom samoupravom, koji dobijaju sve opštine u Poljskoj. *Municipium* takođe stimuliše istraživačke aktivnosti i objavljuje specijalne mesečnike kao što su „Opštinske finansije” i „Teritorijalna samouprava”. Zanimljivo je da je, od kako je osnovana, Agencija za razvoj opština dobila veoma malo pomoći od centralnih vlasti. Najveći deo njenih sredstava je došao od stranih programa podrške.

Između drugih institucija koje podržavaju lokalnu samoupravu, mogu se pomenuti profesionalne asocijacije (npr. Asocijacija ekonomskih stručnjaka za razvoj ili Forum opštinskih menadžera), fondacije, škole i univerziteti koji nude obuku i kurseve za službenike lokalne uprave. Sve ove institucije igraju važnu ulogu u konkretnim sektorima aktivnosti lokalne samouprave i ostvaruju veliki uticaj na političke uslove za razvoj upravljanja. Iako lokalne samouprave imaju koristi od saradnje sa nevladinim organizacijama, ponekad same sebe isključe iz njihove podrške. To se dešava kada na strani lokalnih vlasti postoji odbojnost da se podele odgovornost i ovlašćenja. Postoje neke političke i društvene barijere koje čine teškom saradnju između lokalne samouprave, organa centralne vlasti i nevladinih organizacija. Postoji opšti nedostatak razumevanja za to kako funkcionišu opštine, kao i politički procesi koji dovode do određenih odluka. Često se dešava da šefovi NVO i predstavnici lokalnih vlasti nisu spremni za saradnju. Među pravnim barijerama najvažnije su nepredvidljivost i pravne promene, nedovoljan broj službi pravne pomoći i nedostatak jasne regulative o opštinskim „biznis aktivnostima”. Postoje takođe i ranije pomenute finansijske barijere. Tamo gde su resursi ograničeni, važno je da obe strane znaju da bi međusobna saradnja bila korisna i da obe mogu da profitiraju od te saradnje.

Institucije za podršku, naročito nacionalne asocijacije lokalnih samouprava, nisu u potpunosti zadovoljne rezultatima svoje saradnje sa centralnim vlastima ili parlamentom. Tako predstavnici najmoćnije Asocijacije poljskih gradova tvrde:

Posao koji su obavili Sejm i Senat u toku poslednjeg mandata nije rezultirao preko potrebnim promenama u kritičnoj oblasti, koja postaje, u sadašnjoj situaciji u našoj zemlji, važan elemenat poljskog *raison d'etat*. Činjenica da četiri

petine fondova kontroliše centralna administracija, čije brojne aktivnosti nisu predmet nadzora nijednog predstavničkog tela (koje su izabrale okružne i pokrajinske zajednice), vodi do formi trošenja koje nisu racionalne i često su suprotne stvarnim lokalnim i pokrajinskim potrebama.²⁷

Ove institucije za podršku imaju prilično jasne programe rada koji treba da dovedu do fundamentalnih promena u okruženju u kome lokalne samouprave deluju. Najvažnije tačke tih programa su:

- Razvoj novog zakonodavstva koje se tiče opštinskih finansija i koje treba da sadrži dugoočekivana sistemska rešenja i da garantuje stabilnost opštinskih finansija i adekvatnost nadležnosti delegiranih opština.

- Da Senat prihvati uredbu koja bi obavezivala autora svakog zakona ili zakonskog amandmana da ukaže na efekte na opštinski budžet. Slično pravilo se već primenjuje za državni budžet. Ova uredba treba da se odnosi na uticaj koji će svaka nova promena imati na celokupan sistem javnih finansija, a ne samo na državni budžet.

- Usvajanje hitnih amandmana na Zakon o javnim nabavkama.
- Razvoj paketa zakona o porezima na prodaju imovine.
- Promene Zakona o opštinskim službenicima unošenjem opštinskih istaknutih.
- Unošenje neophodnih promena u Zakon o opštinskoj ekonomiji.
- Unošenje neophodnih promena u zakon o zdravstvenom osiguranju i o strukturi sistema zdravstvene zaštite.
- Zakonodavna nastojanja da se razreši pitanje beskućnika i da se povećaju njihove šanse da vode normalan život.

- Učešće lokalnih vlasti, koje su trenutno među najvećim poslodavcima u Poljskoj, u sesijama Trilateralne komisije (koju sačinjavaju predstavnici sindikata, centralne vlasti i poslodavaca).

- Garantovanje lokalnim samoupravama udela u privatizaciji telekomunikacione mreže i postrojenja za snabdevanje električnom energijom i gasom, za koje su u velikoj meri odgovorne.²⁸

Ovaj zakonodavni program je u velikoj meri ambiciozan i bez sumnje će pomoći da se ojača položaj lokalne samouprave. Međutim, da bi se postiglo sve što je navedeno, potrebni su i podrška i saradnja, koje bi svakako doprinele učvršćivanju demokratije.

²⁷ APC, Opole, 3. oktobar 1997, Wspolnota.

²⁸ Wspolnota, 1997a.

6. ZAKLJUČAK

Donošenje odluka u komunizmu je bilo monopolisano od centralnih organa vlasti od kojih se očekivalo da sprovode planove i strategije koje je utvrđivao Centralni komitet Komunističke partije. Ideološki principi su oblikovali ekonomsku i političku stvarnost. Decentralizacija obećava da će preokrenuti trendove iz prošlosti. Reforma lokalne samouprave je bila instrument koji je korišćen u ostvarivanju radikalnih promena u sistemu političkog odlučivanja, u utvrđivanju programa i administrativnoj kontroli.²⁹

Iskustvo sa NVO u Poljskoj i napredak u reformama lokalne samouprave su umereno optimistički. Diversifikacija političke scene tražila je institucionalne odgovore u formi stvaranja različitih vrsta NVO, uključujući i nacionalne asocijacije lokalne samouprave. Ove asocijacije imaju potencijal da budu zamašna politička snaga koja može da ostvara značajan uticaj na programe koji obično prevazilaze polje aktivnosti lokalne samouprave. Moglo bi se pretpostaviti da će u Poljskoj, kao i u drugim zapadnim demokratijama, odnos između lokalnih i centralnih vlasti postati više saradnički nego protivnički. Onda bi asocijacije, unije, fondacije i druge institucije za podršku počele da preuzimaju isto, ili možda i veće predstavljanje društvenih interesa nego formalne političke institucije kao što su političke partije.

Nema sumnje da je tešnja saradnja između lokalnih samouprava i NVO, koja se primećuje, rezultat decentralizacije i da je transfer brojnih oblasti socijalnih programa u nadležnost lokalne samouprave vodio ka ustanovljavanju novog partnerskog odnosa na lokalnom nivou. Ali i neke druge funkcije NVO su takođe doprinele ovim novim kontaktima. Nevladine organizacije promovišu veće uključivanje građana u zagovaranje promena i kritikovanje starog načina rada. One služe kao pokretač produbljivanja procesa demokratizacije. One će efikasno vršiti svoje funkcije ako postoje odgovarajući zakonski okvir, opšte razumevanje njihovih ciljeva i misije i politička volja da se prenesu ovlašćenja.

Razvojem NVO kao institucija za podršku stvorena je vrsta partnerstva. To vodi jačanju sposobnosti lokalne samouprave da deluje, što je važan uslov za stabilnu demokratiju.

²⁹ Kulesza, 1993a; Gilowska, 1993.

*Karel Lacina
Zdenka Vajdová*

LOKALNA SAMOUPRAVA U REPUBLICI ČEŠKOJ

1. PREGLED REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava i teritorijalna javna uprava u Republici Češkoj zasnovane su na dugoj istorijskoj tradiciji. Prvi sistemi sa elementima samouprave osnovani su u nekim češkim i moravskim kraljevskim gradovima još u srednjem veku.

Sistematičniji pokušaji da se stvari savremen koncept lokalne samouprave javili su se 1848. godine, kada je na Kongresu u Kromjeržižu antifeudalistički, demokratski sloj stanovništva podržao predlog za samostalnost opština u donošenju odluka, uključujući i predloge za slobodan izbor poslanika, organizovanje opštinske policije i obaveštavanje stanovnika o opštinskim privrednim aktivnostima. Međutim, Ustav Austro-Ugarske monarhije ozakonio je samo određen broj ovih zahteva. Propisi o osnivanju opština navedeni u Ustavu garantovali su opštinama relativno veliki broj prava. Princip da slobodna opština predstavlja osnovnu jedinicu slobodne države ostvarivan je korak po korak. Međutim, od pedesetih godina XIX veka oštro je suzbijana većina demokratskih pristupa, što je trajalo sve do 1964. godine, kada su ovi propisi preciznije određeni za Češku i Moravsku.

Ustav Austro-Ugarske monarhije iz 1867. utvrdio je ostale opštinske nadležnosti; definisane su nadležnosti lokalne samouprave i pojedine „poverene nadležnosti“ prenete na opštine sa nekih grana državne uprave. Kao opštinski prihodi određeni su profit od poslovnih delatnosti za koje se koriste opštinske nekretnine, deo prihoda od državnih poreza, prihodi od iznajmljivanja stanova u opštinskom vlasništvu, kao i lokalni porezi i takse.

Uloga opština u sistemu državne uprave preciznije je određivana i ojačavana u periodu između 1918. i 1938. godine. Ovaj period je veoma značajan, jer su u njemu ustanovljeni demokratski principi državne uprave u nezavisnoj Republici Čehoslovačkoj. Uvedena su tri nivoa lokalne samouprave: opštine, okruzi i regije, a tela svakog od njih su birana neposredno. Njihova nezavisnost od državne uprave, nadležnosti i dužnosti bile su određene Ustavom i različitim zakonodavnim aktima.

Vojna okupacija Češke i Moravske od nacističkih trupa i stvaranje tzv. „Slobodne Slovačke države“ između 1939. i 1945. godine prekinuli su ovaj dugi proces demokratskog razvoja. Osnovna odlika sistema državne uprave u periodu između 1945. i 1990. bila je postojanje lokalnih, okružnih i regionalnih nacionalnih odbora koji su formirani u aprilu 1945. i koji su, u teoriji, objedinjavali aktivnosti državne uprave i lokalne vlasti. Međutim, posle 1948. godine sistem lokalne samouprave u Republici Čehoslovačkoj potpuno je uništen. Opštinska prava ograničena su u mnogim oblastima, a naročito u pogledu nezavisnog donošenja odluka o finansijskim resursima. Novi demokratski sistem lokalne samouprave pojavio se nakon razlaza Češke i Slovačke 1990.

2. ZAKONSKA I USTAVNA OSNOVA

Evropska demokratska tradicija lokalne samouprave razvija se u Republici Češkoj od 1990. U to vreme usvojeno je značajno zakonodavstvo koje stvara zakonski okvir lokalne vlasti.

2.1. Zakonska osnova lokalne samouprave

Reforma celokupnog sistema lokalne samouprave započeta je amandmanom na Ustav iz 1960. godine – koji je u to vreme još uvek bio na snazi – i 4. septembra 1990. usvojen je Zakon o opštinama (br. 367/1990), prema kome su opštine dobine nadležnost ne samo kao politički, već i kao privredni subjekti. Zakon Češkog nacionalnog veća br. 425/1990 precizirao je ulogu teritorijalne državne uprave, koju predstavljaju okružne kancelarije (u to vreme bilo ih je sedamdeset dve, a od 1. januara 1996. sedamdeset tri; o okružnim kancelarijama biće reči u odeljcima 2.4. i 3.3.). Važnu ulogu imao je i Zakon br. 368/1990 kojim su raspisani slobodni opštinski izbori održani 23. novembra 1990. U Zakonu o opštinama (br. 367/1990) istaknuto je da se status opštine dodeljuje onim teritorijalno-administrativnim jedinicama koje su postojale kao opštine u vreme održavanja izbora, kao i onim osnovanim posle ovog datuma. Tim zakonima stvorena je osnova i uveden delotvoran sistem demokratske lokalne sa-

mouprave na teritoriji Republike Češke, koji se potom dalje razvijao tokom devedesetih godina.

Ustav Republike Češke (Zakon br. 1/1993), donet 16. decembra 1992, nalaže da će „samouprava teritorijalnih samoupravnih jedinica biti zagarantovana”. Opština se određuje kao osnovna jedinica lokalne samouprave koju čine teritorijalne zajednice građana sa pravom na samoupravu. Ustav takođe garantuje nezavisnost izabrane skupštine i veća u upravljanju opštinom.

Ustav ističe da opština, odnosno izabrani poslanici koji njome upravljaju, moraju da čine sve u svojoj moći da izvrše obaveze, usliše želje i ostvare prava lokalnih stanovnika. Kao čvrsta garancija demokratskog upravljanja smatra se pravo građana da kontrolišu samoupravnu vlast koju izvršavaju gradonačelnik i članovi veća (što obuhvata i mogućnost pokretanja postupaka za njihovo razrešenje). Međutim, svima je jasno da javno mnjenje utiče na kvalitet odlučivanja i izvršne procese izabranih poslanika.

Sa stanovišta zakonodavstva, opština je ovlašćena da:

- Organizuje izbore za svoja poslanička tela.
- Učestvuje u pregovorima i dogovorima o promeni opštinskih granica sa drugim opštinama i sa državnom upravom.
- Pristupa udruženjima opština.
- Odobrava opšteobavezujuća javna obaveštenja koja važe na teritoriji opštine.

Jedan od najvažnijih preduslova za uspešno izvršavanje uloge lokalne samouprave je zakonodavstvo. U Republici Češkoj opština se sada posmatra kao udruženje osnovano u skladu sa javnim zakonom – ona predstavlja zajednicu građana koji žive na istom području i ostvaruju pravo samouprave. Osim toga, opštini se priznaje status nezavisnog privrednog subjekta. Povelja o osnovnim pravima i slobodama (Zakon br. 2/1993) garantuje građanima i opštinama pravo svojine. U Povelji se ističe da prava svih vlasnika imaju isti nivo zaštite. Takođe, u njoj se naglašava da „zakon može da odredi nadležnost lokalnih veća”, što znači da lokalno veće mora da postupa isključivo *secundem legem*, a ne *contra legem*; zakon određuje njegovu nadležnost, koja ne može da bude ograničena smernicama ministarstva ili odlukama vlasti. Zakon određuje i finansijsku suverenost opštine. Zakon br. 172/1991 bavi se pitanjem prenosa državne imovine u opštinsku svojinu. Zakon br. 576/1990 i njegove dopune određuju pravila prema kojima se upravlja opštinskim finansijama. Iz tog razloga, lokalne zajednice građana imaju pravo da slobodno upravljaju lokalnim delatnostima. Zakon i interesi građana obavezuju opštine u izvršavanju njihovih samoupravnih odgovornosti.

Opštine, naravno, nisu samo nezavisni zakonski i privredni subjekti već i najvažniji elementi upravnog sistema Republike Češke. Opština je ovlašćena da:

- Omogući razvoj opštine u skladu s političkim, socijalnim i ekonomskim interesima svojih stanovnika.
- Nastoji da poveća vrednost opštinske imovine.
- Uskladi aktivnosti raznih jedinica koje pružaju podršku aktivnostima opštine.
- Saradjuje sa drugim opštinama, državnom upravom i privatnim sektorom. Praktična primena ovih principa na privrednom planu omogućuje opštini da:
- Sastavlja i usvaja budžete i finansijske izveštaje;
- Slobodno raspoređuje sredstva službama da bi se zadovoljile javne potrebe.
- Koristi opštinske nekretnine i ostalu imovinu da bi podstakla napredak opštine.
- Daje saglasnost na članstvo opštinskih preduzeća i fondacija i nadzire njihove finansijske aktivnosti.
- Određuje lokalne takse.

Kako bi sprovodila ove zadatke, opština može da:

- Poseduje nekretnine.
- Stiče finansijska sredstva.
- Nezavisno upravlja sopstvenim budžetom.
- Osniva opštinske budžetne organizacije (takozvane „budžetske“ i „doprinosne“ organizacije - videti odeljak 5).

Jedan od problema koji i dalje ostaje jeste teritorijalno cepanje, koje sejavilo kao odgovor na prinudno spajanje opština tokom sedamdesetih i osamdesetih godina. Posledice ovog procesa dokumentovane su konkretnim statističkim podacima: 1989. u Republici Češkoj su bile 4.104 opštine (1947. bila je 11.641 opština); 1990. godine osnovano je otprilike 1.500 novih opština (koje su prethodno bile prisilno spojene sa drugim opštinama). Putem lokalnih referenduma osnovano je još tri stotine do 1992.godine; do 1993. više od sto, a do 1994. još trideset šest. To znači da je u periodu od 1990. do početka 1994. broj opština povećan za 50,9 procenata. Na teritoriji Republike Češke postoji gotovo petnaest hiljada naselja.

Razvoj državne uprave u Republici Češkoj delimično potvrđuje da postojanje velikog broja veoma malih opština ne ide u prilog principima uspešne lokalne samouprave. Takve opštine (sa pedeset stanovnika i više) nisu u stanju da vrše funkcije prave samouprave budući da nemaju dovoljno materijalnih resursa i potreban broj stručnih izabranih poslanika i državnih službenika. Re-

šenje ovog problema je u udruživanju malih opština sa manje od tri hiljade stanovnika u saveze koji mogu efikasnije da pružaju usluge svojim građanima. Iskustvo koje su opštine stekle tokom devedesetih godina pokazuje da je proces odlučivanja u takvim savezima mnogo uspešniji nego u pojedinačnim opštinama.

2.2. Status glavnog grada

Glavni grad, Prag, zauzima jedinstveno mesto u češkom sistemu lokalne samouprave. Prava i obaveze praške skupštine, veća i kancelarije, kao i manjih kancelarija u pojedinačnim delovima grada utvrđene su Zakonom Češkog nacionalnog veća br. 418/1990 (koji je dopunjeno Zakonom br. 439/1991), Zakonom br. 90/1993 i Zakonom br. 152/1994 koji se tiče opštinskih izbora. Prag je trenutno podeljen na pedeset sedam delova; mnogi od njih su nekada bili nezavisne opštine koje su se zatim spojile sa područjem Praga. Sa stanovišta zakona, Prag se u celini smatra jednom opština. Međutim, veliki broj okružnih i nekadašnjih opštinskih kancelarija obavljaju javnu administraciju. Praška opštinska kancelarija obavlja i lokalnu samoupravu i funkcije državne uprave.

2.3. Uvođenje regija

Kao što je već istaknuto, pozitivni koraci koji se preduzimaju od 1990. ozakonjeni su Ustavom donetim 1. januara 1993. Prema njemu, sistem lokalne samouprave čine dva nivoa – opština i okrug. Ideja o uvođenju jednog međunivoa koji bi još više decentralizovao prava i dužnosti državne uprave istaknuta je u nekoliko predloga pripremljenih između 1992. i 1996. godine, kao, na primer, u Povelji o osnovnim pravima i slobodama (Zakon br. 2/1993). Ovo pitanje je detaljnije obrađeno u Ustavnom zakonu (br. 347/1997), na osnovu koga je osnovano četrnaest viših teritorijalnih jedinica samouprave (trinaest regija i Prag). Nova pitanja i zadaci koji su proistekli iz ovog zakona bili su predmet rasprava 1998. i 1999. Trenutno su u pripremi novi opštinski zakon, koji precizira nadležnosti i ulogu okružnih kancelarija, kao i zakoni koji se odnose na relevantna finansijska pitanja i biće podneti Parlamentu na usvajanje. Svi ovi zakoni treba da stupe na snagu 1. januara 2000. godine.

Kada se procenjuje razvoj reforme državne uprave u periodu između 1990. i 1998. godine, treba naglasiti da se preduzimaju značajni koraci kako bi se demokratski principi državne uprave učinili snažnijim u svakodnevnoj praksi. Pa ipak, jedna od najznačajnijih odlika ove reforme je njena prevelika centralizaci-

ja. Ova težnja je počev od 1993. godine podstakla reformatore da obezbede vertikalnu dekoncentraciju državne uprave na teritorijalne samouprave osnivanjem regionalnog nivoa i povećanjem nadležnosti opština. Još jedna važna odlika je horizontalna koncentracija teritorijalne državne uprave putem smanjenja prevelikog broja specijalizovanih organa državne uprave i na okružnom i na regionalnom nivou.

Lokalna samouprava koja se zasniva na principima decentralizacije, dekoncentracije, razgraničenih nadležnosti, supsidijarnosti i građanske participacije, postoji u 6.244 češke i moravske opštine, a uvedena je i vlast na regionalnom nivou. Novi regioni će posedovati sopstvene finansijske resurse, što znači da će u maloj meri zavisiti od državnog budžeta. Ovi regioni će biti odgovorni za planiranje ekonomskog i socijalnog razvoja, kao i za njihovo ostvarivanje.

Premda su iskrslji neki problemi kao posledica brzog sprovođenja reforme javne uprave, stvaranje započetog demokratskog sistema lokalne samouprave u Republici Češkoj smatra se neophodnom osnovom procesa demokratizacije političkog i društvenog života. Jedan od rezultata takve decentralizacije je povećana privredna aktivnost u opštinama. U suštini, i vodeće političke snage zemlje i privatne organizacije imaju isto mišljenje o tome da treba jasno odrediti prava i dužnosti opština, izvore njihovih prihoda, buduće regionalne entitete i organe državne uprave. Takođe je prihvaćeno mišljenje da budžeti ovih institucija moraju da budu nezavisni od državnog budžeta kako bi se postigla potpuna decentralizacija.

2.4. Odnos između državne uprave i lokalne vlasti

Trenutno postoje dva tipa struktura u češkom sistemu vlasti. Prvi tip je centralna vlast (ministarstva i drugi centralni organi) i razna teritorijalna tela njoj podređena. Drugi je lokalna samouprava. Jedna od specifičnosti češke državne uprave je ta što postoje „dekoncentrisani” i „odvojeni” organi centralne vlasti koji deluju na okružnom i regionalnom nivou, a u ime organa centralne vlasti, uključujući i ministarstva. Nekoliko primera centralnih organa zastupljenih na nivou lokalne samouprave prikazano je u tabeli 6.1.

Tabela 1.

**Organji državne uprave koji deluju na okružnom i regionalnom nivou
u Republici Češkoj**

Ministarstvo	Ovlašćenje
Ministarstvo finansija	8 regionalnih finansijskih direktorata 223 finansijske službe 21 regionalna carinska služba 135 nižih carinskih službi
Ministarstvo industrije i trgovine	7 inspekcija u Češkom energetskom inspektoratu 13 inspekcija u Češkom trgovinskom inspektoratu Inspektorat Zavod za standarde i žigove Patentni zavod
Ministarstvo transporta	3 regionalne službe Železničke administracije službe Državne železničke inspekcije službe Državnog navigacionog administracionog odbora
Ministarstvo za poljoprivredu	84 službe Državne veterinarske administracije 8 inspekcijskih službi Češke poljoprivredne i prehrambene inspekcije Češki inspektorat za poboljšanje i uzgoj sorti
Ministarstvo za ekološka pitanja	16 regionalnih inspekcijskih službi Češkog inspektorata za ekološka pitanja 24 zaštićena regionala prirodnih lepota nacionalni parkovi
Ministarstvo zdravstva	8 regionalnih kancelarija Higijenske službe
Ministarstvo za obrazovanje, omladinu i fizičko vaspitanje	85 školskih službi oblasne službe Češkog školskog inspektorata
Ministarstvo rada i socijalnih pitanja	85 službi Češke uprave za socijalna pitanja 85 službi rada sa 135 ograna

Odnos između državne uprave i lokalnih vlasti ima neka specifična obeležja. Teritorijalna uprava je predstavljena na dva nivoa: okružnom i lokalnom. Na lokalnom nivou opštinski organi vrše neke državne funkcije na osnovu „poverenih nadležnosti“ a pod nadzorom državne okružne uprave. Trenutno, državna uprava je odobrila poverene nadležnosti za 383 opštine. Veliki gradovi sa preko 100.000 stanovnika (Prag, Ostrava, Brno, Plzen) takođe obavljaju zadatke državne uprave koji su, u principu, u nadležnosti okružnih kancelarija.

Izvršavanje takve poverene nadležnosti sprovodi se u skladu sa posebnim zakonima. U izvršavanju poverene nadležnosti, opštine se rukovode zakonskim odredbama, kao i odlukama i smernicama centralne vlasti. Zakon o opštinama i Zakon o okružnim kancelarijama regulišu odnos između lokalne samouprave i teritorijalne javne uprave.

Okružne kancelarije takođe služe kao apelaciona tela kojima se mogu obratiti građani nezadovoljnji odlukama opštinskih organa. Opština je obavezna da prosledi sve odluke svojih izabralih tela okružnoj kancelariji, čija je odgovornost da obezbedi poštovanje svih pravnih odluka donetih na teritoriji okruga. Okružna služba ima pravo da suspenduje neodgovarajuće ili nelegalne opštinske zakone. Sud može da preispita odluke opštinskih organa na osnovu žalbe, što opet može biti osporeno putem žalbe Ustavnom суду Republike Češke.

Predstavnik okružne kancelarije takođe je odgovoran i obavezan da pokrene predlog u Parlamentu da se raspusti opštinsko veće koje ne održi sastanak u periodu od šest meseci. Takve predloge uvek mora da pokrene okružna kancelarija.

Posebnu ulogu u lokalnoj samoupravi Republike Češke imaju „statutarne gradovi”, kojih, prema Zakonu o opštinama, ima trinaest (Brno, Ostrava, Plzen, Olomuc, Opava, Češke Buđejovice, Karlove Vari, Usti nad Labem, Hradec Karlove, Pardubice, Zlin i Havírov). Državna uprava daje statutarnim gradovima proširena ovlašćenja u izvršavanju poverenih nadležnosti, na osnovu njihove veličine, kao i njihovog privrednog, socijalnog i kulturnog značaja za taj region. Statutarni gradovi se potom dele na dve grupe: gradovi prve grupe (Brno, Plzen i Ostrava) ujedno ispunjavaju prava i dužnosti i opština i okružnih kancelarija. Žalbe na odluke ovih organa građani zbog toga moraju da upute direktno centralnim organima državne uprave; građani druge grupe statutarnih gradova upućuju svoje prigovore okružnim kancelarijama koje služe kao apelacioni organi.

Status statutarnog grada ne pruža lokalnim organima nikakve posebne funkcije. Neki statutarni gradovi se dalje dele na manje jedinice u skladu sa opštinskim statutima. Iz ovog razloga trenutno se pravi nacrt relevantnog zakona prema kome će se naziv „statutarni grad” zameniti nazivom „grad sa specijalnim statusom”.

Vrhovna služba finansijske inspekcije, nezavisan nadzorni organ ovlašćen Ustavom, ima posebnu ulogu u češkom pravnom sistemu. Ona nadzire rashode i prihode državnog budžeta, korišćenje finansijskih i materijalnih resursa i sprovodi zakone o ekonomskim i finansijskim pitanjima i javnoj upravi. Vrhovna služba finansijske inspekcije pregleda godišnji izveštaj o državnom budžetu i sastavlja nacrte zakona i propisa koji se tiču finansijskih pitanja i procedura. Ona je ovlašćena da odredi kazne za organe i pojedince koji su pod njenim nadzorom – centralne organe, državna preduzeća i organizacije, kao i pravna lica koji se finansiraju iz državnog budžeta.

3. LOKALNA POLITIKA, PROCES ODLUČIVANJA

3.1. Sistem lokalnih izbora

Članovi opštinskog veća biraju se na ravnopravnim, neposrednim izborima tajnim glasanjem, uz korišćenje proporcionalnog izbornog sistema. Svaki građanin Republike Češke koji je stariji od osamnaest godina ima pravo da glasa i da se kandiduje za opštinsku funkciju. Mandat opštinskog veća traje četiri godine.

Zakon propisuje broj članova veća koji je u svakoj opštini proporcionalan broju stanovnika te opštine:

- do 500 stanovnika – pet do devet članova veća;
- od 501 do 3 000 stanovnika – sedam do petnaest članova veća;
- od 3 001 do 10 000 stanovnika – jedanaest do dvadeset pet članova veća;
- od 10 001 do 50 000 stanovnika – petnaest do trideset pet članova veća;
- od 50 001 do 150 000 stanovnika – dvadeset pet do četrdeset pet članova veća;
- preko 150 000 stanovnika – trideset pet do pedeset pet članova veća.

Svako opštinsko veće određuje tačan broj svojih članova.

Izborne stranke, koje prijavljuju liste kandidata za lokalne izbore, zakonom se definišu kao:

- političke partije i politički pokreti,
- koalicije političkih partija i političkih pokreta,
- nezavisni kandidati,
- unije nezavisnih kandidata i
- unije političkih partija, političkih pokreta i nezavisnih kandidata.

Birači mogu da glasaju za neku listu kandidata ili za nezavisne kandidate sa bilo koje od podnetih lista.

Prvi opštinski izbori održani su u novembru 1990. Poslednji su održani u novembru 1998. godine, i na tim izborima 173 izborne partije su podnele liste sa ukupnim brojem od 179.609 kandidata. Četrdeset pet procenata glasača je izašlo na glasanje. Ukupan broj izabranih članova veća bio je 62.412.

Tabela 2.**Rezultati opštinskih izbora u Republici Češkoj 1998. godine**

Izborna partija	Glasovi (%)	Mandati (%)
Unije nezavisnih kandidata	11,0	41,1
Nezavisni kandidati	2,6	13,7
Demohriščani	10,6	11,4
Komunistička partija	13,6	9,2
Gradska demokratska partija	24,3	9,1
Socijaldemokratija	17,5	6,8
Savez slobode	5,5	1,1

Rezultati lokalnih izbora razlikuju se u zavisnosti od veličine opštine i regije u kojoj su održani.

- U malim opštinama najuspešniji su nezavisni kandidati, čak i ako se nalaze na listi kandidata neke političke partije, pokreta ili koalicije.
- U nekoliko malih opština podneta je samo jedna lista kandidata i svi kandidati su izabrani za veće.
- U malim opštinama Komunistička partija je bila ta koja je u najvećem broju slučajeva prijavila listu kandidata.
- Što je veća opština, veća je i uloga političkih partija na opštinskim izborima. Uprkos ovoj činjenici, političke partije često na svoje liste stavljaju lica koja nisu članovi te partije. Cifre pokazuju koliko su mandata dobili članovi političkih partija ili političkih pokreta: komunisti 7,1 procenat; demohriščani 4,9 procenata; gradska demokratska partija 4,7 procenata; socijaldemokrate 3,1 procenat; dok su 76,9 procenata mandata dobili kandidati koji nisu članovi nijedne partije.
- Demohriščani i dalje imaju jaku podršku u južnoj Moravskoj a komunisti u severnoj Češkoj.

Dakle, lokalnu politiku u Republici Češkoj najpričinjije bismo odredili kao politiku zasnovanu na zajednici; uticaj političkih partija je prilično slab na lokalnom nivou. Rezultati nedavno sprovedenog istraživanja pokazali su da politička pripadnost gradonačelnika nije važna; jaka moralna načela, poznavanje lokalnih prilika i potreba, kao i sposobnost rešavanja konflikata navedeni su kao najvažnije osobine kandidata za gradonačelnika. Pragmatična i tehnikratska pitanja su u lokalnoj politici očiglednija od političkih.

3.2. Oblici direktne demokratije

Lokalni referendum je jedino sredstvo direktne demokratije na opštinskom nivou, kako je navedeno u Zakonu br. 298/1992, a odluka o njemu može biti doneta da bi se rešila pitanja koja su isključivo u nadležnosti opštine. Zakon takođe utvrđuje pitanja koja se ne mogu rešiti putem referenduma – opštinski budžet, takse, izbor gradonačelnika i njegovo razrešenje, kao i podela opštine čiji bi ishod bio osnivanje jedinice sa manje od tri stotine stanovnika. Pravo da glasaju na referendumu imaju svi građani Češke stariji od osamnaest godina. Referendum se može održati u opštini kao celini ili u nekom od njenih de-lova.

Građanin može da dâ predlog za referendum putem peticije sa unapred utvrđenim brojem potpisa. Ovi predlozi se podnose opštinskom odboru, koji donosi odluku o raspisivanju referendumu. Odluka doneta na referendumu je važeća ukoliko je učestvovala najmanje jedna četvrtina biračkog tela.

3.3. Podela moći između različitih nivoa vlasti

Prema Zakonu o opštinama, razlikuju se dva tipa opštinske nadležnosti.

1. Nezavisna nadležnost je domen u kome je opština zakonom i pravnom regulativom obavezna da ispunjava tačno utvrđene javne dužnosti; odluke donete u ovom domenu ne može opozvati nijedan organ državne uprave (okružne kancelarije mogu samo da ih suspenduju), osim Ustavnog suda i Parlamenta.
2. Poverena nadležnost podrazumeva funkcije koje je državna uprava dodelila opštini, a čije izvršavanje nadzire okružna kancelarija.

Državnu upravu vrši okružna kancelarija, koju nadzire i kontroliše centralna vlast. O sprovođenju nadležnosti raznih agencija državne uprave stara se okružna kancelarija, kojom rukovodi načelnik koga imenuje i razrešava centralna vlast.

Neke delatnosti državne uprave na teritorijalnom nivou sprovode posebne okružne agencije koje nisu potčinjene okružnoj kancelariji, posebno one koje se bave pitanjima obrazovanja, finansijskih delatnosti i zapošljavanja. Nekoliko teritorijalnih ogranačaka određenih ministarstava bavi se problemima koji se tiču područja većih od okruga, kao što je problem zaštite životne sredine.

Okružna skupština je predstavničko telo opštinskih veća u okrugu. Opštinska veća biraju svoje predstavnike – obično je to gradonačelnik ili zamenik gradonačelnika – u okružnoj skupštini. Obaveza i pravo ovog tela jeste da odobri bud-

žet okružne kancelarije. Načelnik okružne kancelarije savetuje se sa skupštinom u vezi sa raspodelom državnih donacija.

Prema jednoj javnoj anketi građana i predstavnika lokalnih političkih elita, tela koja imaju najveći uticaj u lokalnim pitanjima jesu lokalni predstavnički organi – opštinsko veće, opštinski odbor i gradonačelnik – a za njima slede opštinska kancelarija, okružna kancelarija i centralna vlast. Smatra se da političke partije, poslovne i građanske organizacije imaju najmanji uticaj.

3.4. Unutrašnja struktura procesa odlučivanja u lokalnoj samoupravi

Opštinsko veće je najviši organ prvog nivoa lokalne samouprave. Ono je predstavničko telo koje direktnim putem biraju građani opštine. Svako opštinsko veće ima od pet do pedeset pet članova, proporcionalno broju stanovnika opštine. Njegovo ovlašćenje u procesu odlučivanja ograničeno je na pitanja koja su u okviru njegove nezavisne nadležnosti. Veće izvršava svoja ovlašćenja na sastancima veća, koji se moraju održavati bar jednom u tri meseca; ove sednice su otvorene za javnost. Opštinsko veće utvrđuje sopstveni poslovnik.

Opštinski odbor je izvršno telo odgovorno pred većem. U njegov sastav, koji čini od pet do jedanaest osoba, ulaze gradonačelnik, zamenik (ili zamenici) gradonačelnika i drugi članovi koje veće bira među svojim članovima. Gradonačelnik po potrebi saziva sednice opštinskog odbora i odgovoran je za pripremu dokumenata za rasprave odbora. Sastanci odbora zatvorenii su za javnost, ali zapisnici sa tih sastanaka su javni dokumenti. Veće ima pravo da raspusti odbor.

Gradonačelnika bira odbor, kome je on i odgovoran; on predsedava opštinskim odborom, na čelu je opštinske kancelarije i šef je opštinske policije. U malim opštinama gde se odbor ne bira, gradonačelnik vrši dužnosti odbora; тамо где nije utvrđen položaj glavnog administrativnog službenika, gradonačelnik vrši i njegove funkcije.

Opštinski odbor osniva komitete. Odbor odobrava članstvo koje nije ograničeno na članove veća, već može da uključi svakog građanina opštine. Svaka opština obavezno osniva finansijski i kontrolni komitet, koji su odgovorni odboru. Ukoliko to okružna kancelarija odobri, gradonačelnik može komitetima da dodeli dužnosti prenete nadležnosti, pri čemu oni postaju podređeni okružnoj kancelariji.

Opštinska kancelarija je izvršno administrativno telo opštine, na čijem čelu se nalazi gradonačelnik i koji uključuje zamenika (ili zamenike) gradonačelnika, glavnog administrativnog službenika i druge službenike. Kancelarija izvršava ne-

zavisne nadležnosti koje joj dodeljuju opštinski odbor i veće, kao i ovlašćene funkcije državne uprave, zbog čega je podređena okružnoj kancelariji. Mesto glavnog administrativnog službenika (GAS) postoji u opštinama u kojima odbor osniva najmanje dva odseka unutar opštinske kancelarije. Opštinski odbor postavlja glavnog administrativnog službenika na odobrenje predsednika okružne kancelarije; on ili ona ne mogu da budu članovi veća. Glavni administrativni službenik odgovoran je opštinskom odboru i gradonačelniku za izvršavanje obaveza nezavisne nadležnosti, a gradonačelniku za obaveze prenete nadležnosti. Glavni administrativni službenik ima pravo da prisustvuje sednicama veća i odbora kao savetnik. Postoji 381 opštinska kancelarija sa posebnim statusom – „ovlašćene opštinske kancelarije“. One imaju uvećane prenete nadležnosti. Okružna kancelarija određuje na kojoj će teritoriji ovlašćene opštinske kancelarije obavljati uvećane povučene funkcije.

3.5 Učešće javnosti u procesu odlučivanja

Opštinski izbori su redovni oblik javnog učešća; lokalni referendumi su izuzetno sredstvo. Tri metoda omogućavaju stalno učešće u procesu odlučivanja:

- Aktivno učešće putem članstva u komitetima, prisustva na redovnim sednicama veća i konsultacija sa gradonačelnikom ili članovima veća.
- Lične inicijative kao što su peticije, korišćenje lokalnih medija, podnošenje žalbi ili prigovora opštinskoj kancelariji.
- Učešće u radu nevladinih organizacija.

3.6. Etnička pitanja, multikulturalna vlada

Budući da je stanovništvo Republike Češke prilično homogeno, ne postoje nikakve posebne mere lokalne samouprave za rešavanje etničkih pitanja. Prema svim etničkim manjinama i njihovom očuvanju sopstvenog kulturnog i istorijskog identiteta odnosi se u skladu sa principima građanske jednakosti.

Dugo je postojao etnički sukob između većinskog stanovništva i Roma. Vlada i građanski sektor preduzimaju korake da reše taj problem putem raznih projekata koji se usredsređuju na istraživanje, obrazovanje i socijalna pitanja na nacionalnom, kao i na lokalnom nivou, i čiji je cilj da promovišu međusobno razumevanje i poboljšaju međuetničke odnose.

3.7. Udruženja lokalnih vlasti i međunarodni kontakti

Istovremeno sa porastom broja novih opština koji je počeo 1990. godine, spontano se razvijala i saradnja između autonomnih opština. Savezi i udruženja opština imaju jedinstven cilj, organizaciju i finansijske resurse.

Savez gradova i opština Republike Češke osnovan je 1990. kao posrednik između centralnih i opštinskih vlasti. Članstvo saveza brojalo je, 1997. godine, 1.168 gradova i opština. Savez se finansira iz članarina. Komiteti izvršavaju svoje funkcije po istom modelu, kao i komiteti opštinskih odbora. Skupština Saveza zaseda svake dve godine. On ima važnu ulogu u pregovorima sa Parlamentom i centralnim vlastima.

Većina regionalnih udruženja bavi se problemima koji prevazilaze moći pojedinačnih opština; oni se uglavnom tiču rekreacije, energetskih resursa, životne sredine i transporta. U drugu vrstu udruženja, kao što su, na primer, Udruženje istorijskih naselja i Udruženje banjskih gradova učlanjuju se opštine sa posebnim interesima u namjeri da standardizuju operacije na nacionalnom nivou. Trenutno postoji otprilike dvadeset pet takvih organizacija u Republici Češkoj. Regionalno veće za razvoj predstavlja regionalna udruženja uglavnom za pitanja koja se tiču privrede. Uz to, postoje regionalna profesionalna udruženja koja okupljaju gradonačelnike, načelnike okružnih kancelarija i glavne administrativne službenike.

Postoje takođe transnacionalna udruženja, kao što su Egrensis, Nisa i Labe, koja sarađuju sa državama sa kojima se Republika Češka graniči.

4. LOKALNA ADMINISTRACIJA, PRUŽANJE USLUGA

4.1. Struktura i rad lokalne administracije

Svakodnevno uspešno sprovođenje lokalne samouprave u opštinama zasniva se na široko prihvaćenim principima političkog pluralizma i demokratije. U Republici Češkoj, kao i velikoj većini evropskih zemalja, opština ima pravo ali i obavezu da upravlja svojim delatnostima kako bi odgovorila na javne potrebe i nadležnosti koje su joj poverene zakonom. Opština sama osniva izabrana tela u čijem sastavu su njeni građani.

Zadatke i dužnosti lokalne samouprave izvršavaju opštinski odbor, veće, gradonačelnik i zamenik (zamenici) gradonačelnika. Komiteti koje osnivaju veće i opštinska kancelarija takođe imaju važnu ulogu. Članovi odbora i veća biraju se na četiri godine. Osoblje opštinske kancelarije izvršava zadatke i dužnosti lokalne samouprave.

Građani su ovlašćeni da uzmu aktivno učešće u vođenju opštinskih poslova, naročito na sednicama koje veće redovno saziva i koje su otvorene za sve stanovnike opštine. Oni mogu da iznesu svoja mišljenja o predloženim promenama u prostornom planu opštine i imaju pravo da upute pitanja i prigovore u vezi sa pripremom opštinskih budžeta. Još jedno važno sredstvo demokratske lokalne samouprave je referendum, koji pomaže u odlučivanju o najvažnijim pitanjima razvoja opštine.

Gradonačelnik je i politički i administrativni predstavnik lokalne vlasti koji zastupa opštinu u svim kontaktima sa drugim institucijama. Gradonačelnika i zamenika (zamenike) gradonačelnika bira veće, pred kojim su i odgovorni. Gradonačelnik potpisuje sva pravna akta i odluke opštine i predsedava većem i odborom.

Gradonačelnik upravlja kancelarijom, odlučuje o svim najvažnijim pitanjima i daje predloge o unutrašnjoj organizaciji kancelarije. U opštinama koje ne postavljaju sekretare, gradonačelnik postavlja službenike i uživa sva prava poslodavca u odnosu prema njima.

Glavni administrativni službenik (GAS) opštinske kancelarije odgovoran je pred većem i gradonačelnikom. U izvršavanju zadataka poverene nadležnosti on ili ona odgovara samo gradonačelniku. GAS uživa prava poslodavca u odnosu prema zaposlenim službenicima.

Opštinsku kancelariju čine gradonačelnik, zamenik (zamenici) gradonačelnika, GAS (u opštinama gde veće osniva bar dva odseka) i osoblje. Veće ima ovlašćenje da osniva odseke opštinske kancelarije. Kancelarija je odgovorna za izvršavanje rezolucija i odluka koje donose opštinski odbor i veće. Ona je takođe odgovorna i za vršenje funkcija državne uprave koje su poverene opštini.

Broj odseka opštinske kancelarije zavisi od veličine opštine i odluka veća. Najčešći odseci u češkim i moravskim opštinskim kancelarijama bave se budžetom, lokalnim prostornim planiranjem i razvojem opštine, organizacijom i menadžmentom, preduzetničkim aktivnostima, ljudskim resursima i odnosima sa javnošću.

Obaveza opštinskog odseka za budžet je da odboru podnese predlog godišnjeg budžeta na odobrenje, kao i da nadzire sprovođenje svih odluka u vezi sa budžetom. Druga obaveza ovog odseka je da priprema izveštaj o završnom računu opštine, koji pruža informacije o izvršavanju zadataka i dužnosti usvojenih uz budžet.

Odsek za lokalno prostorno planiranje odgovoran je za uravnotežen razvoj opštine kao celine i njenih pojedinačnih teritorijalnih delova u skladu sa prioritetima koji su određeni dugoročnim planom opštine. Ovaj odsek planira izgradnju i rekonstrukciju opštinske infrastrukture, kao i unapređenje obra-

zovnih, društvenih i kulturnih aktivnosti i usluga. Njegov cilj je da privredne aktivnosti opštine učini što uspešnijim i efikasnijim.

Aktivnosti odseka za organizaciju i menadžment prvenstveno su usmerene na povećanje znanja i stručnosti izabranih poslanika i osoblja opštinske kancelarije. U ostale zadatke spada obezbeđivanje maksimalne efikasnosti i ekonomičnosti u radu opštinske kancelarije.

Odsek za poslovne aktivnosti učestvuje u ekonomskom i socijalnom razvoju opštine putem saradnje sa privatnim sektorom. Ovaj odsek i samostalno i u saradnji sa privatnim konsultantima priprema i ocenjuje efikasnost javnih službi prema detaljnim analizama njihovih finansijskih i drugih delatnosti. U većim gradovima obaveza ovog odseka je i da privlači strana ulaganja.

Osnovna dužnost odseka za ljudske resurse je zapošljavanje i procena osoblja, organizovanje kurseva i seminara za profesionalni razvoj, kao i organizovanje seminara na kojima učestvuju stručnjaci iz državnog i privatnog sektora. Ovaj odsek takođe ima ovlašćenje da sarađuje sa grupama i udruženjima građana, kao i da istražuje i procenjuje javne potrebe i javno mnenje.

Odsek za odnose sa javnošću objavljuje odluke veća i aktivnosti opštinske kancelarije i odseka. On sarađuje sa odsekom za ljudske resurse u istraživanju interesovanja građana, njihovih potreba i mišljenja. Budući da omogućuje stalni kontakt sa različitim grupama stanovnika opštine, ovaj odsek ima važnu ulogu u povećanju građanskog učešća.

U Republici Češkoj ne postoje posebni statuti za zaposlene u lokalnoj samoupravi. Opština zapošljava službenike i druge radnike, a njihovim svakodnevnim problemima bave se GAS opštinskog veća, gradonačelnik i drugi članovi opštinskog odbora.

Što se tiče procesa odlučivanja u opštini, zaposleni članovi opštinske kancelarije sastavljaju predloge odluka i preporuka koje se podnose veću. U pripremi ovih predloga učestvuju članovi komisije koji se dogovaraju o radnim verzijama rezolucija. Izabrana tela – opštinski odbor, veće i gradonačelnik – imaju gotovo bez izuzetka najveći uticaj u procesu odlučivanja u opštini. O pitanjima se prvo raspravlja u komitetima, a odluke se zatim donose na sednicama opštinskog odbora ili veća.

Velika pažnja se takođe poklanja saradnji sa drugim opštinama, koja se ogleda naročito u aktivnostima Saveza gradova i opština. Ova saradnja je regulisana građanskim pravom. Prema Zakonu o opštinama, lokalne samouprave su ovlašćene da po svojoj volji osnivaju saveze. Osnivanje, funkcije i aktivnosti tih saveza utvrđeni su zakonom.

Može se reći da je saradnja među lokalnim samoupravama značajna i u rešavanju konkretnih zakonskih i administrativnih problema i u pružanju javnih usluga. Na značaj ovakve saradnje ukazuje neophodnost da se reše problemi bez presedana, kao što je privatizacija, i da se obezbede sredstva za pružanje usluga. Za mnoge zadatke nema dovoljno kvalifikovanih stručnjaka, što je naročito slučaj u malim opštinama; zbog toga, saradnja lokalnih samouprava predstavlja jedan od načina da se pronađu uspešna rešenja za zajedničke probleme.

4.2. Rad javnih službi na lokalnom nivou

Češke i moravske opštine odgovorne su za rad određenih javnih službi, od kojih su neke obavezne, a neke dobrovoljne. Prema odredbama Zakona o opštinama, lokalne samouprave u Republici Češkoj su uglavnom odgovorne za zadovoljavanje potreba svojih građana putem javnih službi. Tokom devedesetih godina rasli su izdaci ovih službi, što naročito pogađa male opštine. Neke od njih dolaze do finansijskih resursa neophodnih za rad javnih službi privatizacijom opštinske svojine, kreditima dobijenim od banaka i državnim donacijama. Međutim, ovo je samo privremeno rešenje i male opštine moraju da traže uspešnije metode kako bi obezbedile finansijske resurse sada, kao i u bliskoj budućnosti.

Opština osniva službe koje mogu biti „obavezne” ili „fakultativne”. Zakon o opštinama propisuje obavezne službe u opštini. Među njima se razlikuju „javne službe”, koje se finansiraju prvenstveno po principu javnih potreba, i „tehničke službe”, koje se finansiraju putem naplate od korisnika. Najčešće obavezne službe su održavanje lokalnih ulica i puteva; upravljanje opštinskim institucijama koje pružaju obrazovne usluge; socijalne službe, uključujući negu starih lica; zdravstvene službe, opštinske bolnice, kao i privatne lekarske prakse; javna bezbednost koju obezbeđuje opštinska policija u velikim gradovima i saradnja sa državnom policijom u drugim opštinama i vatrogasne brigade.

Osim ovih javnih službi, opštinama je propisano i nekoliko tehničkih službi, kao što su uklanjanje otpada, vodovod, kanalizacija, javni prevoz i održavanje javnih parkova.

Sve usluge obezbeđuju komunalna preduzeća (budžetne institucije), u saradnji sa privatnim sektorom i posredstvom opštinskih udruženja. Saradnja sa privatnim preduzetnicima ostvaruje se na osnovu poslova po ugovoru.

Tehničke službe neophodne većini građana finansiraju se iz državnog budžeta. Jedan od važnih preduslova za rad ovih službi je broj postojećih kva-

lifikovanih stručnjaka. Najčešće fakultativne službe su kulturne, koje podrazumevaju održavanje opštinskih biblioteka, lokalnih kulturnih institucija i rekreacionih centara. Uvezši u obzir ove činjenice, razumljivo je da veći broj fakultativnih službi postoji u velikim gradovima sa većim finansijskim resursima.

Postoji nekoliko propisa koji se tiču pružanja obaveznih usluga u Republici Češkoj. Sve se moraju redovno obezbeđivati; u vanrednim situacijama, opština je dužna da mobiliše rezerve i/ili primeni alternativne mogućnosti da bi rešila problem. Uz to, rad službi mora da prati promene u javnim potrebama; tako, na primer, usluge se moraju obezbediti stanovnicima svih naselja, uključujući i nova stambena naselja.

Kao što je već pomenuto, javne službe moraju da odgovore na osnovne potrebe svih građana koji žive u određenoj zajednici. Pružanje tehničkih usluga zasniva se na principu „klijenata”, koji se primenjuje na usluge koje se mogu kvantitativno izmeriti. Ako klijenti ne izmire naknade za usluge, one se mogu obustaviti. Osnovni kriterijumi za određivanje cene tehničkih usluga jesu efikasnost službe u odnosu na opseg i kvalitet njenog rada, kao i istinska potreba da se zadovolje interesi većine stanovništva (na primer, održavanje lokalnih ulica i puteva, javni prevoz).

Opseg pruženih usluga zavisi prevashodno od nekoliko faktora, a to su:

- demografska situacija u opštini – natalitet i mortalitet, broj stalnih stanovnika i broj vlasnika vikendica, broj školske dece, broj penzionera itd.,
- broj lica kojima je potrebna socijalna pomoć,
- ekonomski situacija (cena određenih usluga, kapacitet lokalnog javnog prevoza, broj telefonskih veza i drugih sredstava za komunikaciju i dr.; broj korisnika usluga i kvalitet pruženih usluga) i
- mera u kojoj su građani zadovoljni uslugama službe.

Ovi kriterijumi se ne primenjuju u potpunosti u svim opštinama ali, uopšte-no govoreći, njihova uloga je sve veća, naročito u velikim gradovima. U malim opštinama oni često ukazuju na potrebu za ujedinjavanjem opština, čiji je cilj da pružanje usluga učine uspešnijim i efikasnijim.

Država opštinama daje finansijska sredstva za izvršavanje nekih zadataka državne uprave u poverenoj nadležnosti, kao što su registrovanje rođenih i umrlih lica, izdavanje dozvola za gradnju i dogradnju kuća itd.

Tokom devedesetih godina jedna od najznačajnijih odlika u opštinskom pružanju usluga u Republici Češkoj bilo je sve veće učešće privatnog sektora u sferi privrednog i društvenog života opštine. Mnoge opštine stekle su iskustvo u saradnji sa malim i srednjim preduzećima koja su njihovi glavni partneri u pruža-

nju usluga. Ovi odnosi se regulišu ugovorima na osnovu rezultata javnih konkursa koji se organizuju u skladu sa Zakonom o snabdevanju, koji je donet decembra 1994.

Opštinska preduzeća – ili budžetne institucije – finansiraju se iz opštinskog budžeta. Budući da se ova preduzeća u prošlosti nisu pokazala veoma uspešnim u pružanju usluga (što se često potvrđivalo tokom sedamdesetih i osamdesetih godina), velika pažnja se posvećuje njihovoj racionalizaciji, smanjenju broja zapošljenih, podizanju stepena efikasnosti i preduzimanju drugih mera sa ciljem da se poveća uspešnost njihovih delatnosti. Ova preduzeća se uglavnom bave javnim prevozom i održavanjem ulica i javnih parkova.

Opštinska preduzeća i dalje funkcionišu u mnogim opštinama (sa većom efikasnošću nego u prethodnom periodu). Ona imaju svoju ulogu u stabilizaciji privrede jer obezbeđuju radna mesta, što je naročito važno u regionima sa visokom stopom nezaposlenosti; pokazalo se da preduzeća otvaraju radna mesta brže i uspešnije nego drugi subjekti u državnom sektoru. Većina ovih preduzeća je relativno fleksibilna i u stanju je da se prilagodi ekonomskim uslovima koji se brzo menjaju. Opštine im pružaju pogodnosti, kao što su garancije na bankarske kredite, niska cena iznajmljivanja opštinskih nekretnina i smanjivanje opštinskih taksi. Vlasnici i menadžeri ovih preduzeća aktivni su u lokalnom političkom i kulturnom životu. Između ostalog, njihov doprinos je i u tome što sponzorišu kulturne i sportske aktivnosti. Nekoliko velikih gradova sarađuje sa privatnim preduzetnicima kako bi pospešili poslovne delatnosti.

Glavna oblast u kojoj sarađuju državni i privatni sektor na opštinskom nivou jeste rad službi kao što su vodovod, služba za uklanjanje otpada, odvoz smeća (opštine obično imaju deonice u ovim kompanijama), čišćenje ulica, opštinski sistem ulične rasvete, korišćenje prirodnih resursa, stanovi u opštinskom vlasništvu i održavanje opštinske infrastrukture.

5. LOKALNE FINANSIJE, PRIVREDNI RAZVOJ

Javni budžet Republike Češke sastoji se iz:

- lokalnih budžeta (opštine i okružne kancelarije) i
- budžeta iz državnih fondova koje je odobrio Parlament.

Prihodi i troškovi javnih budžeta u Republici Češkoj između 1993. i 1997. godine prikazani su u tabelama 6.3. i 6.4.

Tabela 3.

**Prihodi okružnih kancelarija i opština u Republici Češkoj
(u milionima čeških kruna)**

Indikator	1996.	1997.	1998.	1999.
Poreski prihod, uključujući:	72.670	76.421	83.320	90.200
Porez na prihod fizičkih lica	50.818	54.503	58.581	65.700
Porez na prihod pravnih lica	14.138	13.361	16.232	15.600
Administrativne takse	2.134	2.190	1.625	4.200
Takse na zagađenje sredine i za eksploataciju prirodnih resursa	-	1.047	728	700
Druge takse i dažbine za odabrane kriterijume i usluge	1.331	1.360	2.031	-
Porezi na nekretnine	4.018	3.943	4.108	4.000
Drugi poreski prihod	-	15	-	-
Neporeski prihod, uključujući:	21.333	23.218	24.708	25.600
Prihod od aktivnosti i dažbina subvencionisanih organizacija	14.624	8.428	9.620	-
Prihod od nekretnina datih u najam	-	7.285	7.477	-
Prihod od kamate	1.317	1.885	315	-
Kapitalni prihod	7.234	9.872	13.342	9.500
Primljene subvencije, uključujući:	60.290	37.559	40.430	35.484
Nekapitalne donacije iz državnog budžeta	53.348	23.274	24.999	-
Kapitalne subvencije iz državnog budžeta	4.877	9.948	10.806	-
Subvencije iz nacionalnih fondova	2.065	1.772	916	-
Drugi prihod	154	0	-	-
Ukupni prihod	161.681	147.070	161.800	160.784

Izvori: Statisticka rocenka Češke republiky '98 (Statistički godišnjak Češke Republike '98), (Prag, 1998), 173: Statisticka rocenka Češke Republiky '99, 166. Procene R. Prokop, „Predviđanja budžeta lokalne vlasti u 1999”, Državna administracija i lokalna vlast, 13, i - iv.

Tabela 4.

**Rashodi okružnih kancelarija i opština u Republici Češkoj
(u milionima čeških kruna)**

Indikator	1996.	1997.	1998.
Tekući troškovi, uključujući:	117.702	100.231	106.937
Dnevnice, plate zaposlenih i druge isplate	12.178	13.014	13.778
Obavezno osiguranje koje plaća poslodavac, kupovina materijala, voda, gorivo, energija itd.	41.000	39.784	47.173
Kamata i druga finansijska potrošnja	1.725	2.682	2.335
Nekapitalne subvencije preduzećima	7.163	8.860	9.046
Nekapitalni prenosi subvencionisanim organizacijama	17.171	17.695	17.487
Nekapitalni transferi domaćinstvima	31.324	5.877	7.151
Kapitalni troškovi, uključujući:	53.423	51.606	53.409
Investicione troškove	45.035	43.463	42.723
Investicione transfere preduzećima	3.595	3.265	4.643
Investicione transfere subvencionisanim organizacijama	4.091	3.872	4.175
Ukupna potrošnja	171.125	151.837	160.346
Balans prihoda i potrošnje	-9.444	-4.767	1.455

Izvor: Statisicka rocenka Češke republiky '98 (Statistički godišnjak Češke Republike '98) (Prag: 1998), 174; Statisticka rocenka Češke republiky '99, 167.

Procenjeno je da ukupni rashodi lokalnih samouprava za 1999. godinu iznose 165.709 miliona čeških kruna; odатle, procenjeni odnos između prihoda i rashoda je -2.425 miliona.

Tabela 5.

Udeo opštinskih budžeta u budžetima lokalnih samouprava u Republici Češkoj između 1991. i 1997. (%)

Godina	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.
Prihodi	41,8	56,4	83,6	84,7	84,3	84,5	82,4
Potrošnja	39,7	53,7	84,1	85,3	79,2	85,1	83,3

Izvor: Moderni obec 5 (1996) i autorovi proračuni.

Kao što je već naglašeno, članovi veća su odgovorni da obezbede maksimalno uspešno pružanje obaveznih javnih usluga u opštini, a takođe moraju da obezbede i sredstva za pružanje fakultativnih usluga.

Danas 6.244 opštine u Republici Češkoj funkcionišu na osnovu nezavisnih budžeta, pri čemu se raspon u broju stanovnika čije potrebe zadovoljavaju kreće od pedeset do 1,2 miliona. Zbog tih drastičnih razlika u veličini opština, teško je odrediti najbolju osnovu prihoda za svaku, budući da se prihodi od poreza i donacija toliko razlikuju. To je uzrokovalo velike razlike u kvalitetu i kvantitetu pruženih usluga. Zakon o opštinama i njegove dopune daju opštinama veliku fleksibilnost u utvrđivanju sopstvenih budžeta, kao i u organizovanju privrednih delatnosti na njihovoj teritoriji.

Po pravilu, sve opštine moraju da pripreme godišnji radni budžet. Osim toga, otprilike jedna trećina čeških opština (uglavnom onih najvećih) ima kapacitete da sastavi kapitalne budžete za duži vremenski period. Ti budžeti predviđaju i planiraju velike investicije, a naročito pomažu izvršavanje zadataka kao što su izgradnja lokalnih puteva i ulica, postavljanje cevi za vodovod, izgradnja sistema za prečišćavanje otpadnih voda, školskih zgrada i stanova u opštinskom vlasništvu.

Tabela 6.

Odnos između opštinskih prihoda i neinvesticionih troškova i sveukupnih opštinskih troškova u Republici Češkoj između 1993. i 1995. (%)

	1993.	1994.	1995.
Prosek	67,66	71,31	70,70

Izvor: Jitka Pekova, Mistni rozpočty (Prag: Ekonombska škola u Pragu, 1997), 60.

Priprema godišnjeg budžeta (od 1. januara do 31. decembra) u češkim i moravskim opštinama ima odlučujuću ulogu u životu opštine i rezultat je opsežne rasprave koja se vodi između izabranih predstavnika i aktivnih građana. On naročito ispunjava sledeće osnovne zadatke:

1. Budžet je osnovni finansijski plan koji obezbeđuje dugoročni razvoj zajednice. Prihodi i rashodi se procenjuju na osnovu očekivanih prihoda, uključujući i postojeće novčane rezerve (ukoliko ih uopšte ima), kao i kreditne banaka.
2. Opštinski budžet je instrument kojim se određuju prioriteti u kvalitetu i kvantitetu usluga. Zbog toga je naročito važno naći sredstva kako bi se odgovorilo na javne potrebe. Budžetni prihodi prevashodno se koriste za pružanje obaveznih usluga.
3. Pošto odredi i zadovolji osnovne potrebe građanstva, opštinski budžet takođe obezbeđuje finansijske resurse neophodne za razvoj infrastrukture,

kao što je izgradnja praškog metroa, izgradnja i popravka kulturnih, sportskih i obrazovnih ustanova, održavanje javnih parkova, rekonstrukcija sistema za komunikaciju itd.

4. On određuje visinu poreza na nekretnine i lokalnih dažbina.
5. Najzad, priprema opštinskog budžeta pruža objektivnu i potpunu analizu finansijske situacije opštine, a to je od izuzetne važnosti za gradonačelnika i ostale izabrane predstavnike koji upravljaju svakodnevnim opštinskim aktivnostima. Na ovaj način, priprema budžeta predstavlja instrument za povećanje uspešnosti i efikasnosti opštinskih finansijskih operacija.

Priprema opštinskog budžeta je dug proces koji se obično deli na nekoliko stadijuma. Prvi stadijum je priprema osnovnog okvira budžeta, koji pokazuje stvarni razvoj ili slabljenje privrede opštine. Zatim sledi procena očekivanih prihoda i rashoda, uključujući i one u opštinskim kompanijama koje se finansiraju iz opštinskog budžeta (takozvane „budžetske“ i „doprinosne“ organizacije, o kojima će biti reči kasnije). Pripremom prvog nacrtu opštinskog budžeta bavi se odsek za finansije u većim gradovima, a kancelarija u manjim selima. Rasprava o ovom nacrtu u opštinskoj kancelariji predstavlja treći stadijum ovog procesa. Predlog budžeta se završava u saradnji sa ostalim odsecima opštinske kancelarije, a potom se o njemu raspravlja na veću i u javnosti. Opštinsko veće potom usvaja budžet.

Opštinski odbor odgovoran je za pripremu budžeta i njegovo usvajanje, ali i za procenu iskorišćenosti resursa iz budžeta za prethodnu fiskalnu godinu. Revizije finansijskog poslovanja vrše bilo privatne revizorske kompanije o trošku opštine, bilo okružne kancelarije, i to besplatno.

Priprema opštinskog budžeta takođe podrazumeva obezbeđivanje resursa za delatnosti preduzeća koja je osnovala opština ili koja rade u njenom ime. Mala i srednja preduzeća pružaju naročito tehničke usluge i finansiraju se ili u potpunosti (u slučaju „budžetskih organizacija“) ili delimično (u slučaju „doprinosnih organizacija“) iz opštinskog budžeta. Prihodi i rashodi ovih organizacija su sastavni delovi opštinskog budžeta i zbog toga se moraju precizno odrediti prilikom utvrđivanja budžeta. Resursi za finansiranje ovih preduzeća delimično se dobijaju iz njihovih sopstvenih poslovnih aktivnosti. Prilikom utvrđivanja budžeta, opštinski odbor i veće moraju da odobre odluke u vezi sa finansiranjem delatnosti budžetskih i doprinosnih organizacija.

Procentualni odnos između opštinskih prihoda i neinvesticionih troškova i sveukupnih rashoda prikazani su u tabeli 6.6. Mnogi opštinski resursi stiču se opozivanjem. Poreze u Republici Češkoj uvodi isključivo centralna vlast; prihod od njih čini veći deo državnih i lokalnih budžeta. Ograničena su prava opština da

utiču na stopu poreza na nekretnine. Međutim, nedavno su opštine doobile ovlašćenje da odlučuju o nekoliko lokalnih poreza i dažbina, kao što su naplata za korišćenje centralnog grejanja i iznajmljivanje stanova u opštinskom vlasništvu, a koje je ranije određivala država.

Porez na lični dohodak koji se plaća iz „zavisnih aktivnosti“ (nadnice i plate) predstavlja glavni izvor prihoda opštinskih budžeta. Prema novim propisima, od poreza na lični dohodak opština dobija trideset procenata, a država četrdeset. Preostalih trideset procenata dobijaju okružne kancelarije za finansiranje aktivnosti određenih Zakonom br. 425/1990 i njegovim dopunama. Posebna pravila utvrđuju udio statutarnih gradova koji vrše i lokalnu samoupravu i značajne nadležnosti koje im poverava državna uprava. Njihov udio iznosi sedamdeset procenata, a udio državnog budžeta trideset procenata. Drugi značajni prihodi opštinskih budžeta su: (1) porez koji plaćaju preduzetnici, koji skuplja država i u potpunosti (100%) predaje opštini; (2) porez na nekretnine, koji se određuje i skuplja u posebnim područjima, a potom u celini (100%) predaje opštini i (3) porez na prihod preduzeća, od čega se dvadeset procenata daje opštini, a osamdeset procenata državi.

Opštinske obveznice, čija su garancija sredstva opštine, predstavljaju još jedan izvor opštinskih budžeta. Nekoliko većih gradova izdaje opštinske obveznice kako bi sakupili sredstva za investiranje i obezbedili rad javnih službi. Glavni grad, na primer, izdao je obveznice da bi poboljšao javni prevoz.

Opštinske naplate nemaju značajnu ulogu. Vrednost sveukupnih prihoda u celoj Republici Češkoj iznosila je 150 čeških kruna po glavi stanovnika (otprilike 5 USD) 1993. godine, 138 kruna 1994. i 116 kruna 1995. Prihod od administrativnih taksi koje građani plaćaju opštinama iznosio je 145 čeških kruna po glavi stanovnika 1993., 179 kruna 1994. i 203 krune 1995. godine.

Namenske donacije koje se sa državnog budžeta prenose na lokalne budžete predstavljaju veoma značajan deo opštinskih budžeta. One se daju naročito za finansiranje i održavanje staračkih domova, centara za brigu o deci i specijalizovanih ustanova za socijalnu i zdravstvenu zaštitu. Ostale donacije iz državnog budžeta služe za finansiranje vatrogasnih brigada, lokalnog javnog prevoza, kao i obdaništa i osnovnih škola. Sveukupne državne subvencije koje su opštine dobile 1993. godine iznosile su 28.005 miliona čeških kruna (27,64 procenta ukupnih opštinskih prihoda), 28.424 miliona kruna 1994. (25,61 procenat ukupnih opštinskih prihoda) i 32.293 miliona kruna 1995. (25,01 procenat ukupnih opštinskih prihoda). Subvencije za lokalni javni prevoz u Republici Češkoj ukupno su iznosile 460 miliona kruna (15,35 miliona USD) 1996. godine i oko 800 miliona kruna (26,66 miliona USD) 1997.

Struktura prihoda lokalnih budžeta prikazana je u tabeli 6.7.

Tabela 7.**Prihodi lokalnog budžeta u Republici Češkoj između 1993. i 1997.**

Prihodi	1993.		1994.		1995.		1996.		1997.	
	Čk mili-jarde	%								
Porezi	39,0	38,5	56,5	50,9	70,8	54,7	72,7	45,0	75,3	51,3
Neporeski prihodi	17,3	17,0	18,2	16,4	18,5	14,3	28,5	17,6	34,2	23,2
Prenosi	24,3	24,0	30,1	27,1	34,9	27,0	60,3	37,4	37,6	25,6
Drugi prihodi	20,7	20,5	6,2	5,6	5,1	4,0	0,2	-	-	-
Ukupno	191,3	100,0	111,0	100,0	129,3	100,0	161,7	100,0	147,1	100,1

Izvor: Državna uprava i lokalna samouprava 51-52 (1997).

Rashodi se uglavnom koriste za:

- održavanje i popravke opšinskih obdaništa i škola;
- lokalni javni prevoz;
- popravku lokalnih puteva i ulica;
- izgradnju kanalizacionih sistema i postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (često u saradnji sa nekoliko opština);
- izgradnju ustanova socijalne zaštite;
- izgradnju, renoviranje i održavanje nekih ustanova zdravstvene zaštite;
- pomoć kulturnim ustanovama;
- vatrogasne brigade i lokalnu policiju;
- isplatu kamata na dugoročne kredite i zajmove;
- plate službenika i drugih opštinskih radnika, uključujući i plaćanje socijalnog i zdravstvenog osiguranja.

Struktura rashoda u češkim i moravskim opštinama prikazana je u tabelama 6.8, 6.9. i 6.10.

Tabela 8.**Rashodi lokalnih budžeta u Republici Češkoj između 1993. i 1997.
(u milijardama čeških kruna)**

	1994.	1995.	1996.	1997.	Index	Index	Index
					95-94	96-95	97-96
Tekući rashodi	69,7	81,4	91,1	100,2	116,8	111,1	110,0
Kapitalni rashodi	42,4	50,9	54,0	51,6	120,0	106,1	96,6
Ukupno	112,1	132,3	145,1	151,8	118,0	109,6	104,5

Izvori: Moderna opština 5 (1996); Opština i finansije 2 (1998) i autorovi proračuni.

Tabela 9.**Struktura opštinske potrošnje u Republici Češkoj 1995. (%)**

Potrošnja	Opštine po veličini (broj stanovnika)								
	0 - 200	200 - 500	500 - 1000	1000 - 5000	5000-10.000	10.000-50.000	50.000-100.000	100.000-500.000	500.000 +
Unutrašnja administracija	35,3	25,5	20,6	16,5	13,8	12,2	11,0	12,9	11,1
Vodoprivreda	22,7	24,2	21,5	18,9	11,6	-	-	9,4	6,1
Lokalna privreda	11,5	11,3	12,1	15,2	19,8	27,8	23,0	10,1	-
Lokalni javni prevoz	10,1	-	-	-	-	-	15,8	23,7	41,6
Gradevinarstvo	6,2	10,4	11,8	11,5	-	-	-	-	-
Obrazovanje	-	8,9	17,3	16,6	13,4	14,4	14,3	9,1	7,4
Socijalno staranje	-	-	-	-	18,3	10,6	-	-	-

Izvor: Moderni obec (Moderna opština) 5 (1996).

Tabela 10.**Opštinska potrošnja po glavi stanovnika u Republici Češkoj 1993-95.
(u hiljadama čeških kruna)**

Opštine po veličini (broj stanovnika)	Ukupni rashodi po glavi			Indeks rashoda	
	1993.	1994.	1995.	1994-93.	1995-94.
0-200	3,30	4,86	5,59	1,47	1,15
200-500	3,28	4,82	5,95	1,46	1,23
500-1.000	4,06	5,98	7,12	1,47	1,19
1.000-5.000	5,75	7,68	9,05	1,33	1,17
5.000-10.000	7,16	9,14	10,76	1,27	1,17
10.000-50.000	7,00	8,86	10,14	1,26	1,14
50.000-100.000	7,07	8,61	9,57	1,21	1,11
100.000-500.000	9,83	11,94	15,21	1,39	1,27
500+	13,94	17,64	19,53	1,26	1,10

Izvor: Moderni obec (Moderna opština) 5 (1996).

Jedan od osnovnih principa izrade opštinskog budžeta u češkim i moravskim opštinama je ravnoteža između prihoda i rashoda, ali ona prepostavlja da postoje akumulacija relativno velikih finansijskih rezervi. U sadašnjoj situaciji, pak, sve veći broj opština se zadužuje, naročito mala i srednja sela. To je jedan od najakutelnijih problema u lokalnoj samoupravi, ne samo u Republici Češkoj, već i u drugim evropskim zemljama. Tabele 6.11. i 6.12. prikazuju sadašnju situaciju.

Tabela 11.

**Razvoj opštinskog duga u Republici Češkoj 1993-96.
(u milionima čeških kruna)**

Indikator	1993.	1994.	1995.	1996.
Krediti	2.485,3	4.914,1	8.656,2	11.598,9
Izdavanje opštinskih obveznica	26,2	7.643,2	8.540,1	11.906,9
Drugi dugovi malih opština	324,4	494,7	918,9	1.381,7
Finansijska pomoć iz oblasnih službi i državnog budžeta	-	-	1.804,3	2.896,5
Krediti iz državnog fonda za ekološka pitanja	109,0	1.094,5	2.774,3	4.399,6
Ukupno	2.944,9	14.146,5	22.693,8	32.183,6

Izvor: Moderni obec (Moderna opština) 5 (1997).

Tabela 12.

Zadužene opštine prema kategorijama veličine u Republici Češkoj 1996.

Kategorija veličine (broj stanovnika)	Broj opština u datoj kategoriji veličine	Procenat od ukupnog broja opština	Broj zaduženih opština u datoj kategoriji veličine	Procenat od ukupnog broja zaduženih opština	Procenat zaduženih opština prema broju opština u toj kategoriji veličine
0-100	571	9,2	125	4,9	21,9
101-200	1.160	18,6	251	9,9	21,6
201-500	2.025	32,5	648	25,5	32,0
501-1.000	1.217	19,5	572	22,3	47,0
1.001-2.000	645	10,3	390	15,3	60,5
2.001-5.000	348	5,6	300	11,8	86,2
5.001-10.000	135	2,2	126	5,0	93,3
10.001-20.000	65	1,0	64	2,5	98,5
20.001-50.000	44	0,7	44	1,7	100,0
50.001-100.000	16	0,3	16	0,6	100,0
100.000 +	7	0,1	7	0,3	100,0

Izvor: Ekonom (Ekonomist) 11 (1997).

Uzrok duga čeških i moravskih opština su prvenstveno visoka kamatna stopa na kredite, komunalne obveznice i garancije banaka. Sve veći dug malih opština u Republici Češkoj naročito ukazuje na činjenicu da one uglavnom ne poseduju dovoljne resurse za investiranje. Zbog toga pribegavaju prodaji opštinskih nekretnina. Ovaj pristup, naravno, negativno utiče na ravnotežu u razvoju ovih subjekata. Uspešno obezbeđivanje resursa neophodnih za razvoj predstavlja veliki izazov za ovu kategoriju opština u Republici Češkoj. Premda se preduzimaju neki pozitivni koraci u većim opštinama, nedostatak fondova za investiranje biće problem i ubuduće.

Imajući u vidu ove činjenice, sve veći broj članova opštinskog veća, viših zvaničnika u većim gradovima, kao i konsultativnih i savetodavnih kompanija podrobno proučava iskustva opština u drugim evropskim zemljama. Postoji konsenzus u težnji da se postignu maksimalno uspešne finansijske aktivnosti. Članovi veća i zvaničnici odgovorni za dugoročni razvoj opštinskih privrednih aktivnosti prepoznali su nekoliko važnih principa, kao što su određivanje „plafona ukupnih troškova”, odvojena procena prihoda i rashoda i njihove ravnoteže, kao i postavljanje granica opštinskih rashoda. Međutim, stvarna primena ovih principa je komplikovana, naročito u malim opštinama koje imaju ograničene finansijske resurse i kojima nedostaje znanje i iskustvo.

6. SLEDEĆI KORACI U PROCESU TRANZICIJE

Sadašnji period može se opisati kao stadijum ubrzanog sprovođenja reforme državne uprave u Republici Češkoj. U ovom trenutku najvažniji zadaci su stvaranje regionalnog sistema lokalne samouprave, povećanje efikasnosti državne uprave na regionalnom nivou i donošenje zakona o profesionalnoj državnoj službi i zakona o službi u lokalnim samoupravama.

Sprovođenje reforme nije moguće bez dopuna postojećih zakona, čime bi se na nov način formulisalo vršenje lokalne samouprave i teritorijalne državne uprave. Zbog toga se sastavljaju predlozi zakona i amandmana koji će biti podneti parlamentu na usvajanje, među kojima su najznačajniji sledeći:

- zakon o osnivanju regiona;
- zakon koji će propisivati zadatke državne uprave na regionalnom nivou;
- novi zakon o opštinama;
- dopuna zakona koji utvrđuje pravila izbora za opštinska veća;
- novi zakon o okružnim kancelarijama, čija će uloga morati da bude preciznije određena po osnivanju regiona;
- zakon koji detaljnije određuje oblike podrške razvoju regiona.

Potrebno je hitno pripremiti i doneti zakonodavstvo koje će definisati svojinu i finansijske resurse regionala i opština. Odredbe ovog zakona baviće se detaljima, kao što je utvrđivanje budžetskih pravila, određivanje udela opština i regionala u porezima koje prikuplja država, prenos svojine na regionalne lokalne samouprave, kao i jasnija definicija opštinskih poreza. Na kraju, što je takođe veoma bitno, biće potrebno sačiniti zakon o izborima za tela regionalne lokalne samouprave.

*Ištván Temesi**

LOKALNA SAMOUPRAVA U MAĐARSKOJ

1. PRAVNA I USTAVNA OSNOVA

Proces reforme mađarskog sistema lokalne samouprave odvijao se tokom devedesetih godina XX veka i imao je dve osnovne faze. Prva faza je započeta Zakonom br. LXV o lokalnoj samoupravi iz 1990. godine, kojom je postavljena zakonska osnova za proces demokratizacije i reformu političkog sistema. Prethodni sistem lokalne javne administracije pratio je sovjetsku šemu veća, koja je bila ne-demokratska zbog svog centralističkog karaktera i absolutne dominacije Komunističke partije. Novi sistem lokalne demokratije je građen na osnovu principa mađarske tradicije i Evropske povelje o lokalnoj samoupravi Saveta Evrope. Kada je počeo da se primenjuje Zakon br. LXIV o lokalnim izborima usvojen 1990., počeo je da funkcioniše novi sistem lokalne samouprave.

Ustav i Zakon o lokalnoj samoupravi priznali su prava lokalnih zajednica, uključujući i najmanja naselja, da sama upravljaju lokalnim pitanjima, te se broj lokalnih jedinica povećao na 3149, a u svima se biraju vlastiti predstavnici i izvršni organi.

Principi lokalne samouprave su utvrđeni Ustavom. Lica sa pravom glasa u zajednicama, gradovima, glavnom gradu i njegovim opštinama, kao i u okruzima, imaju pravo na lokalnu samoupravu – autonomno i demokratsko upravljanje i doношење odluka o lokalnim javnim poslovima u interesu građana koji tu žive. Lica sa pravom glasa svoja prava na samoupravu ostvaruju posredstvom izabranog predstavničkog tela i na lokalnom referendumu. Prava i dužnosti lokalne vlasti određeni su parlamentarnim aktima i uživaju pravnu zaštitu pravosudnog sistema.

Opšta teritorijalna podela Mađarske utvrđena je Ustavom. Zemlja je podjeljena na okruge, gradove, zajednice (sela) i glavni grad, koji se zatim dele na op-

* Univerzitet Pardubice.

štine; administrativno, lokalnu samoupravu obrazuju sve ove jedinice. Lokalne državne administrativne jedinice i drugi državni organi, kao što je pravosudni sistem, organizovani su na osnovu ovakve teritorijalne podele, u zavisnosti od karakteristika svog zadatka.

Druga velika faza procesa reforme je ostvarena kada je Zakon o lokalnoj samoupravi modifikovan Zakonom br. LXIII iz 1994, koji se odnosio na probleme koji su se pojavili u praksi. Modifikacije su se oslanjale na četiri glavna faktora: 1) četiri godine praktičnog iskustva u funkcionisanju sistema lokalne samouprave, 2) odluke Ustavnog suda i ostalih sudova, 3) profesionalnu i naučnu teorijsku analizu i 4) iskustva drugih zemalja. Uopšteno govoreći, uzet je u obzir i ishod političke i ekonomske transformacije. Principi modifikacija su:

1. Sistem lokalne vlade iz 1990. je dobro funkcionisao i dobro su zasnovane fundamentalne institucije i principi javne administracije.
2. Bilo je potrebno proširiti ustavne garancije lokalne samouprave.
3. Trebalo je razrešiti neusklađenosti i neadekvatna zakonska rešenja.
4. Bilo je neophodno obaviti modifikacije sistema pre održavanja lokalnih izbora tako da novi zvaničnici i predstavnici mogu da započnu rad poznajući obavezujuću regulativu.
5. Poželjna je bila ne samo korekcija već i razvoj sistema u skladu sa političkim, ekonomskim i ustavnim uslovima.

Navećemo najznačajnije promene do kojih je modifikacija dovela a kasnije ćemo o njima temeljnije raspravljati.

1. U svim naseljima je uvedeno direktno biranje gradonačelnika.
2. Regulisane su ili modifikovane garancije javnosti i učešća građana.
3. Jasnije su definisane dužnosti lokalnih predstavnika.
4. Detaljno su razrađena pravila o zajedničkoj lokalnoj samoupravi.
5. Okrug je postao institucija teritorijalne lokalne samouprave i njegova uloga je dobila veći značaj. Ustanovljene su nove funkcije, promenjen je njegov pravni status i uvedeni su direktni izbori za predstavnike okruga.
6. Ukinut je akt o glavnom gradu i njegovim opštinama i njegova uprava je potpala pod pravnu regulativu koja se odnosi na sve lokalne samouprave.
7. Ukinuta je institucija Republičkog sekretarijata i zamenjena kancelarijama javne administracije okruga i glavnog grada.

Stvaranje nove lokalne samouprave 1990. godine zahtevalo je transformaciju celokupnog sistema javne administracije. Do 1990. država je upravljala lokalnim pitanjima u skladu sa principima centralizacije i hijerarhije pomoću sistema veća na lokalnom nivou. Od 1990. mađarsku javnu administraciju čine dva osnovna okvira. Prvi uključuje tela centralne vlade i njihove organe na lokalnom i teritorijalnom nivou koji su podređeni državnoj administraciji. Drugi tip struk-

ture je sistem lokalne samouprave, zasnovan na principima decentralizacije i autonomije.

Ova dva okvira dele funkcije javne administracije i tako stvaraju konkuren-ciju između ove dve vrste tela za obavljanje funkcija na lokalnom nivou. To je suština konflikta interesa između lokalne samouprave i teritorijalnih organa dr-žavne administracije.

1.1. Lokalna samouprava: opštine i okruzi

Lokalna samouprava u Mađarskoj postoji na dva nivoa: opštinskom i okru-žnom. Opštine su osnovne jedinice sistema i organizovane su na osnovu naselja, koja u Mađarskoj uključuju sela, gradove i sedišta okruga. Srednji nivo lokalne uprave, koji se naziva i „regionalna” uprava, sastoji se od devetnaest okruga. Glav-ni grad Budimpešta ima poseban pravni status.

Ne postoje hijerarhijski odnosi između dva nivoa lokalne samouprave. U Ustavu je utvrđeno da su fundamentalna prava svih lokalnih samouprava jedna-ka. Lokalne samouprave okruga nisu ni nadređena tela opština niti imaju ovla-šćenja za nadzor nad njima. Razlika među njima je u administrativnim zadacima za koje su zadužene. Opštine pružaju usluge lokalnih javnih službi svojim nase-ljima; okruzi pružaju dopunske usluge koje naselja nisu u stanju da obezbede, kao i usluge regionalne prirode.

Opštinske uprave imaju široke odgovornosti za obezbeđivanje usluga. One mogu da rešavaju bilo koje lokalno javno pitanje ukoliko to ne ugrožava vršenje obaveznih funkcija i nadležnosti. Tako se zadaci lokalne samouprave dele na oba-vezne i one po izboru. Obavezne funkcije i nadležnosti lokalne samouprave od-ređuje Parlament, koji takođe mora da obezbedi finansijska sredstva neophodna za njihovo vršenje.

Zakon o lokalnoj samoupravi navodi funkcije opština – gradskih i seoskih naselja. Obavezne funkcije propisane zakonom uključuju obezbeđenje zdrave pi-jače vode, obdaništa, osnovnoškolsko obrazovanje i vaspitanje, osnovne zdrav-stvene i socijalne službe, javnu rasvetu, lokalne javne puteve i groblja, kao i za-štitu etničkih i nacionalnih manjina. Lokalna samouprava može slobodno preuzimati zadatke po izboru, a na osnovu zahteva stanovništva i dostupnih finansij-skih sredstava.

Od gradova se može zahtevati da obezbede dodatne javne usluge. Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa mogućnost da se opštinske uprave parlamentarnim aktom opunomoće za to da obezbeđuju specifične javne usluge ili da rešavaju dru-ge lokalne probleme. Ovakve obaveze se mogu determinisati na osnovu veličine, broja stanovnika ili finansijskih mogućnosti naselja. Na primer, gradovi moraju

da održavaju vatrogasne brigade, tehničke službe spasavanja i širi dijapazon socijalnih službi nego sela.

Zakon o lokalnoj samoupravi dodeljuje nekim većim gradovima specijalni pravni status; sedišta okruga mogu dobiti nadležnosti okruga. Predstavnička tela drugih gradova sa više od pedeset hiljada stanovnika mogu dobiti takav status ako, poštujući odgovarajuću proceduru navedenu zakonom, podnesu molbu Parlamentu. Uprava grada koji ima prava okruga je opštinska vlada koja takođe obavlja funkcije i nadležnosti uprave okruga. Njena lokalna uprava može da formira distrikte i njihove kancelarije.

Autonomija mađarskih okruga se oslanja na tradiciju nekoliko zemalja, što je jedan od razloga zbog kojih reforma javne administracije nije mogla da izbegne uključivanje okruga u novi sistem lokalne samouprave. Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1990. definiše okrug kao lokalnu upravu koja ima uglavnom dopunsku ulogu u obezbeđivanju lokalnih usluga. Modifikacije Zakona su kasnije promenile pravni status okruga; od 1994. se smatra da je on regionalni nivo lokalne samouprave, ali pri obezbeđivanju lokalnih usluga njegova uloga je i dalje sekundarna. Okrug obavlja zadatke koji nisu obavezni za lokalnu upravu, ali Zakon ne nabraja konkretno te zadatke, nego su dati tipovi situacija u kojima obaveza sa opštine prelazi na okrug. Dodatne javne usluge regionalnog karaktera mogu se parlamentarnim aktom preneti na okrug.

Pod izvesnim uslovima koje navodi zakon, opštine mogu obavljati funkcije lokalne samouprave koje su u nadležnosti okruga. Posebno, opštinska uprava sedišta okruga može biti nadležna za usluge na regionalnom nivou u saglasnosti sa upravom okruga, ili može da nadzire rad, razvoj i kontrolu okružne institucije. Ako većinu korisnika neke konkretne usluge u toku četiri godine čine stanovnici opštine, uprava okruga mora da prepusti upravljanje tom službom opštinskoj samoupravi sedišta okruga na njen zahtev.

Okrug takođe može preuzeti neke zadatke po izboru. Zakon kaže da, uz obavljanje funkcija koje su zakonom propisane, uprava okruga može da preuzme javne poslove koji nisu po zakonu izričita nadležnost nekog drugog organa i čije izvođenje ne ugrožava interes opština u tom okrugu. U praksi, osnovna funkcija okruga je održavanje institucija koje pružaju javne usluge, kao što su bolnice, srednje škole, muzeji, biblioteke, pozorišta i sl.

1.2. Status glavnog grada

Glavni grad zemlje ima jedinstven pravni status. Zakon o lokalnoj samoupravi glavnog grada (Zakon br. XXIV), usvojen je 1991, modifikovan 1994. i uključen u Zakon o lokalnoj samoupravi kao Poglavlje VII.

Glavni grad ima sistem u dva nivoa koji se sastoji od gradske samouprave i samouprave dvadeset i tri distrikta. Opštinske vlade glavnog grada i njegovih distrikta imaju nezavisne funkcije i nadležnosti. Uprava distrikta nezavisno obavlja funkcije i ovlašćenja opštinske samouprave. Gradska uprava obavlja obavezne i dobrovoljno prihvaćene obaveze opštinske uprave koje se odnose na ceo grad ili više njegovih distrikta, kao i nadležnosti u vezi sa posebnom ulogom glavnog grada u okviru okruga. Svaki zakon o funkcijama i ovlašćenjima lokalne uprave mora jasno da precizira da li se odredbe odnose na glavni grad ili na njegove distrikte.

U praksi se ne razlikuju zadaci i usluge koje se razlikuju po nivoima. Na osnovu dogovora, uprava distrikta može da preuzme – ili glavni grad može da delegira organizaciju – izvesne javne usluge koje su u domenu i nadležnosti gradske samouprave, ukoliko se utvrdi postojanje finansijskih sredstava neophodnih za simultano obavljanje tih usluga.

Funkcije i nadležnosti glavnog grada su slične funkcijama i nadležnostima okruga po tome što ih zakon ne navodi izričito.

1.3. Odnos između državne administracije i lokalne samouprave

Odnos između lokalne samouprave i centralnih organa državne administracije i drugih državnih organa regulisan je Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Parlament reguliše pravni status, ekskluzivne funkcije i nadležnosti, obavezne funkcije, obavezne organe, finansijske resurse, osnovna pravila za menadžment prihoda, pravni status predstavnika lokalne samouprave, izborne procedure i prava i obaveze lokalne samouprave. Na osnovu predloga Vlade i mišljenja Ustavnog suda, Parlament može da raspusti lokalna predstavnička tela zbog radnji kojima se krši Ustav. Kod ovakvog odlučivanja, mora se pozvati gradonačelnik lokalne samouprave da učestvuje u raspravi o ovoj tački dnevnog reda Parlementa i on ima pravo da iznese stav predstavničkog tela o predlogu za raspuštanje. Ukoliko Parlament odluči da raspusti predstavničko telo lokalne samouprave, on mora istovremeno zakazati datum izbora novog u roku od šezdeset dana.

Parlament određuje teritorijalnu podelu zemlje pošto zatraži mišljenje lokalne samouprave u vezi sa ujedinjenjem, odvajanjem, menjanjem granica, imena i sedišta okruga; Parlament određenim gradovima priznaje prava okruga i planira podelu glavnog grada na distrikte.

Predsednik Republike, na inicijativu lokalne samouprave, odlučuje o dodeli statusa gradu, kao i o formiranju, ujedinjenju i raskidu ujedinjenja i o davanju imena gradu ili zajednici. Ako Parlament razreši lokalno predstavničko telo, predsednik imenuje republičkog nadzornika koji će upravljati odgovornostima samo-

uprave i državnim administrativnim funkcijama u prelaznom periodu do izbora novog predstavničkog tela.

Ustavni sud štiti prava lokalne samouprave, nadgleda zakonitost rada lokalnih vlasti i ima ustavnu kontrolu nad dekretima lokalne samouprave. Ustavni sud ima pravo da ukine dekrete koji nisu u skladu sa Ustavom. Kancelarija državne inspekcije nadgleda upravljanje dohotkom lokalne samouprave. Kao organ finansijsko-ekonomске kontrole pri Parlamentu, Kancelarija državne inspekcije nadgleda raspodelu i korišćenje javnih finansija. Odgovornosti Kancelarije državne inspekcije u vezi sa lokalnom samoupravom definisane su Zakonom br. XXXVI-II iz 1992. o javnom finansiranju, prema kome kancelarija reguliše korišćenje i knjigovodstvo normativnih budžetskih doprinosova, pomoći namenjenu posebnim ciljevima, namensko finansiranje i druge alokacije javnih finansija.

Vlada dodeljuje pravni nadzor nad lokalnom samoupravom Ministarstvu unutrašnjih poslova, koji obavljaju načelnici kancelarija javne administracije glavnog grada i okruga. Ova tela predlažu raspuštanje lokalnih predstavničkih tela zbog neustavnosti rada, određuju kvalifikacije za lokalne javne službe, predlažu transfer funkcija državne administracije i obezbeđuju njihovu implementaciju. Ona takođe rešavaju konflikte između organa državne administracije i lokalne samouprave koji nisu u nadležnosti drugih procedura regulisanih zakonom.

Ministarstvo unutrašnjih poslova priprema odluke o teritorijalnoj organizaciji koje su u nadležnosti Parlamenta i predsednika i na zahtev Vlade pokreće procedure za razrešenje lokalnih predstavničkih tela čiji je rad bio u suprotnosti sa Ustavom. Ono učestvuje u pripremi zakonskih akata u vezi sa funkcijama i nadležnostima lokalne samouprave i odgovornosti gradonačelnika i kancelarija javne administracije u glavnom gradu i oblastima. Ministarstvo unutrašnjih poslova koordinira vladine zadatke u vezi sa razvojem opština i okruga, planiranje i korišćenje sredstava. Ono imenuje načelnike javnih administracija glavnog grada i okruga i nadzire njihov rad.

Teritorijalne kancelarije državne administracije su stvorene 1994. godine, tokom reforme prethodnog sistema Republičkog sekretarijata, koji je funkcionišao u osam regiona, od kojih se svaki sastojao od dva ili tri okruga, i u Budimpešti. Predsednik je imenovao sekretare. Danas kancelarije državne uprave funkcionišu u svakom okrugu i u glavnom gradu. Premijer na predlog ministra unutrašnjih poslova imenuje načelnike kancelarija. Ove kancelarije su budžetski organi koji obavljaju funkcije državne administracije u četiri glavne oblasti: 1) u pravnoj regulativi, 2) raspodeli zadataka državne administracije prve instance, 3) apelativnoj funkciji javne administracije druge instance i 4) koordinaciji aktivnosti lokalnih samouprava i administrativnih organa pod nadležnošću centralne vlade.

Načelnik kancelarije reguliše legalitet aktivnosti lokalne samouprave, samoupravnih tela manjina i uprave manjinskih naselja. Načelnik kancelarije je nadležan da preispituje organizaciju, aktivnosti, procedure donošenja odluka, odluke i rezolucije samouprave posredstvom komiteta, uprava sektora, gradonačelnika, predsednika opštine, skupštine okruga i predsednika. On obezbeđuje zakonitost rada. U slučaju kršenja zakona, načelnik kancelarije zvanično zahteva da relevantna stranka ispravi situaciju i postavlja rok za to. Relevantna stranka razmatra zahtev i obaveštava načelnika o tome koje su mere preduzete ili ulaže žalbu na zahtev. Ukoliko do zadatog roka nisu preduzete nikakve mere, načelnik može da pokrene pretres nezakonitog postupka pred Ustavnim sudom, sudske pregled ili gradonačelnik saziva predstavničko telo kako bi se zaustavilo kršenje zakona. Načelnik takođe saziva sednice lokalnog predstavničkog tela ukoliko se gradonačelnik ogluši o predlog za sazivanje sednice uz podršku jedne četvrtine broja predstavnika ili komiteta predstavničkog tela u roku od petnaest dana. Načelnik kancelarije takođe može da traži od Kancelarije državne inspekcije da pregleda menadžment lokalnih sredstava.

Kada je reč o zadacima državne administracije prve instance, načelnik Kancelarije obavlja dužnosti za koje su Kancelariju ovlastili zakon ili Vlada. U praksi to znači da on obavlja određene administrativne zadatke koji su u državnoj nadležnosti, kao što su eksproprijacija, zaštita od elementarnih i drugih nepogoda i ostalo.

Načelnik kancelarije nastupa kao apelaciono telo u administrativnim procesima, ukoliko su prvo stepenu žalbu rešavali gradonačelnik, predsednik opštine, predsednik okružne skupštine, načelnik kancelarije gradskog distrikta u gradu koji ima prava okruga, sekretar ili generalni sekretar u slučajevima koji nisu pod nadležnošću nekog drugog organa državne administracije. Načelnik kancelarije koordinira rad lokalne samouprave i organa državne administracije.

Zakon o lokalnoj samoupravi kaže da lokalne samouprave imaju pravo žalbe na odluke drugih državnih organa. U vezi sa pitanjima prava, funkcija i nadležnosti lokalne samouprave, predstavničko telo može da traži pravni lek direktno ili putem predstavničkih udruženja od organa šefa države nadležnih za tu oblast. Ono može da zahteva informacije, podatke, profesionalna mišljenja i interpretacije zakona, da predlaže i pokreće mere koje treba preduzeti. Lokalna predstavnička tela takođe mogu da izraze svoje stavove, daju prigovore ili iniciraju modifikacije ili ukidanje odluka i postupaka državnih organa. Državni organ koji je u pitanju mora odgovoriti u roku od trideset dana.

1.4. Aspiracije pravne osnove za regionalizaciju

Kada je započeta reforma javne administracije 1990.godine, u zemlji se vođila ključna profesionalna debata. Kao što je ranije pomenuto, u Mađarskoj su

okruzi postojali skoro hiljadu godina. U mađarskoj istoriji su se nekoliko puta javljali predlozi za razvijanje pogodnijih teritorijalnih sistema javne administracije i mnogi planovi su razrađivani detaljno, i teorijski i praktično. Najrealističnija rešenja su se uvek nalazila u kriznim situacijama, kada su se dešavale značajne političke ili socijalne promene ili kada su one očekivane. Poslednji takav slučaj je bio 1990., ali su okruzi nastavili da postoje iako su njihove funkcije i nadležnosti u znatnoj meri ograničeni. Zakon o lokalnoj samoupravi je 1994. godine modifikovan a pravni i politički status okruga je ojačao pošto su oni proglašeni za regionalnu vladu. Njihova predstavnicička tela – skupštine – biraju se na direktnim izborima. Pre toga je okrug imao status lokalne samouprave a njegove predstavnike su birali glasači koje je delegirala opština.

Ove promene i trend regionalizacije su proistekli iz namere Mađarske da postane član Evropske zajednice (EZ). Rezolucija Vlade o modernizaciji mađarske javne administracije iz 1992. nije pominjala regije niti obnovu sistema. Četiri godine kasnije, Vlada je najavila detaljni program koji je pitanje regionalizacije rešavao u vladama okruga. Ovaj program nije prelagao ni manje okruge ni osnivanje novog nivoa javne administracije između nivoa okruga i centralnog nivoa koji bi funkcionišao kao administrativna vlast sa opštim domenom ovlašćenja. Zbog toga je o regionalizaciji raspravljanu samo u okviru postojećeg sistema okruga zasnovanih na slobodnom i dobrovoljnem udruživanju okruga koji bi kasnije činili osnovu za stvaranje novih regiona.

Proces evropske integracije je preporučivao regionalizaciju zbog NUTS sistema (*Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques* - Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica), koji se primenjuje u Evropskoj zajednici. Jedinice NUTS sistema su pre svega statistički regioni; oni ne moraju da budu administrativne jedinice, iako granice takvih jedinica u zemljama članicama EZ prate svoje administrativne podele. Uputstva Evropske zajednice ne zahtevaju takvu administrativnu podelu, ali instrumenti, organizacije i finansiranje regionalne politike Evropske zajednice preporučuju obnavljanje mađarskog regionalizma i sistem teritorijalne podele.

Zakon br. XXI iz 1996. godine o regionalnom razvoju osniva dve regionalne institucije: plansko-statistički region i razvojni region. Razvojni region je moguće rešenje za uvođenje regionalizacije; on uključuje teritoriju jednog ili više okruga ili glavni grad i mora se osnovati slobodnim udruživanjem. Okruzi u sklopu udruženja stvaraju zajednički organ – veće razvojnog regiona.

Marta 1998. godine Parlament je doneo Rezoluciju o nacionalnom konceptu regionalnog razvoja osnivajući sedam plansko-statističkih regiona u skladu sa NUTS sistemom. Ovaj okvir je takođe jasno pokazao namjeru da se sistem okruga pokrene ka regionalizaciji.

Plansko-statistički regioni i razvojni regioni ne moraju da obuhvataju istu teritoriju. Najnovija mera u sproveđenju regionalizacije je vladina rezolucija kojom se određuju funkcije i nadležnosti kancelarije premijera u vezi sa javnom administracijom i regionalnim razvojem. Premijer ove nadležnosti izvršava posredstvom državnog sekretara koga je nominovao za taj zadatak.

2. LOKALNA POLITIKA, ODLUČIVANJE

2.1. Sistem lokalnih izbora

Najvažniji organi lokalne samouprave su predstavničko telo i gradonačelnik, a oba biraju glasači iz te zajednice. Procedure lokalnih izbora su regulisane Zakonom br. LXIV iz 1994. godine o izboru lokalnih predstavnika i gradonačelnika, kojim je modifikovan Zakon o lokalnim izborima koji je donet kao deo početnog procesa reforme.

Pravo glasa je univerzalno i ravnopravno a glasa se direktno i tajno. Svi punoletni građani Mađarske sa stalnim boravištem u nekoj opštini imaju pravo da biraju i budu birani na lokalnim izborima. Pravo glasa imaju i osobe koje imaju stalno boravište na teritoriji Mađarske a koji nisu mađarski građani.

Sistem izbora za predstavničko telo se razlikuje u većim i manjim naseljima; koriste se sistem „po kratkom postupku” i mešoviti. Opštine sa deset hiljada ili manje građana čine jedinstveno biračko telo koje može izabrati od tri do trinaest predstavnika, što zavisi od broja stanovnika. Svaki građanin može da glasa za onoliko predstavnika koliko ih ima u predstavničkom telu. Kandidati se biraju prostom većinom.

Mešoviti izborni sistem se primenjuje u opštinama sa više od deset hiljada stanovnika, što uključuje i distrikte glavnog grada. Po ovom sistemu, deo predstavnika biraju individualna biračka tela, a ostali dobijaju mandate po partijskoj liniji. Zakonom je utvrđen broj mandata za svakoga od njih.

Kao rezultat modifikacije iz 1994. godine, šezdeset i šest članova veća glavnog grada direktno biraju birači preko partijskih listi. Pre 1994. njih su birali birači koje je delegirao distrikt, a skupštinu okruga su birali birači koje je delegiralo naselje. Sada se i članovi skupštine okruga biraju direktno. Postoje dva biračka tela u svakom okrugu: jedno za naselja sa manje od deset hiljada stanovnika i drugo za naselja sa više od deset hiljada stanovnika. Glasači koji stanuju u gradovima koji imaju prava okruga ne mogu glasati za predstavnike skupštine okruga. Broj članova svake skupštine je određen zakonom.

Predsednici opština i gradonačelnik Budimpešte biraju se direktno glasanjem. Pre 1994. godine u opštinama sa više od deset hiljada stanovnika, predsed-

nika opštine je biralo predstavničko telo, dok je u naseljima sa deset ili manje hiljada stanovnika predsednik opštine biran direktnim glasanjem.

Tabela 1.
Rezultati izbora 1998. u Mađarskoj

Stranke u parlamentu	Izborni rezultati okruga i glavnog grada (%)
Vladina koalicija: FIDESZ – Mađarska građanska stranka - Nezavisni mali preduzetnici i Građanska stranka Mađarski demokratski forum	39,64
Koalicija: Mađarske socijalističke partije Udruženje slobodnih demokrata	35,12
Druge (neparlamentarne)	20,15
Partija mađarskog života i prava	5,05
Ukupno	100,00

Na nacionalnom nivou, partije predstavljene u mađarskom Parlamentu od 1998. do 2002. godine su: 1) FIDESZ - Mađarska građanska partija, 2) Nezavisni mali preduzetnici i građanska stranka, 3) Mađarski demokratski forum, 4) Mađarska socijalistička partija, 5) Udruženje slobodnih demokrata (stranke pod 4) i 5) su činile vladajuću koaliciju od 1994. do 1998) i 6) Partija mađarskog života i prava.

Tabela 2.**Broj i procenat manda na lokalnim izborima u Mađarskoj 1998.**

	Gradonačelnik	Predstavničko telo	Skupštine okruga i glavnog grada	Ukupno manda	% ukupnih manda	% ukupno glasova
	0 - 10 000 stanovnika	10 000 + stanovnika	Ukupno			
Nezavisni kandidati	2,662	18.848	191	19.039	0	21.701
Nezavisne manjine	47	788	55	843	0	4.897
Mađarska socijalistička partija	87	396	931	1.327	270	1.684
FIDESZ – Mađarska građanska stranka	77	354	546	900	212	1.189
Nezavisni mali preduzetnici i Građanska stranka	77	454	282	736	94	906
Udruženje slobodnih demokrata	37	90	320	410	65	512
Mađarski demokratski forum	39	161	302	463	70	572
Demohriščani	18	131	116	246	14	278
Dруги	-	-	-	-	-	-
Ukupno			100,00	100,00		

Tabela 3.

Distribucija mandata na izborima 1998. za skupštine okruga i glavnog grada i za gradonačelnike u Mađarskoj

Stranka	Skupština	Gradonačelnici
Mađarska socijalistička partija	29,97	2,77
FIDESZ – Mađarska građanska stranka	23,50	2,46
Nezavisni mali preduzetnici i Građanska stranka	10,39	2,44
Mađarski demokratski forum	7,81	1,24
Udruženje slobodnih demokrata	7,22	1,18
Mađarska alijansa hrišćanskih demokrata	3,47	-
Hrišćanska demokratska partija	1,54	0,57
Partija mađarskog života i prava	1,39	-
Drugi	14,71	3,00
Nezavisni	-	86,34*
Ukupno	100,00	100,00

*Uključujući nezavisne manjine.

2.2. Forme direktne demokratije

Zakon o lokalnoj samoupravi reguliše tri osnovne forme direktne demokratije: lokalni referendum, lokalnu javnu inicijativu i javni pretres. Učesnici lokalnih referendumu i javnih inicijativa su osobe sa pravom glasa na opštinskim izborima.

Predstavničko telo lokalne samouprave saziva lokalne referendume. Lokalni referendum može inicirati najmanje jedna četvrtina lokalnih predstavnika, komitet predstavničkog tela, izvršno telo lokalne građanske organizacije ili deset do dvadeset pet posto izbornog tela, onako kako je određeno statutima lokalne vlade.

Zakon o lokalnoj samoupravi reguliše uslove pod kojima se mogu, a pod kojima se ne mogu održavati lokalni referendumi. Predstavničko telo je obavezno da sazove lokalni referendum o pitanjima kao što su inicijative za sjednjavavanje ili razdvajanje sela, osnivanje novih zajednica, osnivanje ili razdvajanje zajedničkih predstavničkih tela i druga pitanja regulisana statutima

lokalne samouprave. Uz to, predstavničko telo može sprovesti referendum o pitanjima iz svoje nadležnosti da potvrди svoje dekrete. Ne može se sprovoditi referendum o budžetu lokalne samouprave, o lokalnim taksama i porezima, o organizacionim, personalnim i operacionalnim pitanjima. Na referendumu se ne može odlučivati ni o raspuštanju predstavničkog tela.

Ukoliko referendum ne uspe, predstavničko telo je ovlašćeno da doneše odluku o tom pitanju. Ne može se sprovoditi još jedan referendum po istom pitanju u narednih godinu dana. Statuti predstavničkih tela regulišu dalje uslove i procedure lokalnih referenduma.

U selima sa manje od pet stotina stanovnika, lokalni referendumi se mogu sprovoditi na seoskim sastancima lokalne vlasti, sa tim da se podrazumeva da se ishod smatra za odluku donetu referendumom ako sastanku prisustvuje više od polovine glasača.

Narodne inicijative skreću predstavničkom telu pažnju na pitanja iz njihove nadležnosti. One se moraju podneti gradonačelniku. Statutom lokalne samouprave je određen broj glasača neophodan da narodna inicijativa bude uspešna – između deset i dvadeset i pet posto. Predstavničko telo je obavezno da na osnovu narodne inicijative održi debatu.

Poslednja forma direktnе demokratije je javni pretres, koji predstavničko telo mora da održi barem jednom godišnje. Mesto i vreme javnog pretresa moraju se unapred objaviti. Građani i predstavnici lokalnih interesnih organizacija imaju pravo da na ovakvom pretresu učestvuju, glasaju i iznose predloge.

2.3. Druge organizacije

Uz organe državne administracije pod nadležnošću centralne vlade i organe lokalne samouprave, Zakon br. XXI iz 1996.g. o regionalnom planiranju i razvoju ustanovio je instituciju veća razvojnih okruga, koja su kvaziviladine organizacije koje koordiniraju zadatke u vezi sa razvojem regiona. Veće čine izabrani i nominovani zvaničnici. Predstavnička tela opštinske vlade mogu osnivati asocijacije razvojnih regiona, ali to nije obavezno. Veća razvojnih okruga mogu formirati veća razvojnih regiona koja se bave pitanjima koja se odnose na više od jednog okruga. U bliskoj budućnosti veća razvojnih okruga mogu postati osnova za regionalizaciju.

2.4. Unutrašnja struktura odlučivanja lokalne samouprave

Osnovna prava i ovlašćenja lokalne samouprave se ostvaruju putem predstavničkog tela, koje ovlašćenja može da delegira gradonačelniku, svojim komite-

tima, predstavničkom telu gradskog distrikta i telima lokalne samouprave manjina. Delegirano ovlašćenje se ne može dalje prenosi. Zakon o lokalnoj samoupravi određuje ovlašćenja koja se ne mogu delegirati nekom drugom organu, uključujući donošenje dekreta, osnivanje organa lokalne samouprave, sprovođenje lokalnog referenduma, sporazume o saradnji sa drugim lokalnim samoupravama i osnivanje institucija.

Predstavničko telo donosi statute kojima se određuju pravila organizacije i radne procedure.

Komiteti lokalnog predstavničkog tela su izborni organi. Odluku da se osnuje komitet donosi predstavničko telo, osim za komitet za finansije, koji je obavezan za svaku lokalnu samoupravu sa više od dve hiljade stanovnika, i komitet za pitanja manjina, koji se mora obrazovati na inicijativu manjinskog stanovništva koje je dobilo mandat u predstavničkom telu. Drugi statutarni komiteti su određeni zakonom. Predstavničko telo bira članove komiteta; više od polovine članova komiteta mora biti izabrano među predstavnicima, ali ostali članovi mogu biti građani ili predstavnici građanskih organizacija.

Komiteti pripremaju odluke predstavničkog tela i nadgledaju kako kancelarija predstavničkog tela sprovodi implementaciju tih odluka. Predstavničko telo može da ovlasti komitete da donose odluke i može vršiti reviziju odluka komiteta. Predstavničko telo može dekretom da ovlasti komitet.

Gradonačelnik je politički i administrativni šef lokalne samouprave i odgovoran je za implementaciju lokalne politike. Gradonačelnik ima dvojne administrativne funkcije: on ili ona obavljaju i lokalne i državne administrativne zadatke. Gradonačelnik predstavlja predstavničko telo.

Gradonačelnik obavlja svoje dužnosti i nadležnosti uz pomoć kancelarije predstavničkog tela. Gradonačelnik daje direktive kancelariji za organizovanje rada lokalne samouprave pri pripremanju odluka i njihove implementacije, u skladu sa statutom predstavničkog tela. On ili ona odlučuju o pitanjima državne administracije i imaju pravo da takva ovlašćenja delegiraju. Na predlog sekretara, gradonačelnik podnosi predstavničkom telu nacrt unutrašnje organizacione strukture, zadataka i prioriteta kancelarije. Gradonačelnik ima prava poslodavca u odnosu na potpredsednika, sekretara i šefove institucija lokalne samouprave.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, u selima sa manje od tri hiljade stanovnika, položaj gradonačelnika može biti dobrovoljan.

Potpredsednik ili potpredsednici se na predlog gradonačelnika mogu birati među članovima predstavničkog tela u trajanju mandata tog tela. Oni svoje dužnosti obavljaju pod nadzorom gradonačelnika. U naseljima sa više od tri hiljade stanovnika, ova funkcija se mora obavljati sa punim radnim vremenom. U

praksi, ova institucija služi kao politički ustupak predstavnicima političkih partijskih stranaka u okviru lokalne samouprave. Na primer, ako je gradonačelnik iz manjinske stranke, on ili ona mogu da imenuju potpredsednika iz većinske stranke u predstavničkom telu.

Sekretar, koga takođe zovu i notar, jeste profesionalni javni administrator, dok gradonačelnik predstavlja političku ličnost. Zbog toga sekretara imenuje, a ne bira, predstavničko telo na neodređeno vreme, na osnovu javnog konkursa. Kvalifikacije sekretara određuje zakon.

Sekretar upravlja kancelarijom predstavničkog tela. Gradonačelnik usmerava opštu strategiju kancelarije, dok je sekretar odgovoran za njene svakodnevne aktivnosti i ima prava poslodavca nad službenicima koji rade u kancelariji. Sekretar obavlja dužnosti u vezi sa lokalnom samoupravom i priprema odluke koje je doneo gradonačelnik o pitanjima državne administracije. On ili ona dobijaju ovlašćenja od gradonačelnika.

Sekretar je odgovoran za zakonitost rada lokalne samouprave. On ili ona učestvuju u zasedanjima predstavničkog tela i njegovih komiteta i proveravaju zakonitost njihovih i gradonačelnikovih odluka.

Na predlog sekretara, predstavničko telo imenuje podsekretara. Podsekretar je predstavnik sekretara, njemu su delegirane dužnosti koje sekretar odredi. Imenovanje podsekretara u selima je po izboru, a u drugim lokalnim samoupravama je obavezno.

Predstavničko telo na predlog gradonačelnika ili bilo kog predstavnika može među svojim članovima da izabere jednog ili više savetnika. Oni nadziru obavljanje samoupravnih funkcija koje je odредilo predstavničko telo. Samoupravu susedstva može formirati predstavničko telo na osnovu svog statuta i u njega ulaze i članovi predstavničkog tela i drugi glasači. Šef lokalne samouprave susedstva je član predstavničkog tela. Predstavničko telo može neka svoja ovlašćenja i finansijske resurse da delegira samoupravi susedstva.

2.5. Javno učešće u odlučivanju

Postoji nekoliko oblika javnog učešća u odlučivanju. Direktni metodi, kao što su lokalni referendum, lokalna javna inicijativa i javni pretres su već obrađivani.

Predstavničko telo lokalne samouprave može u okviru svog statuta da omisli alternativne oblike javnog učešća. Kao što određuje Zakon o lokalnoj samoupravi, predstavničko telo mora da utvrdi pravila javnog foruma, čiji je cilj utvrđivanje javnog mišljenja i pozivanje javnosti da se uključi u donošenje važnih

odлуka. U ove forme spadaju, na primer, forum o politici zajednice, forum o gradskoj politici, konferencije gradskih distrikta, seoski sastanci i drugo. Predstavničko telo mora biti obavešteno i o stavovima manjine i o stavovima većine koji su izraženi na takvim forumima.

Gradići takođe mogu učestvovati u lokalnom odlučivanju članstvom u komitetima predstavničkog tela. Tradicionalno, komiteta uključuju predstavnike značajnih organizacija koje pružaju usluge u oblasti za koju je komitet nadležan, delegata neke relevantne društvene organizacije i druge građane koji su korisnici usluge.

2.6. Etnička pitanja, višekulturalna vlada

Ustav Republike Mađarske štiti interes nacionalnih i etničkih manjina tako što im obezbeđuje pravo na kolektivno učestvovanje u javnom životu, uključujući i stvaranje vlastitih samouprava na lokalnom i nacionalnom nivou. Ta prava podupire nekoliko parlamentarnih akata kojima se regulišu prava nacionalnih i etničkih manjina. Zakon o lokalnoj samoupravi sadrži odrednice u vezi sa ovom temom u Odeljku X/A o samoupravi manjina.

Svaka nacionalna i etnička manjinska grupa ima pravo na osnivanje samouprave u naselju u kome živi. Izborne procedure za predstavnike nacionalne i etničke manjinske samouprave su regulisane Zakonom br. LXIV iz 1990.g. o lokalnim izborima.

Samouprave nacionalnih i etničkih manjina mogu biti organizovane na tri načina na lokalnom nivou i na jedan način na nacionalnom nivou. Svaka manjinska grupa može da osnuje uprave naselja u selima, gradovima i distrikta Budimpešte ili 1) direktno, ili 2) indirektno. U glavnom gradu manjinska uprava se može osnovati direktno. Opštinska samouprava može sebe da proglaši za manjinsku vladu ako su više od polovine njenih izabranih predstavnika pripadnici određene nacionalne ili etničke manjine. Ako su više od trideset posto lokalnih predstavnika pripadnici iste manjine, oni indirektno mogu formirati vladu lokalne manjine koja se sastoji od barem tri člana. Vladu lokalne manjine takođe mogu direktno birati građani; pravila takvih izbora određuju Zakon br. LXIV iz 1990.g. Ova forma manjinske samouprave sama bira svoje zvaničnike.

Manjinska grupa može osnivati samo jednu manjinsku samoupravu, direktno ili indirektno. Bez obzira na način formiranja, funkcije i ovlašćenja manjinske samouprave su iste kao i funkcije i ovlašćenja lokalne samouprave, uz one koje su regulisane Zakonom br. LXXVII iz 1993.g. o pravima nacionalnih i etničkih manjina. Kancelarija predstavničkog tela lokalne samouprave je dužna da pomaže aktivnosti lokalne manjinske vlade pod uslovima regulisan-

im njihovim statutima. Pri odlučivanju o pitanjima u vezi sa obrazovanjem, medijima, lokalnim tradicijama i kulturom, korišćenjem jezika, lokalna samouprava mora imati saglasnost lokalne vlade manjina ili relevantne etničke grupe.

Osim prava da bira nacionalne i etničke samouprave, svaka etnička grupa može da izabere portparola. Portparol je kandidat nacionalne manjine ili etničke grupe koji je dobio naveći broj glasova na opštim lokalnim izborima. Ukoliko on ili ona ne budu izabrani u predstavničko telo, imaju pravo da prisustvuju njegovim sednicama. Ostala prava portparola su regulisana Zakonom o pravima nacionalnih i etničkih manjina. Ako predstavnik etničke grupe u predstavničkom telu inicira obrazovanje komiteta u vezi sa pitanjem manjina, predstavničko telo je obavezno da oformi takav komitet.

2.7. Asocijacije lokalnih samouprava i međunarodni ugovori

Pravo lokalnih samouprava da se udružuju utvrđeno je Ustavom Republike Mađarske. Takve asocijacije mogu da uključuju kooperaciju između lokalnih predstavničkih tela, učestvovanje u asocijacijama samouprava radi zaštite vlastitih interesa, međunarodnu kooperaciju i članstvo u međunarodnim organizacijama samouprava.

Ovo pravo je posebno važno u Mađarskoj, gde postoji veliki broj malih naselja sa širokom pravnom i administrativnom autonomijom i zbog toga je vršenje njihovih funkcija i nadležnosti otežano. Pravo na udruživanje je potvrđeno Zakonom o lokalnoj samoupravi. Samouprave mogu da se pridruže regionalnim ili nacionalnim organizacijama radi predstavljanja i zaštite svojih interesa. Postupajući u okviru svojih funkcija i ovlašćenja, one mogu saradivati sa lokalnim samoupravama drugih zemalja i mogu se pridruživati međunarodnim organizacijama lokalnih samouprava.

Asocijacije lokalne samouprave mogu imati mnoge forme. Zakon reguliše stvaranje nekih asociacija i dopušta da se neke mogu slobodno stvarati. Takve aktivnosti poboljšavaju efikasnost i svrshishodnost funkcija lokalne samouprave; zato se preko centralnog budžeta podstiče stvaranje i rad asociacija. Opšte pravilo u vezi sa asocijacijama je da njihove aktivnosti ne smeju da krše prava samouprava koje ulaze u njihov sastav. Neki od uslova udruživanja su navedeni u Zakonu br. CXXXV iz 1997.g. o udruživanju i saradnji lokalnih samouprava. Neslaganja među opštinskim predstavničkim telima u vezi sa aktivnostima udruženja se rešavaju na sudu.

Regulisana su tri oblika udruživanja:

1. Lokalna predstavnička tela mogu osnivati asocijacije administrativne uprave radi rešavanja određenih pitanja državne administracije.

2. Predstavnička tela mogu osnivati asocijacije institucionalne kontrole za upravljanje institucijama koje služe više od jednog naselja.

3. Više od jednog lokalnog predstavničkog tela može formirati zajedničko predstavničko telo. U takvom slučaju, stranke učesnice mogu delimično ili potpuno udružiti svoje budžete i zajedno upravljati kancelarijom ili institucijama. U vezi sa pitanjima koja se odnose samo na jedno naselje, predstavničko telo tog naselja nezavisno odlučuje.

Osim slobodno organizovanih asocijacija, mala sela sa manje od hiljadu stanovnika su dužna da oforme zajedničke kancelarije lokalne samouprave sa drugim takvim selima istog okruga. Zajednička kancelarija lokalne samouprave se bavi administrativnim zadacima. Zajednice sa više od hiljadu a manje od dve hiljade stanovnika takođe mogu učestvovati u zajedničkim kancelarijama lokalne samouprave. Alternativno, lokalne samouprave sa manje od hiljadu stanovnika ne moraju da budu članovi zajedničke kancelarije lokalne samouprave ako obrazuju nezavisnu kancelariju na čijem je čelu sekretar sa obaveznim kvalifikacijama.

Zajednička kancelarija lokalne samouprave se stvara na osnovu dogovora relevantnih predstavničkih tela. Generalni sekretar zajedničke kancelarije lokalne samouprave obavlja administrativne zadatke u vezi sa aktivnostima predstavničkih tela, komiteta i naselja; on priprema i implementira državne administrativne odluke koje su u okviru nadležnosti gradonačelnika.

Zakonom nisu regulisani ostali oblici asocijacija lokalnih samouprava. Asocijacije se obično stvaraju radi zadovoljenja zajedničkih interesa lokalnih samouprava. Mnoge mađarske lokalne samouprave su članovi međunarodnih organizacija ili su zbratimljene sa nekim drugim gradom.

Postojali su brojni pokušaji da se stvari nacionalna asocijacija lokalnih samouprava koja bi predstavljala njihove interese, ali ove aspiracije tek treba da se ostvare. Od 1989.g. stvoreno je osam asocijacija. Sedam asocijacija je 1996.g. osnovalo zajedničko telo koje nije bilo u stanju da ispunи predviđene funkcije, te je 1998.g. raspушteno. Iako postoji stalna komunikacija i kooperacija između osam asocijacija lokalne samouprave, još uvek nije stvorena jedinstvena nacionalna asocijacija.

Opšta svrha asocijacija je da poboljšaju efikasnost lokalnih samouprava. Potencijalno, asocijacije lokalnih samouprava imaju sledeće funkcije:

– da obezbede stalnu komunikaciju između lokalnih uprava i centralne vlade i parlamenta o pitanjima lokalne samouprave;

- da predstavljaju interes opština na nacionalnom nivou;
- da obezbede obuku i seminare za gradonačelnike, izabrane poslanike, lokalne zvaničnike i javne menadžere;
- da obrazuju informacioni centar i baze podataka o pitanjima lokalne samouprave (donošenje zakona, finansije, personal i drugo);
- da analiziraju pitanja lokalne samouprave;
- da izdaju informacione biltene, priručnike i udžbenike i
- da obezbeđuju specijalne usluge (pravne, finansijsku inspekciju, menadžment u kriznim situacijama i drugo).

3. LOKALNA ADMINISTRACIJA, OBEZBEĐIVANJE USLUGA

3.1. Struktura i rad lokalne administracije

Jedan elemenat mađarske samouprave je i da autonomno određuje organizaciju i pravila procedure. Administrativna organizacija lokalne samouprave je određena uglavnom statutima predstavničkih tela, a zatim je određuju gradonačelnik i generalni sekretar. Tako je predstavničko telo odgovorno za ustanovljavanje svoje kancelarije i raspodelu ovlašćenja po odsecima.

Podela kancelarije se može zasnivati na administrativnim ograncima (na primer obrazovanje, socijalna zaštita, lokalna ekonomija), funkcionalnim zadacima (radna snaga, finansije) ili vrstama aktivnosti (izdavanje dozvola, usmeravanje institucija). Kancelarija takođe može biti podeljena na osnovu glavnih funkcija koje obavlja lokalna vlast – lokalna samouprava ili državna administracija. Međutim, kancelarija radi kao jedinstvena profesionalna administracija.

Odgovornosti i nadležnosti lokalne samouprave ne moraju biti vršene direktno preko kancelarije, već su pre u nadležnosti predstavničkog tela. Nadležnosti državne administracije uglavnom izvršava generalni sekretar a u izuzetnim slučajevima gradonačelnik. Sama kancelarija obavlja striktno administrativne i poslove pripreme.

Kancelarijom upravljuje gradonačelnik i generalni sekretar. Često gradonačelnik usmerava kancelariju a sekretar njome upravlja. Gradonačelnik ima prava poslodavca nad svojim zamenikom, generalnim sekretarom i nad rukovodiocima institucija lokalne samouprave. Generalni sekretar ima prava poslodavca nad osobljem kancelarije. Odobrenje gradonačelnika je obavezno za odluke koje donosi sekretar a koje su u nadležnosti gradonačelnika; za postavljanje i otpuštanje osoblja kancelarije i za odobravanje bonusa. Kao opšte pravilo, generalni sekretar ima ovlašćenja da donosi odluke u vezi sa poslovi-

ma državne administracije, zbog čega su odseci koji rešavaju ta pitanja podređeni generalnom sekretaru, pre nego gradonačelniku, koji je odgovoran za poslove lokalne samouprave.

Osoblje kancelarije predstavničkog tela su državni službenici. U Mađarskoj, državna služba je regulisana Zakonom br. XXIII iz 1992.g o statusu državnih činovnika, bez obzira na to da li rade u centralnoj ili lokalnoj administraciji. Iako se pravila odnose na sve nivoe državne službe, Zakon dopušta izvesne razlike u vezi sa osobljem lokalne samouprave.

Zakon br. XXIII iz 1992.g. reguliše koje su kvalifikacije potrebne za izvesne položaje, kao što je generalni sekretar. Strukturu dohotka državnih činovnika koji imaju izvršna ovlašćenja određuje predstavničko telo. U kancelariji predstavničkog tela može raditi i drugo osoblje, a njihovo postavljanje je takođe regulisano ovim zakonom.

3.2. Kontrola, inspekcija i nadzor nad lokalnom samoupravom

Kontrolu i inspekciju lokalne samouprave obavljaju unutrašnji organi i spoljne institucije. Unutrašnja kontrola je odgovornost predstavničkog tela i nju obavljaju: generalni sekretar (čije su kontrolne funkcije ranije opisane), inspektor (koji nadgleda upravljanje osnovnim sredstvima), komitet za finansije (koji procenjuje predloge i izveštaje o godišnjem budžetu) i knjigovođa. Komitet za finansije takođe nadgleda promene budžetskog prihoda, ispituje koliko su osnovani i ekonomski opravdani zahtevi za pozajmice, on može da obezbedi poštovanje regulative za upravljanje gotovinom i proverava da li se poštuju finansijske regulative i disciplina. U okruzima, gradovima sa ovlašćenjima okruga, glavnom gradu i njegovim distrikтima, predstavnička tela moraju takođe da zaposle i kvalifikovanog knjigovođu.

Kancelarija državnog inspektora kontroliše upravljanje lokalnim sredstvima lokalne samouprave; procedure njenog rada su određene Zakonom o državnoj inspekciji. Kontrolu zakonitosti rada Vlada sprovodi posredstvom Ministarstva unutrašnjih poslova i načelnika kancelarija javne administracije okruga.

Kancelarije javne administracije i sudovi zajedno snose odgovornost za kontrolisanje lokalne samouprave, ali kancelarije javne administracije nisu ovlašćene da se direktno mešaju u poslove lokalne samouprave, one jedino mogu da iniciraju sudske pregled administrativnih poslova. Organi lokalne samouprave koji obavljaju poslove državne administracije su obično podređeni višim organima. Na primer, načelnik okružne kancelarije javne administracije i nekoliko organa državne administracije, podređeni centralnoj

upravi na nivou okruga ili regionala, nadređeni su organi generalnom sekretaru.

3.3. Pružanje usluga lokalnom stanovništvu

Učešće lokalne samouprave u obezbeđivanju javnih usluga se zasniva na Zakonu o lokalnoj samoupravi, koji određuje da one mogu postupati autonomno u javnim poslovima od lokalnog značaja, uključujući i zadovoljavanje potreba stanovništva organizovanjem i finansiranjem javnih korisničkih službi. Ove odgovornosti se mogu preneti nekoj drugoj organizaciji samo u izuzetnim slučajevima i samo uz zakonsku proceduru.

Mađarski sistem lokalne samouprave obezbeđuje usluge po principu obaveznih i fakultativnih (izbornih) zadataka, kako je određeno Zakonom br. LXV. Obavezni zadaci su dalje podeljeni u kategorije: prva kategorija se mora obezbediti u svakom naselju, bez obzira na vrstu i veličinu, što uključuje snabdevanje vodom, opšte obrazovanje, osnovne zdravstvene i socijalne službe, javno osvetljenje, održavanje lokalnih javnih puteva i groblja i zaštita prava nacionalnih i etničkih manjina. Drugu kategoriju obaveznih zadataka određuje zakon, a finansijska sredstva za njihovo obavljanje se izdvajaju iz državnog budžeta. Ova kategorija je regulisana Zakonom o lokalnoj samoupravi, prema kome lokalne samouprave sa većim brojem stanovnika i većim mogućnostima mogu biti opterećene većim brojem obaveznih zadataka i nadležnosti u odnosu na ostale lokalne samouprave.

Ostali zadaci su po izboru. Ako se uzme u obzir da lokalne samouprave imaju različite funkcije i nadležnosti, što zavisi od zahteva i mogućnosti njihovih teritorija, svaka lokalna samouprava može obavljati veoma različite zadatke. Preko lokalnog predstavničkog tela ili odlukom na lokalnom referendumu, lokalne samouprave mogu dobrovoljno da prenesu bilo koji javni posao koji po zakonu nije u nadležnosti nekog drugog organa. Upravljanje poslovima po izboru ne sme da ugrozi obavljanje obaveznih poslova.

Pri obavljanju zakonom određenih aktivnosti, opštinske vlade autonomno donose odluke o zahtevima stanovništva, alokaciji raspoloživih finansijskih, specifičnim zadacima koje treba obaviti i načinu na koji će se to postići. Zakon uključuje sledeće poslove:

- razvoj opštine;
- zaštitu prirodne sredine;
- upravljanje stambenom izgradnjom;
- upravljanje snabdevanjem vodom;
- kanalizacioni sistem;
- održavanje javnih groblja;

- održavanje lokalnih javnih puteva i javnih površina;
- lokalni javni prevoz;
- javne komunalne radove i upravljanje deponijama;
- lokalnu protivpožarnu zaštitu;
- javnu bezbednost;
- službe snabdevanja energijom;
- podsticanje zapošljavanja;
- administraciju obrazovnih ustanova;
- zdravstvene i socijalne službe;
- održavanje javnih površina;
- podržavanje obrazovnih, naučnih, umetničkih i sportskih aktivnosti i
- zaštitu prava manjina.

Obavljanje nekih od ovih aktivnosti se može smatrati izbornim, što zavisi od mogućnosti lokalne samouprave.

3.3.1. Forme pružanja usluga

Pružanje usluga može imati nekoliko različitih oblika. Prema lokalnoj regulativi, lokalne samouprave obavljaju svoje dužnosti u skladu sa potrebama lokalnog stanovništva preko vlastitih budžetskih organa, preko privatnih organizacija i pomoću ugovorenih poslova. Lokalne samouprave autonomno biraju formu pružanja usluga.

Prvi tip pružanja usluga obezbeđuje sama lokalna samouprava. Za najveći broj poslova, usluge se najčešće obezbeđuju tako što službu organizuju lokalna kancelarija ili njene budžetske institucije; finansiraju se iz opštinskog budžeta. Alternativno, lokalna samouprava može potražiti pomoć kompanije nad kojom ima čvrstu kontrolu. U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, predstavnička tela mogu osnovati institucije lokalne samouprave, preduzeća i druge organizacije i nominovati njihove direktore kako bi obezbedile javne usluge za koje su odgovorne. Od 31. decembra 1993.g., lokalne samouprave su ovlašćene da osnivaju poslovna preduzeća samo u obliku poslovnih asocijacija ili kooperativa. Neke vrste usluga koje se često ovako rešavaju su menadžment vlasništva, održavanje parkova, održavanje javnih groblja i komunalna služba.

Drugi važan način obezbeđivanja javnih usluga je pomoću ugovora sa privatnim institucijama. Uopšteno, ovakvi ugovori se sklapaju sa privatnim kompanijama i preduzetnicima, ali u izvesnim slučajevima partner lokalne samouprave može biti i državna kompanija. Primeri službi organizovanih na ovaj način su vodovodni i sistemi plinovoda i javni prevoz.

Posebna forma ugovora isporuke usluge je koncesija. Zakon br. XVI iz 1991. o koncesijama dopušta lokalnim samoupravama da svoja sredstva koriste za stvaranje prihoda, pogotovo korišćenjem nekretnina i prava vlasnika nekretnina. Neke službe zasnovane na koncesiji uključuju korišćenje lokalnih puteva i lokalnih javnih sistema (na primer: vodovodna i kanalizaciona mreža, struja, gas, centralno grejanje, telekomunikacije). Problem u vezi sa obezbeđenjem usluga putem koncesija je u tome što su mnogi javni sistemi deo većih regionalnih ili nacionalnih sistema koji podležu državnim koncesijama. Zbog toga su u praksi koncesije koje su odobrile lokalne samouprave obično moguće samo u snabdevanju vodom, kanalizaciji i lokalnim televizijskim i radio-stanicama.

Treći važan oblik isporuke usluga je udruživanjem ili putem neke druge opštine. Ovaj oblik se trenutno odnosi samo na oblast upravljanja vodom i, u nekoliko slučajeva, na oblast deponija.

3.3.2. Alternativni oblici pružanja usluga

U poslednjoj deceniji porasla je uloga privatnog sektora u pružanju usluga u Mađarskoj. Sama privatizacija je dobar primer ovog fenomena, ako se uzme u obzir da se njome javni sektor oslobađa odgovornosti za obezbeđivanje izvesnih usluga. Česta forma privatizacije je transformacija objekata javne infrastrukture u privatne kompanije, čime se omogućava kapitalno finansiranje.

Uz privatizaciju, pojavili su se i drugi oblici privatnog obezbeđivanja javnih usluga. Najčešći oblik su ugovori, kao što je ranije pomenuto, kojima lokalna samouprava odgovornost za izvršavanje javnih zadataka prenosi na privatne izvršioce. Ovakva praksa je otvorila mogućnost da i druge vrste organizacija učestvuju u obezbeđivanju javnih usluga. Na primer, pluralizam u obrazovanju je uveden devedesetih godina dvadesetog veka; može se birati između privatnih i javnih zdravstvenih ustanova i drugo.

Još jedan veoma važan fenomen je pojava fondacija, crkvi, građanskih udruženja i drugih neprofitnih organizacija koje su uključene u obezbeđivanje lokalnih usluga. Takve organizacije funkcionišu u oblastima koje se odnose na tehničku odgovornost lokalne samouprave. Tako, odnos između lokalne samouprave i neprofitnih organizacija treba da se razvije u odnos finansijske podrške i pravne regulative na strani javnog sektora a samo pružanje usluge bi vršila neka treća stranka.

Tabela 4.**Vlasništvo lokalne samouprave u kompanijama u Mađarskoj**

Vlasnička proporcija lokalne samouprave	Budimpešta	Okrug	Naselje	Ukupno
Broj jedinica				
51-100%	79	38	483	600
5-50%	158	65	682	905
0-5%	316	43	2 210	2 569
Ukupno	553	146	3 375	4 074
Vrednost proporcije vlasništva (u milijardama mađarskih forinti)				
51-100%	243,6	3,5	63,1	310,2
5-50%	8	1,4	13,4	22,8
0-5%	8,1	0,3	13,7	22,1
Ukupno	259,7	5,2	90,2	355,1
Proporcija jedinica (%)				
51-100%	14,3	26,0	14,3	14,7
5-50%	28,6	44,5	20,2	22,2
0-5%	57,1	29,5	65,5	63,1
Ukupno	100,00	100,00	100,00	100,00
Vrednost proporcije vlasništva				
51-100%	93,8	67,3	70,0	87,4
5-50%	3,1	26,9	14,9	6,4
0-5%	3,1	5,8	15,2	6,2
Ukupno	100,00	100,00	100,00	100,00
Broj jedinica				
51-100%	13,2	6,3	80,5	100,00
5-50%	17,5	7,2	75,4	100,00
0-5%	12,3	1,7	86,0	100,00
Ukupno	13,6	3,6	82,8	100,00
Vrednost proporcije vlasništva				
51-100%	78,5	1,1	20,3	100,00
5-50%	35,1	6,1	58,8	100,00
0-5%	36,7	1,4	62,0	100,00
Ukupno	73,1	1,5	25,4	100,00

Izvor: Hermann, Horvath, Peteri, Ungvari, Onkormanyzati feladat-telepites szempontjai es feltetelei (Strasbourg, Paris, Washington: Fiscal Decentralization of the Council of Europe, OECD, World Bank, 1988).

4. LOKALNE FINANSIJE, EKONOMSKI RAZVOJ

Osnovna regulativa u vezi sa lokalnim finansijama je navedena u Poglavlju IX Zakona o lokalnoj samoupravi pod nazivom: „Ekonomski resursi lokalnih samouprava”.

Lokalne samouprave raspolažu vlastitim osnovnim sredstvima i nezavisno upravljaju svojim budžetskim prihodom i rashodom. Budžet lokalne samouprave je podređen upravljanju državnim budžetom po tome što država reguliše zakonitost i svrsishodnost korišćenja državnih fondova, ali budžetski proces lokalne samouprave je striktno nezavisан od države.

Tabela 5.

Rashodi javnih finansiјa u Mađarskoj, 1994 – 97.

Godina	Javni rashodi (% GDP)	Lokalni rashodi (% GDP)	Lokalni rashodi kao % javnih rashoda
1994.	54,0	16,8	26,7
1995.	44,7	14,1	26,6
1996.	40,5	13,3	27,2
1997.	39,0	12,0	25,5

Izvor: Hermann, Horvath, Peteri, Ungvari, *Onkormányzati feladat-telepites szempontjai es feltetelei* (Strasbourg, Paris, Washington: Fiscal Decentralization of the Council of Europe, OECD, World Bank, 1988).

4.1. Prihodi

Izvori prihoda za budžet lokalne samouprave se sastoje od četiri osnovna elementa: nezavisni prihodi, zajednički prihodi, normativne subvencije iz centralnog budžeta i finansiranje kapitalnih investicija.

Nezavisni prihod se uglavnom stiče lokalnim taksama koje je odredila i nametnula lokalna samouprava u skladu sa zakonom. Sada lokalne samouprave mogu raspisati poreze na svojinu na nekretnine i zemljište, komunalne takse na parcele ili zgrade koje su u privatnom posedu ili iznajmljene ili namenjene turizmu i poreze na zaradu za profitne aktivnosti. Opštinske vlasti mogu birati između ovih izvora oporezivanja, ali subjekat može biti oporezovan samo jednom.

Druge vrste nezavisnog prihoda su profiti, dividende, kamate i zakupnine. Ovi prihodi nastaju aktivnostima i poslovima lokalne samouprave ili nastaju iz njene svojine. Lokalne takse su regulisane Zakonom o taksama. Fondovi se

takođe mogu sticati transferom iz drugih organizacija za menadžment javnih usluga. Na primer, zdravstvene službe se finansiraju iz Fonda socijalne zaštite, transferom lokalnim samoupravama, a novac za kazne koje se u ime države naplaćuju zbog narušavanja prirodne okoline ostaje lokalnoj samoupravi. Prihod se takođe može sticati dogovorima o lovu na teritoriji lokalne samouprave. Drugi prihodi uključuju prihode od privatizacije, pozajmice i izdavanje obveznica.

Druga osnovna kategorija sticanja prihoda su mehanizmi zajedničkog sticanja dohotka. Na godišnjem nivou se određuje lokalni ideo zajedničkog centralnog poreza. Značajan deo zajedničkog dohotka je porez na ličnu zaradu, od koga se trenutno četrdeset posto alocira lokalnim samoupravama. Prihod od poreza na motorna vozila takođe dele centralna i lokalne samouprave.

Normativne subvencije iz budžeta određuje Parlament srazmerno broju stanovnika i veličini određenih grupa stanovnika u naselju, u srazmeri sa finansiranjem koje pružaju druge institucije i prema nekim drugim indeksima. Lokalne samouprave ove subvencije mogu koristiti bez ikakvih ograničenja.

Namenske subvencije za kapitalne investicije lokalne samouprave mogu koristiti za postizanje ciljeva koji su društveni prioriteti. Narodna skupština određuje koji su to ciljevi, veličinu subvencije i uslove pod kojima se ona dodeljuje za svaki projekat. Lokalne samouprave mogu konkurisati za takve subvencije samostalno ili zajednički. Subvencije dodeljene za kapitalno investiranje ne mogu se koristiti za nešto drugo. U periodu 2000/2001.godina, društveni prioriteti su: 1) vodoprivreda, uključujući izgradnju postrojenja za prečišćavanje voda i otpadnih voda i kanalizacioni sistem; 2) rekonstrukcija obrazovnih ustanova; 3) zdravstvene službe, pogotovo oprema za zdravstvene ustanove i 4) komunalne službe. Pre podnošenja zahtava za subvenciju moraju se ispuniti određeni uslovi a i sama lokalna samouprava mora uložiti izvestan deo finansijskih sredstava u projekat.

Narodna skupština može odobriti namenske subvencije za izvođenje pojedinih zadataka za koje je potrebno izdvojiti više od 200 miliona mađarskih forinti. Drugi uslov je da se investicioni zadatak ne može izvesti u okviru namenskih subvencija za kapitalno investiranje. Namenske subvencije se mogu koristiti samo za zadatak za koji su dobijene.

Finansiranje deficit-a se odobrava samoupravama naselja koje su imale nepredviđene probleme kako bi se zaštitila njihova nezavisnost i održao njihov rad. Uslovi i obim finansiranja deficit-a su određeni Zakonom o državnom budžetu.

Tabela 6.**Distribucija prihoda lokalne samouprave u Mađarskoj (%)**

Prihodi	1997.	1998.
Prihodi iz vlastitih izvora	23,4	22,6
Zajednički prihodi	12,1	14,6
Subvencije	29,2	31,7
Finansiranje kapitalnih investicija	15,5	10,3
Transfer iz Fonda socijalne zaštite	16,9	17,5
Drugo	2,9	3,3
Ukupno	100,00	100,00

Izvor: *A helyi önkormányzatok és penzgyeik*, urednik Edit Nyitrai Kusztosne (Budapest, Consulting, 1998).

4.2. Rashodi

Troškovi lokalne samouprave u Mađarskoj su srazmerno visoki zbog njihovih širokih odgovornosti. Obrazovanje, zdravstvena zaštita i socijalne službe su važne funkcije lokalne samouprave, dok objekte javne upotrebe, kulturu i sportove obezbeđuju uglavnom komercijalni ili neki drugi entiteti koji se ne finansiraju iz budžeta. Rashodi lokalne samouprave uključuju administrativne troškove, servisiranje dugova i druge ekonomiske usluge.

Veliki broj zadataka lokalne samouprave u socijalnom sektoru stvara zavisnost od finansiranja transferom od centralne vlade. To je jedan od razloga za debatu o uvođenju politike ujednačavanja na nacionalnom nivou. Procenjuje se da subvencije i delovi dohotka od poreza na nacionalnom nivou koji se alocira u vidu subvencija čine sedamdeset jedan posto dohotka lokalne samouprave u 1998, što znatno utiče na rashode lokalnih samouprava.

Tabela 7.

Rashodi lokalne samouprave po sektorima u Mađarskoj, 1996 (%)

Proizvodnja usluge	Ekonomski Administracija usluge	Obrazovanje	Zdravstvena zaštita, socijalne službe	Javne usluge	Kultura, sport	Drugi rashodi	Ukupni
Budimpešta	9,8	23,7	13,8	20,9	25,0	2,6	4,0
Okruzi	2,5	3,1	5,5	10,2	72,6	0,5	5,6
Opštine	8,1	13,1	17,3	33,6	17,4	6,0	3,8
Ukupno	7,8	14,4	14,7	26,9	27,3	4,3	0,4
Rashodi po kategorijama veličine							
0-199	16,1	30,0	35,4	5,0	5,1	4,7	3,1
200-499	10,0	22,9	33,6	16,9	7,9	5,2	2,5
500-999	8,6	13,6	27,1	35,3	8,2	4,9	1,7
1000-1999	8,5	13,3	23,3	35,6	7,8	8,9	2,0
2000-4999	8,2	13,1	20,9	34,3	9,4	10,7	2,7
5000-9999	8,2	14,2	19,9	32,6	11,5	8,8	3,5
10000-19999	7,9	11,4	17,8	30,8	23,2	5,1	3,1
20000-49999	7,2	13,5	18,0	28,0	25,8	4,3	2,7
50000 +	8,2	13,3	16,9	36,6	17,4	2,4	0,3

Izvor: Kenneth Davey and Gabor Peteri, *Finansijske lokalne samouprave: opcije za reformu* (Nagykovaci, Mađarska, 1998), 64

Tabela 8.

**Rashodi i subvencije lokalnih samouprava
po administrativnom statusu, 1996. (%)**

	Rashodi	Subvencije
1. Lokalna samouprava glavnog grada	14,5	11,0
2. Distrikti glavnog grada	11,5	7,0
3. Ukupno - Budimpešta	26,0	18,0
4. Lokalne samouprave okruga	14,4	18,6
5. Gradovi sa pravima okruga	18,1	16,3
6. Gradovi	22,0	23,0
7. Ukupno – gradovi (5 i 6)	40,1	39,3
8. Velika sela	6,5	7,3
9. Sela	13,0	16,8
10. Ukupno – sela (8 i 9)	19,6	24,1
11. Opštinske samouprave (7 i 10)	59,7	63,4
12. Okolina	74,0	82,0
13. Ukupno (3 i 12)	100,0	100,0

Izvor: Hermann, Horvath, Peteri, Ungvari, *Onkormányzati feladat-telepítés szempontjai es feltetelei* (Strasbourg, Paris, Washington: Fiscal Decentralization of the Council of Europe, OECD, World Bank, 1988).

Rashodi lokalne samouprave uključuju troškove za personal, doprinose za zaposlene, materijalne troškove i troškove akumulacije i oživljavanja.

Troškovi personala uključuju zarade osoba zaposlenih u kancelarijama lokalne samouprave, združenim kancelarijama lokalnih samouprava i njihovim institucijama. Materijalni troškovi uključuju dnevne troškove rada kancelarija i institucija lokalne samouprave, uključujući i pružanje usluga. Akumulacija i oživljavanje se odnose na troškove investiranja i rekonstrukcije u vezi sa obavljanjem zadataka lokalne samouprave. Poslednjih nekoliko godina, volumen investicija lokalne samouprave se povećao zahvaljujući finansijskoj pomoći centralne uprave, povećanoj efikasnosti lokalnih samouprava, dohotku od privatizacije i novom sistemu regionalnog razvoja. Ova kategorija je činila samo 14% ukupnih rashoda 1997.g. a povećana je na 15,5% 1998. Veliki deo ovih troškova je uložen u sektor vodoprivrede, a za njim slede zdravstvo i obrazovanje.

Tabela 9.

**Distribucija rashoda lokalne samouprave po kategorijama
u Mađarskoj (%)**

Rashodi	1997	1998
Troškovi za personal	28,0	28,6
Doprinosi za zaposlene	12,6	13,4
Materijalni troškovi	26,0	26,4
Troškovi akumulacije i oživljavanja	33,4	31,6
Ukupno	100,0	100,0

Izvor: *A helyi önkormányzatok és penzgyei*, urednik Edit Nyitrai Kusztosne (Budapest, Consulting, 1998).

5. SLEDEĆI KORACI PROCESA TRANZICIJE

5.1. Teritorijalna regionalizacija administracije

Jedno od najvažnijih pitanja javne administracije u Mađarskoj je sistem teritorijalne administracije. O regionalizaciji je ranije raspravljano. Drugi aspekt je sistem teritorijalnih (ili regionalnih) administrativnih državnih organa. Na teritorijalnom nivou postoji više od četrdeset različitih državnih administrativnih organa. Ovaj veliki broj i teškoće raspodele administrativnih funkcija između lokalne samouprave i državnih administrativnih organa, kao i među samim različitim organima državne uprave, naveli su Vladi da sredinom devedesetih godina prošlog veka preduzmu određene korake. Ishod tih koraka je bilo osnivanje kancelarija javne uprave u okruzima i u glavnom gradu koje imaju ulogu koordinatora. U isto vreme je inicirana integracija organa državne uprave u kancelarije javne administracije.

Maja 1999. godine, Vlada je donela rezoluciju o svojim planovima u vezi sa razvojem javne administracije u periodu 1999/2000. Najvažniji zadaci u vezi sa regionalnom i opštinskom javnom administracijom određeni ovom rezolucijom su:

1. Revizija pravnog statusa, organizacije, aktivnosti, funkcija i ovlašćenja organa javne administracije pod centralnom upravom u naseljima i okruzima i davanje predloga za neophodne modifikacije, uključujući istraživanje mogućnosti organizovanja javne administracije na osnovu regiona.
2. Revizija funkcija i ovlašćenja lokalne samouprave i davanje predloga o delegiranju njihovih funkcija i ovlašćenja i u vezi sa sistemom finansiranja.

3. Evaluacija spoljne kontrole nad finansijama i menadžmentom osnovnih sredstava lokalnih samouprava i davanje predloga u vezi sa kontrolisanjem autentičnosti i zakonitosti zahteva za dodeljivanjem sredstava iz centralnog budžeta, kao i nad njihovim knjigovodstvom.

4. Istraživanje mogućnosti osnivanja regionalnih lokalnih samouprava čija bi se predstavnička tela birala na osnovu Zakona o regionalnom razvoju.

5.2. Uloga Ustavnog suda u poslovima lokalne samouprave

Zakon o lokalnoj samoupravi navodi da su prava lokalne samouprave zaštićena Ustavnim sudom. Ova zaštita uglavnom uključuje regulativu zakonitosti dekreta koje donosi lokalna samouprava. Međutim, veliki broj dekreta koje donose brojne lokalne samouprave koje postoje u Mađarskoj dovode u sumnju sposobnosti i efikasnost Ustavnog suda. Jedno od mogućih rešenja je i osnivanje nekog novog suda – na primer, administrativnog suda – koji bi kontrolisao zakonitost dekreta lokalne samouprave.

*Stanka Setnikar-Cankar,
Stane Vlaj i Maja Klun**

DECENTRALIZACIJA: EKSPERIMENTI I REFORME LOKALNA UPRAVA U SLOVENIJI

1. PRAVNA I USTAVNA OSNOVA

Za razvoj lokalne demokratije potrebni su propisi koji će podržati organizacione, finansijske, materijalne i teritorijalne reforme u lokalnoj samoupravi; lokalno stanovništvo treba da upravlja sopstvenim poslovima bilo neposredno ili putem organa lokalne samouprave. Sa stanovišta demokratskog upravljanja, idealno bi bilo kad bi ljudi u jednoj zajednici neposredno odlučivali o svojim poslovima – odnosno kada bi učestvovali u donošenju svih odluka. Ovo je praktično nemoguće u modernoj lokalnoj zajednici jer je problematika previše raznovrsna, složena i često se odnosi na celokupno stanovništvo. Ako, međutim, želimo da lokalna samouprava bude demokratska, ona mora da odgovara na potrebe lokalnog stanovništva. Ovo je jedino moguće ako stanovništvo direktno utiče na formiranje važnih lokalnih organa – predstavničkih tela koja bira lokalna zajednica – koji potom, u ime stanovnika, donose najvažnije odluke rukovodeći se pri tom opštim interesima. Funkcionisanje takve samouprave, stabilizacija odnosa među predstavničkim telima i primena direktnе demokratije takođe su od suštinskog značaja.

Ustav Republike Slovenije garantuje autonomiju lokalne uprave i određuje da građani vrše ovlašćenja i funkcije lokalne uprave putem predstavničkih tela i drugih organizacija. Zakon o lokalnoj samoupravi koji je donet 1993. i od tada šest puta revidiran, definiše operacije, prava i ovlašćenja lokalnih samouprava i njihove odnose sa državom.

* Univerzitet Ljubljana.

Ustav definiše samoupravu na opštinskom i regionalnom nivou, ali do danas u praksi postoji samo opštinska samouprava. U pripremi su zakoni kojima će se formirati drugi nivo lokalne samouprave, regulisati regionalni razvoj i redefinisati status opština. Oblasti nadležnosti lokalne samouprave su definisane i redovno revidirane u zakonodavstvu koje je usagrašeno sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koju je Slovenija ratifikovala 1996, a na snagu je stupila 1997.

1.1. Pravna osnova samouprave

Ustav Republike Slovenije štiti autonomiju lokalne samouprave i određuje da slovenački narod obavlja takva ovlašćenja i funkcije posredstvom jedinica samouprave (opštine i regioni). Opština može da se sastoji od jednog jedinog naselja ili od određenog broja naselja čiji su stanovnici povezani zajedničkim potrebama i interesima. Zakon koji utvrđuje broj opština i njihovu teritoriju i Zakon o lokalnoj samoupravi nalažu da opštinska veća, veća lokalnih zajednica ili građanske skupštine moraju da učestvuju u donošenju odluka kojima se menja i formira teritorijalna struktura opštine. U skladu sa Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi, opština može da se osnuje nakon lokalnog referendumu kojim se utvrđuje javno mišljenje u dotičnoj oblasti. Na osnovu prethodnog istraživanja i potom sprovedenog referendumu, Narodna skupština (parlament) legalno priznaje novo uspostavljene administrativne jedinice i potvrđuje granice njihove teritorije.

Opština u proseku ima najmanje pet hiljada stanovnika, mada su izuzeci mogući zbog geografske lokacije ili iz nacionalnih, istorijskih ili ekonomskih razloga. Godine 1994. osnovano je 147 novih opština, a 1998. je dodato još 45. Administrativna struktura Slovenije trenutno se sastoji od 192 opštine, među kojima je 11 urbanih. Statistička analiza stanovništva opština predstavljena je u Aneksu 9.2.

Na teritoriji opštine mogu se osnivati uže izborne jedinice (lokalne, seoske i kvartovske zajednice). Pre osnivanja ovih podjedinica ili promene njihove teritorije, opštinsko veće mora putem gradskog skupa ili referendumu da utvrdi interes stanovništva oblasti u kojima izborni deo treba da se formira.

U dužnosti opštine spadaju lokalna pitanja koja utiču na njene stanovnike, a koje opština može samostalno da odredi. Država može da poveri takve funkcije opštinama i širim lokalnim samoupravnim telima putem zakonodavnih akata, za šta je potrebno obezrediti njihovu saglasnost, kao i finansijska sredstva za vršenje takvih dužnosti. Ustav dozvoljava opštinama da prikupljaju sopstvene prihode. Opštine koje, usled slabog privrednog razvoja, nisu u stanju da pokriju sve

troškove u vršenju svojih dužnosti mogu da traže dodatnu finansijsku pomoć od države. Usluge koje opštinska lokalna vlast pruža prikazane su u odeljku 2.3.

Ustav takođe uvodi koncept „urbanih opština“. Urbana opština je kompaktno naselje ili grupa naselja u oblasti gde su gradovi i sela objedinjeni svakodnevnim saobraćajem stanovništva. Varoš ili grad mogu da steknu status urbane opštine ukoliko imaju najmanje dvadeset hiljada stanovnika, zapošljavaju petnaest hiljada ljudi i predstavljaju geografski, privredni i kulturni centar te oblasti. Narodna skupština osniva urbane opštine putem zakonodavnih akata i određuje njihovu teritoriju i ime. Statistički podaci o broju urbanih opština u Sloveniji i njihovom stanovništvu dati su u Aneksu 9.2.

Država može urbanim opštinama da dodeli konkretnе dužnosti i funkcije koje se odnose na urbani razvoj (njihov opis dat je u odeljku 2.3). Urbana opština može da obavlja regionalne administrativne funkcije, ako opštine te regije tako odluče. Uz lokalne poslove od javnog značaja, urbane opštine moraju da obavljaju i posebne zadatke koji spadaju u državnu nadležnost, a koji se odnose na razvoj gradova.

Najzad, Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa mogućnost specijalnog statusa za opštine sa posebnim uslovima u pogledu lokacije ili stepena razvoja. Procedure za utvrđivanje takvih opština biće opisane u Zakonu za unapređenje regionalnog razvoja, koji je trenutno u pripremi.

1.2. Pravna osnova regionalne samouprave

Kao što je pomenuto, Ustav takođe predviđa osnivanje regionalnih samoupravnih tela. Takve regionalne uprave biće utvrđene na osnovu Zakona o regionima koji je u pripremi i koji će uvesti pravne norme i procedure za osnivanje regiona i olakšati njihovo funkcionisanje. Slovenska vlada je podnela Narodnoj skupštini nacrt ovog zakona na preliminarnu procenu.

Regioni će postati drugi stepen lokalne samouprave i pomagaće kao obavezni, višenamenski posrednici u saradnji između nekoliko opštinskih samoupravnih tela. U skladu sa Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi, region obavlja poslove od šireg interesa, koje određuju same opštine i koji se tiču usluga u zajednici, ekonomskog, kulturnog i socijalnog razvoja teritorije, kao i jačanja i razvoja lokalne samouprave. Region će, takođe, obavljati poslove koje mu država dodeli. Zakon o poveravanju dužnosti iz državne nadležnosti u regionalnu nadležnost odrediće takođe i način finansiranja za obavljanje tih dužnosti.

U sadašnjim uslovima Ustav dozvoljava opštinama da samostalno i dobrovoljno formiraju regione putem integrisanja u zajednice ili formiranjem saveza dve ili više opština radi regulisanja i obavljanja lokalnih zadataka od šireg interesa.

1.3. Odnos između državne administracije i lokalne uprave

U Sloveniji postoji pedeset osam državnih administrativnih jedinica; to su teritorijalna tela koja imaju svoje sopstveno polje operisanja, nadležnost, funkcije i ovlašćenja. Njihova nadležnost pokriva jednu ili nekoliko opština i tiče se poslova koje im je poverila država. Da bi se obezbedila saradnja i koordinacija između opštinskih tela i administrativnih jedinica, formiraju se savetnički odbori. Članove ovih odbora postavljaju i razrešavaju opštinska veća.

Zakon o administraciji i Zakon o lokalnoj samoupravi određuju nadležnost državnih vlasti. Administrativne jedinice ministarstava na lokalnom nivou prate lokalne zajednice u oblastima za koje su specijalizovane. Ministarstva i državne administrativne jedinice mogu da daju svoja mišljenja o predmetima iz opštinske nadležnosti kada neki akt nije u skladu sa Ustavom ili zakonom i mogu da predlože odgovarajuće rešenje. Ako opštinsko telo ne uskladi svoje odluke sa datim zakonom, nadzorno telo mora da savetuje Vladi da pokrene postupak pri Ustavnom суду. Nadzorno telo, međutim, nema moć da poništava ili ispravlja odluke koje su donela opštinska tela; to je jedino moguće preko Ustavnog suda ili administrativnih sudova. U nekim slučajevima, nadzorno telo može privremeno da obavlja dužnosti opštinskog tela da bi se obezbedilo redovno pružanje usluga stanovništvu.

Propisi opštinskih tela su različiti kada se tiču poslova koje im je odredila država. U tim slučajevima, ministarstva procenjuju rad opštinskih tela i obezbeđuju odgovarajuće i kontinuirano izvršavanje državnih poslova. Da bi se obezbedio kvalitet, nadzorno telo može da naloži reorganizaciju projekta, odredi uslove za obavljanje određenog posla i daje druga uputstva. Ako ministarstvo usstanovi da opštinsko telo nije izvršilo dužnosti njemu poverene, ono izdaje dekret kojim se nalaže sprovođenje posebnih mera ili, nakon brojnih upozorenja, savetuje Vladi da pokrene procedure za povlačenje dužnosti poverenih opštini. U ovom slučaju opština može da uloži žalbu суду na takve optužbe.

Praćenje uspešnosti rada opštinskih tela prvenstveno je odgovornost gradonačelnika, kao funkcionera koji predlaže najvažnija opštinska akta i upravlja opštinskim budžetom. Gradonačelnik je obavezan da garantuje zakonitost predloga koje sam podnosim i ima pravo da spreči opštinsko veće da izdaje propise koji su neustavni ili nelegalni. Opštinsko veće je takođe odgovorno da garantuje pravnu valjanost radnji koje samo sprovodi.

Opština može da pokrene administrativni spor protiv nadzornog tela, ukoliko smatra da nadzorno telo nije postupilo legalno ili na odgovarajući način. Opština može da podnese zahtev Ustavnom суду da razmotri ustavni i pravni karakter odluka i propisa koje je izdalо državno telо, ako dato zakonodavstvo ograničava njenu autonomiju utvrđenu Ustavom i zakonom.

2. LOKALNA POLITIKA, PROCES ODLUČIVANJA

2.1. Sistem lokalnih izbora

Lokalne izbore regulišu Zakon o lokalnim izborima i Zakon o lokalnoj samoupravi. Prvi zakon se odnosi na procedure za izbor opštinskih veća i gradonačelnika, regionalnih veća i veća gradskih, seoskih i kvartovskih zajedница. Opšti izbori za opštinska veća održavaju se svake četiri godine, mada se mogu sazvati i prevremeni izbori. Predsednik Narodne skupštine najavljuje redovne izbore, a gradonačelnik saziva prevremene izbore.

Pravo glasa imaju svi punoletni stanovnici lokalne zajednice koji su državljeni Slovenije. Izborni zakon propisuje većinski izborni sistem za opštine sa manje od dvanaest članova veća i proporcionalni izborni sistem za opštine sa više od dvanaest članova veća. Građani glasaju za pojedinačne kandidate u skladu sa većinskim sistemom i za kandidatske liste tamo gde se primenjuje proporcionalni sistem.

Veće je predstavničko telo opštine i stanovnici ga biraju direktno, u skladu sa modernim standardima demokratije. Uz veće, koje donosi fundamentalne odluke u opštini, gradonačenik, koji se bira neposredno na četvoro-godišnji mandat, takođe ima status zvaničnog tela opštine. Gradonačenik se bira prostom većinom. S obzirom na to da se retko dešava da neki kandidat dobije potrebnu većinu u prvom krugu glasanja, u drugom krugu se obično glasa za dva kandidata sa najvećim brojem dobijenih glasova. Zvaničnu podršku kandidatima i kandidatskim listama mogu dati političke partije ili glasači u izbornoj jedinici.

Zakon o lokalnim izborima propisuje da glasači predlažu kandidate putem peticije ili na glasačkim skupštinama. Na glasačkim skupštinama kandidati se biraju nakon što ih glasači predlože. Svaki glasač može da predloži najviše onoliko kandidata koliko ima mesta u veću. Nominovani pojedinci su odabrani ako je na Skupštini u toj izbornoj jedinici glasalo najmanje trideset građana, ili ako izborna jedinica ima manje od pet stotina stanovnika, bar petnaest građana.

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa da Narodna skupština može da raspusti opštinsko veće i sazove prevremene izbore ako opštinsko veće ne uspe da postigne kvorum nakon najmanje tri saziva u periodu od šest meseci, ili ako opštinsko veće ne uspe da usvoji budžet za dve uzastopne godine. Zakon takođe predviđa da Narodna skupština, na predlog Vlade, ima pravo da raspusti opštinsko veće u slučaju da ono donosi neustavna ili nelegalna akta, ne sprovodi odluke nadležnih sudova, ne ispunjava svoje legalne dužnosti ili na neki drugi način krši zakon i ne ispravlja izvršene prekršaje.

Predloženi amandman na Zakon o lokalnoj samoupravi dozvolio bi Narodnoj skupštini da razreši dužnosti gradonačelnika i zamenika gradonačelnika i da postavi privremenog menadžera u slučaju raspuštanja opštinskog veća. Do izbora novih organa opštine, privremeni menadžer bi obavljao zaduženja gradonačelnika. Ako se opštinsko veće raspusti, Narodna skupština bi objavila prevremene izbore za gradonačelnika i opštinsko veće.

Zakon o političkim partijama reguliše finansiranje izbornih kampanja i određuje način na koji se finansijska podrška pruža partijama, ali ne i pojedinačnim kandidatima. Prema tom zakonu partie se finansiraju od članarina, privatnih priloga organizacija ili pojedinaca, prihoda od dobara, donacija, zadužbina i profita od prihoda preduzeća koja su u njihovom vlasništvu. Partija čiji su kandidati izabrani u Narodnu skupštinu ima pravo da traži finansijsku podršku. Trošak održavanja lokalnih izbora snose opštine. Zakon o izbornim kampanjama reguliše pitanja koja se tiču vođenja kampanje putem javnih medija i drugih sredstava komunikacije, organizovanja izbornih skupova i finansiranja izbornih kampanja.

Mandat izabranih članova opštinskog veća je četiri godine. Zakon predviđa mogućnost ostavke, mada ne precizira relevantnu proceduru. Aktuelno zakonodavstvo ne ostavlja mogućnost opoziva gradonačelnika ili članova opštinskog veća.

Slika 1.

Politička zastupljenost u opštinskim većima u Sloveniji

Liberalna demokratija Slovenije	22,60%
Socijaldemokratska partija Slovenije	16,00%
Slovenačka demohrišćanska partija	12,41%
Slovenačka narodna partija	11,83%
Nezavisni predstavnici	11,68%
Udružena lista socijaldemokrata	11,38%
Demokratska partija penzionera	5,08%
Ostali	9,02%

Političko učešće oba pola u Sloveniji nije pitanje „pravedne” zastupljenosti, već pitanje različitih percepcija i pristupa. Žene imaju ista prava kao i muškarci da se kandiduju i dokazuju u politici. Pa ipak, žene su slabo predstavljene u politici. Ne postoji propis koji bi određivao kvotu žena u parlamentu ili drugim organima vlasti.

2.2. Oblici direktne demokratije

Ustav Republike Slovenije i Zakon o lokalnoj samoupravi definišu oblike građanskog učešća u odlučivanju o lokalnim javnim poslovima, uključujući građanske skupštine, lokalne referendume i narodne inicijative.

U skladu sa opštinskim statutom, građansku skupštinu sazivaju gradonačelnik, opštinsko veće ili veće izbornog dela opštine, pet procenata glasača u opštini ili jedan od njenih izbornih delova. U skladu sa zakonom i opštinskim statutom, na skupštinama građani raspravljaju o pojedinačnim predmetima u nadležnosti opštine i podnose predloge ili donose odluke.

U lokalnim zajednicama mogu se održavati razni tipovi referenduma. Preliminarne referendume saziva Narodna skupština i njihov cilj može biti da se osnuje opština, odredi ili promeni njena teritorija, promeni ime ili sedište opštine i ustanovi region. Na zahtev glasača, opštinsko veće može da sazove savetnički referendum o pitanju od posebne važnosti za lokalnu zajednicu ili o aktima koja se tiču opštinskih poslova, izuzimajući poslove koji se tiču budžeta, opštinskih poreza i drugih dažbina. Ishod referendumu je obavezujući za sva opštinska tela do isteka njihovih mandata. Svi građani koji imaju pravo da biraju članove opštinskog veća imaju pravo da učestvuju na referendumima. Odluka je na referendumu usvojena ako je podržala većina onih koji su glasali.

Narodnom inicijativom, koju mora podržati najmanje pet procenata opštinskih glasača, može se pokrenuti donošenje ili poništavanje opštег akta koji je u nadležnosti opštinskog veća ili drugog opštinskog organa. Organ na koji se takva inicijativa odnosi mora da odluči o predmetu do isteka roka koji je definisan opštinskim statuom ili najkasnije u roku od tri meseca.

2.3. Raspodela ovlašćenja među različitim nivoima lokalne vlasti

Zakon o lokalnoj samoupravi jasno utvrđuje zaduženja koja opština samostalno obavlja. Te dužnosti su definisane u statutu svake opštine i u Zakonu. Uz dužnosti koje obavljaju sve opštine, urbane opštine takođe imaju funkcije koje se odnose na razvoj varoši ili grada.

Osnovne potrebe stanovništva koje je opština obavezna da zadovolji uključuju:

- osnovno obrazovanje;
- primarnu zdravstvenu negu;
- obezbeđenje osnovnih komunalnih službi;
- opštinske službe;
- poštanske i bankarske usluge;

- bibliotekarske usluge;
- prostor za lokalnu administraciju;
- javni prevoz;
- uređenje i korišćenje javnih površina.

Pored ovih opštinskih zaduženja, opštine koje imaju status velikog grada moraju takođe da:

- regulišu lokalni javni prevoz;
- uređuju javne površine i izgradnju objekata;
- obavljaju zadatke u oblasti geodezijskih službi;
- upravljaju javnom mrežom osnovnih, srednjih, stručnih i viših obrazovnih institucija i biblioteka na svojoj teritoriji;
- obezbeđuju usluge sekundarnog javnog zdravstva na svojoj teritoriji, uključujući upravljanje bolnicama;
- obezbeđuju mrežu administrativnih službi;
- osnivaju telekomunikacijske centre i centre za dokumentaciju sa specijalizovanim informacijama, kao i lokalne radio i televizijske stанице i štampu;
- pomažu kulturne aktivnosti (pozorišta, muzeje, arhive) i staraju se o sportskim i rekreacionim centrima;
- upravljaju svim stambenim pitanjima u skladu sa Stambenim zakonom, vode registre i evidencije o ugovorima i najamninama, izdaju dozvole za gradnju i vrše građevinske inspekcije.

2.4. Unutrašnja struktura u odlučivanju lokalnih vlasti

Opštinski organi koji sprovode lokalnu samoupravu jesu opštinsko veće, gradonačelnik, nadzorno telo i izborna komisija.

Opštinsko veće je najviši organ za donošenje odluka o svim predmetima koji se tiču prava i dužnosti opštine. Veće donosi opšta akta, odobrava opštinski budžet i nadzire rad gradonačelnika i opštinske administracije da bi se obezbedilo sprovođenje odluka veća. Opštinsko veće obavlja sledeće funkcije:

- usvaja statut, dekrete i druga opštinska akta koja regulišu prava i obaveze organizacija i pojedinaca u opštini;
- usvaja urbanističke i druge razvojne planove;
- usvaja budžet i završni račun opštine;
- daje odobrenje kada se opštini poveravaju posebne dužnosti iz državne nadležnosti;
- postavlja i razrešava članove nadzornog odbora, članove komisija i odbora veća, predstavnike opština u savetničkom odboru šefa države, predstavnike

opštine u lokalnoj administrativnoj jedinici i predstavnike u javnim preduzećima, institucijama, fondacijama itd. i postavlja, na predlog gradonačelnika, zamenika(e) gradonačelnika i sekretara opštinske administracije;

- iznosi svoje mišljenje o naimenovanju šefa administrativne jedinice;
- odlučuje o sticanju i otuđivanju opštinske imovine (ako opštinski akt ne ovlašćuje gradonačelnika da to čini);
- odlučuje i o drugim predmetima u skladu sa zakonom i statutom opštine.

Opštinsko veće se sastoji od sedam do četrdeset devet članova, proporcionalno broju stanovnika u opštini, koje građani, na osnovu opštег i jednakog glasačkog prava, biraju tajnim glasanjem na slobodnim i neposrednim izborima. Članovi opštinskog veća se biraju po većinskom ili proporcionalnom sistemu, zavisno od broja članova opštinskog veća (većinski sistem se primenjuje u slučajevima do dvanaest članova, a proporcionalni sistem za više od dvanaest); predstavnici manjinskih zajednica se biraju prema većinskom sistemu.

Gradonačelnik predstavlja opštinu, on ili ona su njen legalni predstavnik. Gradonačelnik predlaže opštinski budžet, dekrete i druga akta u okviru nadležnosti veća i odgovoran je za sprovođenje odluka veća. Gradonačelnik je upravnik opštinske administracije. Na osnovu Akta o organizaciji i polju rada opštinske administracije, gradonačelnik određuje strukturu opštinske administracije, imenuje i postavlja opštinsko administrativno osoblje, organizuje i rukovodi opštinskom kancelarijom. Ni gradonačelnik, ni opštinsko veće nemaju pravo da zahtevaju ostavku drugog opštinskog organa.

Nadzorni odbor reguliše upravljanje opštinskim dobrima, stara se o svrishodnosti i efikasnosti budžetne potrošnje i prati finansijske operacije. Članove nadzornog odbora postavlja i razrešava veće i oni ne mogu biti članovi veća, opštinski administratori, javni službenici ili članovi menadžmenta budžetnih organizacija.

Veće postavlja opštinsku izbornu komisiju čija su zaduženja da garantuje legalnost izbora za opštinsko veće, odobri kandidate, odredi glasačka mesta, imenuje glasačke odbore, utvrdi izborne rezultate itd.

2.5. Etnička pitanja, multikulturalna uprava

Na osnovu ustavnih odredaba o zastupljenosti članova priznatih etničkih zajednica, Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje da u etnički meštovitim oblastima italijanske i mađarske zajednice moraju imati najmanje jednog predstavnika u opštinskom veću. Prelazne odredbe Zakona o lokalnim izborima nalažu da jed-

na desetina svih opštinskih većnika budu predstavnici manjinskih grupa. Uz ove dve etničke grupe, romska zajednica takođe ima predstavnike u opštinskim većima u oblastima gde je ta zajednica starosedelačka. Ti većnici su konkretno odgovorni za predstavljanje etničkih grupa u aktima koja se odnose na specijalna prava italijanske i mađarske manjine.

2.6. Udruženja lokalnih vlasti i međunarodni kontakti

Prema odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi, lokalne vlasti sarađuju na principima slobodne volje i solidarnosti. One mogu da prikupljaju zajednička finansijska sredstva i osnivaju zajedničke organe i organizacije radi obavljanja zajedničkih poslova.

Opštine mogu takođe da se integrišu u druge zajednice ili da osnivaju saveze dve ili više opština da bi regulisale i obavljale poslove od interesa za širu teritoriju. Njihov statut određuje način integracije i status ovih zajednica. Takve zajednice i savezi i njihovi zajednički organi i organizacije imaju status jednak statusu opštinskih administracija i organizacija u odnosu prema državnoj administraciji. Lokalne vlasti mogu slobodno da sarađuju sa stranim lokalnim zajednicama i sa međunarodnim organizacijama lokalnih zajednica. Opštine sarađuju na razvoju lokalne samouprave i funkcionisanju lokalnih službi.

Slovenačke opštine su imenovale radnu grupu, Stalnu konferenciju lokalnih zajednica, koja je u aprilu 1997. započela rad na promenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi. Kancelarija lokalne uprave je utvrdila da izvesne odredbe ak-tuelnog Zakona o lokalnoj samoupravi stvaraju nepotrebne teškoće u praksi i da zbog toga treba da budu izmenjene ili ispravljene. Međutim, ovo se najviše odnosilo na odredbe koje je teško sprovoditi, jer se ne uklapaju u sistem vršenja lokalne vlasti.

3. LOKALNA ADMINISTRACIJA, PRUŽANJE USLUGA

3.1. Struktura i funkcionisanje lokalne administracije

Ne postoje pravne odredbe koje se tiču unutrašnje strukture opštinske administracije. Organizacija službi i odeljenja unutar kancelarije zavisi od veličine opštine. U malim opštinama struktura kancelarije se zasniva na funkcionalnim načelima; stvara se jedinstvena opštinska vlast. U većim opštinama, formiraju se odeljenja koja su odgovorna za određene oblasti (javne aktivnosti, privredne aktivnosti, finansije, itd.). Urbane opštine se organizuju prema odeljenjskom načelu.

Opštinsko veće usvaja pravilnik o radu i organizaciji opštinske administracije. U roku od mesec dana nakon usvajanja ove odluke, gradonačelnik izdaje akt o sis-

tematizaciji poslova u opštinskoj administraciji u skladu sa Aktom o lokalnoj administraciji i Zakonom o službenicima državne administracije. Ova akta predstavljaju osnovu za zapošljavanje radnika i njihov pravni status i preciziraju uslove koje treba ispuniti za određeno radno mesto. Gradonačelnik ili sekretar opštinske administracije sa ovlašćenjem gradonačelnika odlučuje o naimenovanju ili zapošljavanju višeg administrativnog osoblja, administrativnog osoblja i stručnog tehničkog osoblja. Izuzeci su, naravno, zamenik(ci) gradonačelnika i sekretar opštinske administracije, koje, na predlog gradonačelnika, imenuje opštinsko veće.

Statutom ili dekretom o organizaciji opštinske administracije može se odrediti da sekretar rukovodi opštinskom administracijom. Sekretar opštinske administracije je funkcioner čija je dužnost stručno vođenje opštinske administracije. Sekretara postavlja i razrešava opštinsko veće na predlog i na osnovu izveštaja gradonačelnika.

Postoje četiri kategorije zaposlenih u opštinskoj administraciji: funkcioneri, više administrativno osoblje, administrativno osoblje i stručno tehničko osoblje. Zakon o lokalnoj samoupravi svrstava članove opštinskog veća, gradonačelnika, zamenika gradonačelnika i opštinskog sekretara u kategoriju opštinskih funkcionera. Više administrativno osoblje (savetnike gradonačelnika, više savetnike) postavlja opštinsko veće na predlog gradonačelnika, ali oni nemaju status funkcionera. Administrativno osoblje (službenike, drugo javno osoblje) postavlja gradonačelnik u skladu sa propisima o strukturi zapošljavanja. Stručno tehničko osoblje (stručni službenici, administratori, niži službenici) ne imenuje se, već se na odgovarajuća radna mesta postavljaju gradonačelnikovim dekretom.

Propisi o zapošljavanju i platama zaposlenih u državnoj administraciji primenjuju se na sve zaposlene u opštinskoj administraciji. Pravni status i uslovi zapošljavanja za osoblje lokalne zajednice uređeni su odredbama Zakona o zapošljavanju i Zakona o platnim razredima u javnim institucijama, državnim organima i organima lokalne zajednice. Odredbe izvršnih propisa koje izdaje Vlada takođe se primenjuju na lokalne vlasti, posebno Dekret o zajedničkim osnovama za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u administrativnim organima, Dekret o kvocijentu za određivanje platnih osnova i dodataka za zaposlene u službama Vlade Republike Slovenije i njenim administrativnim organima i Propisi o napredovanju osoblja državne administracije.

3.2. Kontrola, finansijska kontrola i nadzor nad lokalnim vlastima

Opštine postavljaju odbore koji su zaduženi da nadziru:

- upravljanje opštinskim dobrima;
- namensku i efikasnu upotrebu budžeta i
- finansijske operacije korisnika budžeta.

Nadzor uključuje procenu aktivnosti i staranje o tome da one budu u sa-glasnosti sa zakonodavstvom i preciziranim budžetnim ciljevima.

Ako neko opštinsko telo naruči finansijsku kontrolu, nju vrše ovlašćeni nezavisni finansijski inspektor i Računovodstveni sud Republike Slovenije. Računovodstveni sud vrši finansijsku kontrolu u skladu sa svojim programom; to znači da on vrši kontrolu po inicijativi opštinskog tela, a ne godišnje. U daljem tekstu su opisani najčešći slučajevi koji su došli na Sud finansijske kontrole tokom poslednje četiri godine:

1. Honorari isplaćeni izabranim zvaničnicima su bili suviše visoki. Iznosi su bili najviši 1994. i od tada su smanjivani. Iznos preplaćenih honorara tokom poslednje četiri godine iznosio je ukupno oko 705.000 USD u samo dvadeset dve lokalne vlasti. Sud finansijske kontrole procenio je da je svega deset procenata tog iznosa vraćeno lokalnim budžetima. Glavni problem je taj što Sud finansijske kontrole nema moć da naloži obavezne promene lokalnim vlastima. U takvim situacijama, pravni okvir u Sloveniji ne predviđa mogućnost povraćaja poreza na prihod ili penzijskih doprinosa.

2. Rezerve su bile niže nego što to zakon određuje. Prema Zakonu o finansiranju lokalne uprave, lokalne vlasti treba da zadrže najmanje 0,5% prihoda kao rezervu kojom se pokrivaju nepredviđeni troškovi lokalne zajednice.

3. Loše upravljanje imovinom lokalne zajednice. Lokalne vlasti ne obnavljaju ugovore o izdavanju prostora u opštinskom vlasništvu, niti redovno naplaćuju stanarinu. Sud finansijske kontrole je otkrio da neke lokalne vlasti ne prikupljuju sve dažbine ili naplate na koje su zakonom ovlašćene, te time gube dodatni prihod.

4. Lokalne vlasti su pozajmljivale sredstva na neodgovarajući način – ili previše ili za svrhe koje nisu zakonom dozvoljene ili su nudili garancije kompanijama i institucijama koje ne spadaju u javni sektor. Amandman na Zakon o finansiranju lokalnih vlasti odrediće širi raspon svrha za koje lokalna zajednica može da pozajmi sredstva.

Dva zakona garantuju građanski uticaj na upravljanje lokalnim javnim službama: Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o komercijalnim javnim službama. Zakon o lokalnoj samoupravi omogućava da opštine osnivaju veće za zaštitu potrošača kao mandatno telo. To je odbor građana koji učestvuju u procesu odlučivanja opštinskog veća kada ono razmatra predmete koji se odnose na komercijalne (opštinske službe, održavanje puteva, gasovod, javni prevoz itd.), socijalne (škole, obdaništa, starački domovi itd.) i javne službe. Ovo telo daje komentare i predloge koji se tiču rada lokalnih komercijalnih kompanija.

Zakon o komercijalnim javnim službama nalaže da tela podnose komentare i predloge o učinku javnih službi nadležnim vlastima Republike Slovenije i lokalne

zajednice, koje, potom, moraju da ih informišu o merama koje su preduzete shodno tim predlozima. Zakon o komercijalnim javnim službama takođe reguliše zaštitu prava pojedinih potrošača. U slučaju da onaj koji pruža komercijalnu javnu uslugu prekine ugovor, potrošač može da zahteva od nadležne vlasti Republike Slovenije ili lokalne zajednice da doneše odluku po potrošačevoj tužbi i da onom koji pruža uslugu ili ugovornoj strani naredi da postupi u skladu sa ugovorom.

3.3. Pružanje lokalne usluge

Aneks 9.4. pokazuje da se uloga koju lokalne vlasti imaju u obezbeđivanju socijalnog staranja, obrazovanja, zdravstvene nege i upravljanju stambenim objektima razlikuje zavisno od oblasti. Neke socijalne programe i usluge lokalne vlasti obezbeđuju direktno; druge se pružaju indirektno posredstvom javnih zavoda i privatnih lica. S obzirom na to da ne postoje nikakvi posebni regulatorni mehanizmi za koordinisani menadžment u lokalnim socijalnim službama, saradnja se uglavnom odvija u pružanju konkretnih usluga, kao što je koordinacija grupa koje rade na problemu nebrige o deci i zloupotrebe dece (policija, sudske sisteme, socijalna služba i obrazovni sistem). Takođe su osnovana udruženja javnih zavoda koja deluju na lokalnom nivou a u koja se institucije učlanjuju na osnovu zajedničkih interesa; tako, na primer, postoje Udruženje obdaništa, Udruženje socijalnih zavoda i Udruženje centara za socijalni rad. Pored javnih i privatnih službi i dobrovoljnih organizacija, lokalne zajednice zauzimaju sve važniji položaj u pružanju usluga za potrebe pojedinača i porodica.

Pružanje usluga zdravstvene nege je utvrđeno Zakonom o zdravstvenoj službi. Plan zdravstvene nege, koji trenutno razmatra Parlament, određuje mrežu javnih zdravstvenih službi na lokalnom i državnom nivou. U skladu sa Zakonom o zdravstvenoj nezi i zdravstvenom osiguranju, Zavod zdravstvenog osiguranja Slovenije finansira zdravstvenu negu, a stope je utvrdila Narodna skupština. Zavod za zdravstveno osiguranje direktno potpisuje ugovore sa pružaocima usluge zdravstvene nege na svim nivoima.

Odgovornost za zdravstvenu negu podeljena je između države i lokalnih zajednica na sledeći način:

- Primarna zdravstvena nega (osnovne zdravstvene službe i apoteke) spada u odgovornost lokalne zajednice i pružaju je medicinske klinike, medicinski centri, apoteke i privatni medicinski radnici.
- Sekundarni nivo zdravstvene nege spada u odgovornost države, nju pružaju bolnice i zdravstvena odmarališta.
- Za medicinsku prevenciju je u potpunosti odgovorna lokalna zajednica.

- Za hitnu medicinsku službu može biti odgovorna država ili lokalna vlast.

Zakon o zdravstvenoj službi određuje da medicinske institucije primarnog nivoa treba da osniva lokalna zajednica. Dužnosti lokalne zajednice su:

- Da sastavlja i sprovodi programe za jačanje zdravlja stanovništva na svojoj teritoriji i da obezbedi budžetne fondove za takve programe.
- Da obezbedi rad sanitarne, epidemiološke, statističke i sociomedicinske službe na svojoj teritoriji koje nisu uključene u nacionalni program.
- Da organizuje i sprovodi aktivnosti za održavanje zdrave sredine.
- Da obezbedi zdravstvenu negu za pripadnike snaga civilne zaštite, opšte spasilačke timove, snage nacionalne odbrane i opštinske komunikacijske jedinice, osim ako to nije organizovano na neki drugi način.
- Kao osnivač javnih zdravstvenih centara, da obezbedi investicione i druge fondove propisane zakonom i osnivačkim aktom.
- Da rukovodi kancelarijom sudskog medicinskog istražitelja.

Lokalne vlasti mogu da potpisuju koncesione ugovore sa privatnim lekarna radi obezbeđivanja medicinskih usluga u privatnim i javnim medicinskim centrima. Nadzor u zdravstvu sprovodi se putem unutrašnjih mehanizama medicinskih centara, Lekarske komore Slovenije koja se bavi stručnim pitanjima, Ministarstva zdravlja koje reguliše administraciju i Zavoda za zdravstveno osiguranje Slovenije koje prati finansijske aktivnosti.

Predškolsko obrazovanje je regulisano Zakonom o organizaciji i finansiranju obrazovanja i Zakonom o obdaništima. Obdaništa, predškolske institucije i zabavišta koja je osnovala lokalna zajednica pružaju javnu uslugu. Lokalna zajednica upravlja ovim institucijama direktno ili putem ugovora angažuje javnu ili privatnu službu, uključujući i neprofitna udruženja, da obezbede programe za predškolsku decu (na ovome se može udružiti nekoliko lokalnih zajednica ako se one tako dogovore). Ova mreža se mora organizovati na način koji roditeljima i deci omogućava izbor i pristup programu koji im najviše odgovara. Zakon o obdaništima takođe sadrži odredbu koja svoj deci garantuje pravo na mesto u javnom programu. Tamo gde nema obdaništa u mestu prebivališta ili nema dovoljno slobodnih mesta da se zadovolji javna potreba, lokalna zajednica mora da obezbedi dodatna mesta u javnom obdaništu ili da objavi poziv za koncesione ponude radi otvaranja novih programa u roku od trideset dana. Roditelji dece koja usled bolesti nisu u stanju da idu u obdanište mogu da koriste pravo predškolskog obrazovanja kod kuće.

Programi predškolskog obrazovanja se finansiraju iz državnih fondova, resursa lokalne zajednice, uplata roditelja, donacija i drugih izvora. Cene ovih usluga regulišu se Propisima o plaćanju za programe obdaništa. Iznos određuje lokalna zajednica koja, u skladu sa zakonom, mora da obezbedi javne fondove za decu u

obdaništu. Cena uključuje obrazovanje, staranje i ishranu, a roditelji plaćaju između petnaest i osamdeset pet procenata cene. Ostatak troškova se pokriva iz javnih fondova lokalne zajednice. Iznos koji plaćaju pojedinačni roditelji određuje se na osnovu nivoa prihoda, vrednosti imovine i broja dece upisane u takve programe.

Službe za podršku porodice u okviru socijalnog staranja organizovane su u skladu sa Zakonom o socijalnom staranju. Dva predložena programa, Nacionalni program socijalnog staranja i Program razvoja brige o starijim licima, trenutno su na razmatranju u Narodnoj skupštini. Ovi programi će precizirati javne socijalne službe, uključujući podršku porodici na lokalnom nivou. Program socijalne brige o starijim licima sadrži ne samo mogućnost institucionalnog staranja, već i plan za razvoj usluga u kućnom okruženju kojim će se pokriti petnaest procenata starijeg stanovništva. Takvo staranje predviđa stambeni smeštaj, dnevne centre, rezidencijalne domove za starije, pomoć u kući, usluge na veliku daljinu i osnivanje centara za pomoć u kući kao dela mreže javnih socijalnih i zdravstvenih usluga. Ove nove inicijative, koje lokalne zajednice već razvijaju, biće dopuna postojećim službama. Oba programa stavljaju poseban naglasak na pluralizaciju socijalnih usluga unutar lokalne zajednice.

Lokalna zajednica finansira takve programe na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi, koji određuje da je odgovornost lokalne vlasti da pruži usluge socijalno ugroženom sloju, fizički hendikepiranim i starijim licima. Na osnovu ovog Zakona, opštine odvajaju fondove za beneficije koje nisu propisane Zakonom o socijalnom staranju, kao što su nabavka školskih udžbenika, beneficije u plaćanju grejanja itd. Korisnici plaćaju punu komercijalnu cenu za najveći broj oblika kućne pomoći; zavisno od finansijske situacije korisnika, opština može subvencionisati te usluge.

Sledeći javni zavodi (čiji je osnivač država) pružaju socijalne usluge za potrebe lokalne zajednice:

- centri socijalnog rada;
- starački domovi;
- domovi za mentalno i fizički hendikepirana lica;
- domovi za decu i mlade kojima je uskraćen normalan porodični život;
- institucije za obuku i staranje o mentalno hendikepiranoj deci i mladima.

Socijalne usluge su do sada pružali isključivo javni socijalni zavodi, ali 12. decembra 1997. stupili su na snagu novi Propisi o koncesijama u socijalnom staranju, koji određuju:

- procedure koje treba pratiti kad se dodeljuju koncesije;
- uslove koje kandidati za koncesije treba da ispunjavaju;
- druge propise koji se tiču koncesija.

U skladu sa Zakonom o socijalnom staranju, lokalne zajednice mogu da dodele koncesiju za ličnu pomoć i porodičnu pomoć u kući, što znači da lokalna za-

jednica mora da obezbedi mrežu javnih službi za ove dve vrste usluga. Koncesije za sve ostale usluge dodeljuje ministarstvo za socijalno staranje. Svaki koncesionar mora da zadovolji sve tehničke, kadrovske i stručne standarde koje je država utvrdila za pružaoce socijalnih usluga. Država takođe mora da obezbedi stručni nadzor nad pružanjem ovih usluga.

Država i lokalne zajednice finansiraju i razne programe koji dopunjaju javne službe: njih uglavnom sprovode nevladine organizacije (NVO). Broj nevladinih organizacija koje rade u oblasti socijalnog staranja (oko dve hiljade) porastao je od 1992. kada je usvojen amandman na Zakon o socijalnom staranju koji kao pružaoce socijalnih usluga navodi dobrotvorne organizacije, udruženja za međusobnu pomoć i organizacije za pomoć fizički hendikepiranim licima.

Država upravlja stambenim fondom Republike Slovenije, čija sredstva se koriste za realizaciju državnog stambenog programa i podsticanje gradnje, renoviranje i održavanje stambenih objekata. Kriterijumi za dodelu socijalnih stanova utvrđeni su pravilnikom koji su zajedno sastavili Ministarstvo za rad, porodicu i socijalna pitanja i Ministarstvo za ekološka pitanja i prostorno planiranje. Sredstva iz stambenog fonda dostupna su građanima koji po prvi put kupuju stambeni prostor ili ga grade, čiji je stambeni prostor postao neuslovan, stanarima koji nastoje da svoje stambene probleme reše ulaganjem u renoviranje ili održavanje širih razmara i neprofitnim stambenim organizacijama. Stambeni fond trenutno ne daje kredite za izgradnju socijalnih stanova. Međutim, Ministarstvo za ekološka pitanja i prostorno planiranje namerava da promoviše izgradnju socijalnih stanova za koje bi bilo moguće dobiti kredite iz stambenog fonda.

Zakon o stambenim pitanjima određuje da je dužnost lokalnih zajednica da obezbede socijalne stanove, čija se izgradnja finansira iz opštinskih budžeta i iz komercijalnih kredita, što znači da broj novih socijalnih stanova zavisi od ekonomskog razvoja pojedinačne opštine. U oblasti stambenih pitanja lokalna zajednica ima sledeće odgovornosti i dužnosti:

- Da usvaja i sprovodi opštinske stambene programe.
- Da obezbeđuje sredstva za izgradnju i kupovinu socijalnih stanova i da pokriva razliku između stanarine određene ugovorom i drugih troškova koji su nastali na osnovu Zakona o stambenim pitanjima.
- Da prati prosečnu stanarinu u opštini po kategoriji, tipu i lokaciji stambenog objekta.
- Da obezbedi uslove za razvoj različitih oblika izgradnje i renoviranja, primenjujući odgovarajuće strategije prostornog planiranja.
- Da usvaja smernice za projektovanje, izgradnju i renoviranje stanova, koje će se zasnovati na lokalnim standardima.
- Da vodi stambeni registar.

U novije vreme osnivaju se neprofitne organizacije koje se bave stambenim menadžmentom. Neprofitna organizacija koja pruža socijalni smeštaj može se pravno registrovati pri Ministarstvu za ekološka pitanja i prostorno planiranje. Uslove i stanarinu u neprofitnim stambenom smeštaju određuje država. Mogućnost dobijanja socijalnog smeštaja zavisi od prihoda; prednost imaju mlade porodice, porodice sa većim brojem dece i hendikepirana lica.

Usluge centara za zapošljavanje i obrazovanje odraslih regulisane se u skladu sa Zakonom o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti. Oblik, sadržaj, uslovi, pravila i procedure za sprovođenje programa obuke i mera zapošljavanja određene su Propisima o sprovođenju aktivnog programa za zapošljavanje i Propisima o sprovođenju aktivnih mera za zapošljavanje. Ovi drugi takođe propisuju istraživanja, razvoj i spovođenje eksperimentalnih programa na tržištu rada.

Nacionalna kancelarija za zapošljavanje je nezavisni pravni entitet sa statusom javnog zavoda koji se finansira iz državnog budžeta. Zakon o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti postavlja temelje Nacionalne kancelarije za zapošljavanje. U vrhovnom telu Kancelarije, Upravnom odboru, od petnaest članova pet su vladini predstavnici. Odbor predlaže na usvajanje elemente razvojne politike zapošljavanja, politike zapošljavanja, programe i mere sprovođenja, politike stipendiranja itd.

Nacionalna kancelarija za zapošljavanje obavlja stručne zadatke koji se tiču nalaženja radnih mesta, programa za zapošljavanje, savetovanja u izboru zanimanja, dodele školarine, obrazovanja i obuke za nezaposlena i fizički hendikepirana lica. Kancelarija je organizovana i funkcioniše na tri nivoa: glavna kancelarija koja obuhvata centralnu kancelariju i centralnu službu; deset regionalnih jedinica; pedeset devet lokalnih kancelarija širom Slovenije. Lokalne kancelarije za zapošljavanje direktno nalaze posao klijentima, nude savete za zapošljavanje, usmeravanja u karijeri, stalnu obuku i druge usluge za zapošljavanje. Regionalne jedinice obavljaju stručne i operacione zadatke i dužnost im je da savetuju i prate rad lokalnih kancelarija za zapošljavanje. Lokalne vlasti rade zajedno sa regionalnim jedinicima za zapošljavanje na formulisanju lokalnih razvojnih programa i zajedničkom finansiranju.

Aktivna politika zapošljavanja za 1998. svrstala je lokalne zajednice među četiri najveće ciljne grupe. Namera promovisanja lokalnih inicijativa za zapošljavanje, koje se već ostvaruju u saradnji sa Ministarstvom za ekonomski pitanja i drugim vladinim odeljenjima, bila je da se razvije mreža mehanizama za uspostavljanje lokalnih socijalnih i razvojnih partnerstava, posebno u regionima u kojima je lokalna privreda u padu. Do sada je potpisano četrdeset osam sporazuma o lokalnim razvojnim koalicijama i osnovano pet regionalnih centara.

Programi javnih radova uključuju kućnu pomoć starim licima. Postoje razni pružaoci ove usluge koji zapošljavaju ljude na javnim poslovima.

Sredstva se dobijaju iz državnog budžeta, budžeta opština koje su podnele zahteve za posebne projekte javnih radova i doprinosa korisnika. Aktivni programi zapošljavanja i obrazovanje odraslih sprovodi i finansira država (Ministarstvo za rad, porodicu i socijalna pitanja i Nacionalna kancelarija za zapošljavanje). Sredstva za pomoć nezaposlenima uglavnom se obezbeđuje iz državnog budžeta (oko osamdeset pet procenata), s obzirom na to da su doprinosi izuzetno niski (0,14% bruto plate zaposlenih i 0,06 % ukupnih bruto isplata koje isplaćuje poslodavac). Pojedinačni programi aktivne politike za zapošljavanje primaju deo sredstava od lokalnih zajednica; do pedeset procenata sredstava za javne radove, a između pet i deset procenata sredstava za poslovne radionice itd. obezbeđuju opštine. Izvestan broj javnih i privatnih obrazovnih centara nudi zvanično priznate obrazovne programe za odrasle.

Sistem za obrazovanje odraslih i zapošljavanje garantuje višeslojne veze između centralnih i lokalnih vlasti. Ministarstvo za rad, porodicu i socijalna pitanja konsultuje svoje socijalne partnere i predstavnike poslodavaca i radnika o svim važnim pitanjima koja se odnose na politiku zapošljavanja i obrazovanja odraslih. Ovo ministarstvo i Nacionalna kancelarija za zapošljavanje takođe blisko saradjuju s obzirom na to da je ova druga dobro informisana o situaciji u pojedinačnim zajednicama posredstvom svojih lokalnih kancelarija koje rade direktno sa nezaposlenima i sa komercijalnim kompanijama. Kada dođe do krizne situacije (bankrotstvo velike kompanije, na primer) saradnja se odvija između predstavnika kompanije i radničkog sindikata, lokalnih vlasti, Nacionalne kancelarija za zapošljavanje, Ministarstva za rad, porodicu i socijalna pitanja i Ministarstva za ekonomski pitanja.

U prošlosti su privatne agencije za zapošljavanje imale dozvolu da pružaju stručne usluge samo na osnovu dobijenih koncesija. Amandmani na Zakon o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti pokušaće da poboljšaju opštu efikasnost sistema za zapošljavanje. Prema novim odredbama, privatnim agencijama će biti dozvoljeno da nalaze radna mesta, razvijaju planove za zapošljavanje i sprovode aktivne mere zapošljavanja.

4. LOKALNE FINANSIJE, EKONOMSKI RAZVOJ

4.1. Prihodi

Finansije lokalnih vlasti su krajnje centralizovane u Sloveniji. Centralna vlasta određuje gotovo sve lokalne prihode; samo deset procenata javnih prihoda raspodeljuje se opštinama.

Zakon o finansiranju lokalne vlasti iz 1994. reguliše lokalni budžet, vrste poreza koje lokalne vlasti mogu da ubiru, rezerve, pozajmice na koje lokalne vlasti

imaju pravo, finansijsko poravnavanje i finansijske prenose. Vrste poreza koje lokalne vlasti mogu da ubiru uključuju porez na poklon i nasleđstvo, porez na automate za kockanje, porez na upotrebu dobara i porez na imovinu. Lokalne vlasti nisu ovlašćene da uvode nove poreze, a poreski nivo određuje centralna vlada osim u slučaju poreza na imovinu; od 1996. lokalna veća mogu da povećaju ovaj porez i do pet puta od procenjene pravne osnove. Poreska služba procenjuje i sakuplja poreze u ime lokalnih vlasti.

U avgustu 1998. usvojen je amandman na Zakon o finansiranju lokalne vlasti. Ovaj amandman je uveo značajne promene u aktuelni zakon.

1. Koncept garantovane potrošnje je promenjen u relevantnu potrošnju – što znači podršku lokalnim vlastima u obavljanju dužnosti koje su propisane Ustavom i zakonom. Iznos za lokalnu relevantnu potrošnju po glavi stanovnika je utvrđen formulom koju je uveo amandman, a koja uzima u obzir ukupan broj lokalnog stanovništva, veličinu teritorije i dužinu lokalnih puteva.

2. Ranije je zakon određivao raspodelu lokalnih prihoda da bi se obezbidle garantovana i ostala potrošnja. Amandman je utvrdio da svi poreski i neporeski prihodi treba da se upotrebe za opštu lokalnu potrošnju.

3. Amandman je regulisao visinu iznosa koji lokalne vlasti mogu da pozajme. Lokalne vlasti mogu da uzmu kredit u visini do deset procenata od lokalnih prihoda ostvarenih protekle godine ili više, ukoliko se kredit koristi za finansiranje stambenog projekta, vodosnabdevanje ili odnošenje otpada. Kamatne isplate ne mogu da prelaze tri procenta stvarnih prihoda.

4. Amandman je utvrdio novu proporciju za porez na zajednički dohodak. Ranije je sedamdeset procenata tog prihoda odlazilo državi, a trideset procenata lokalnoj vlasti. Amandman menja taj odnos na šezdeset pet procenata prema trideset pet procenata.

5. Amandman je utvrdio skalu za posebne donacije. Zavisno od prihoda od poreza na dohodak, lokalne vlasti mogu da prime specijalne donacije čiji je ukupan iznos do sedamdeset procenata od sredstava potrebnih za finansiranje nekog projekta.

Poreski prihodi su 1998. predstavljali 41,2 % ukupnog prihoda lokalnih vlasti (struktura je prikazana u tabeli 9.1). Porez na imovinu, isključivo lokalni porez, predstavljao je 0,4%, a porez na dohodak 37,4% svih lokalnih prihoda, ili 91% svih lokalnih poreskih prihoda u 1997. godini. Porez na imovinu ne ubiru sve lokalne vlasti i on je restriktivno nizak. Razlog za to je loša definicija poreske osnove za imovinu, postoje brojni izuzeci, a poreski obveznici su fizička lica a ne kompanije. U praksi se porez na imovinu prevashodno ubire od vikendica u opština u kojima je turizam dobro razvijen. Lokalna veća mogu da podignu

poreze za do pet puta od procenjene pravne osnove, ali osnova je veoma niska te zato prihodi sakupljeni iz ovog izvora nisu visoki.

Vlada priprema nov zakon o oporezivanju imovine da bi lokalnim vlastima dala priliku da sakupe veće prihode. Novi porez na nekretnine zameniće aktuelni porez na imovinu i doprinose za upotrebu zgrada i zemljišta. On će se plaćati za sve zgrade i zemljišta u Sloveniji, a obveznici će biti sve kompanije kao i fizička lica. Prevashodni problem u odnosu na novi program je da još uvek ne postoje precizni katastri o vlasništvu kuća i zemlje. Pa ipak, prihodi od poreza na imovinu i doprinosu na upotrebu zgrada i zemljišta postepeno se povećavaju svake godine.

Tabela 1.**Prihodi lokalnih vlasti u Sloveniji, 1997. i 1998.**

Tip prihoda	1997. (%)	1998. (%)	Stvarni rast 98-97 (%)
Poreski prihodi	42,6	41,2	2,9
Porez na dohodak (zajednički)	39,0	37,4	1,9
Porez na imovinu	0,4	0,4	5,6
Porez na poklon i nasledstvo	0,2	0,2	-8,7
Porez na kockarske igre	0,2	0,2	19,9
Porez na upotrebu dobara	2,8	3,0	16,6
Neporeski prihodi	35,6	37,3	11,5
Administrativne takse	0,0	0,0	-3,7
Takse na kockarske automate	0,9	0,7	-12,2
Novčane kazne	0,1	0,2	23,3
Lokalne dažbine	0,3	0,4	15,3
Komunalne takse	2,7	2,7	8,3
Prihodi od administrativnih organa	1,9	1,8	1,9
Doprinosi za upotrebu zgrada i zemljišta	10,3	12,0	24,5
Takse na obradivo zemljište i šume	0,6	1,1	81,6
Drugi prihodi	18,8	18,4	4,3
Opštne donacije	18,8	18,4	4,4
Posebne donacije	3,0	3,1	11,3
Ukupno (isključujući pozajmice)	100,00	100,00	9,0

Izvor: Ministarstvo finansija.

Lokalne vlasti mogu da prikupljaju i neporeske prihode. Stope i dažbine variraju među lokalnim vlastima. Neporeski prihodi predstavljali su 35,7% lokalnih

prihoda u 1997. godini. U malim opštinama, ovi prihodi su predstavljali samo 5% sredstava za javnu potrošnju, dok su u velikim činili čak 40%. Doprinosi za upotrebu zgrada bili su važan deo ovih prihoda, čineći 12% svih lokalnih prihoda i 30% svih neporeskih prihoda u 1998. godini. Druge dažbine i doprinosi činili su svega 6,8%.

Drugi važni neporeski prihodi stiču se od prodaje imovine, najamnine, zakupa i stambenih fondova. Ali ne postoji sistematičan zapis o prihodima iz ovih izvora, podaci su grupisani u zajedničku kategoriju, čineći 18,8% svih lokalnih prihoda i 52,6% svih neporeskih prihoda u 1997. godini. Za opštine su takvi prihodi jedini nezavisni izvor finansija i njihova potrošnja nije određena iz centra. Nažalost, većina opština nije u stanju da prikuplja ili koristi sredstva iz ovih izvora na efektivan način, prevashodno zbog nedostatka stručnosti u finansijskom menadžmentu.

Preneti prihodi uključuju dotacije za finansiranje tekuće i investicione potrošnje. Ove dotacije određuje i mesečno raspodeljuje Ministarstvo finansija na osnovu predviđanja garantovane potrošnje, a ubuduće će to činiti na osnovu predviđanja relevantne potrošnje i pravih lokalnih prihoda. Pravi prihodi obuhvataju sve poreske i neporeske prihode, isključujući one koji potiču od upravljanja lokalnom imovinom (prodaja imovine, najamnine i zakupi; aktuelni prihodi iz stambenih fondova; kamata). Oni se obračunavaju prema stopama koje utvrđuju država ili lokalna vlast. Konkretni iznos potom sporazumno određuju Ministarstvo finansija, poreska služba i svaka opština. Lokalna vlast prima finansijsko poravanje ukoliko njeni pravi prihodi nisu dovoljni da pokriju procenjenu relevantnu potrošnju. Ministarstvo finansija garantuje dodatna sredstva onim lokalnim vlastima čiji su stvarni prihodi niži od prvobitno procenjenih.

Sredstva preneta iz državnog budžeta predstavljala su 18,4% lokalnih prihoda u 1998. godini. Budući da su preneta sredstva bila raspodeljena zajedno sa prihodima od poreza na dohodak, samostalnost u potrošnji ovog tipa sredstava je bila gotovo nemoguća. Ubuduće će ona biti preneta lokalnim vlastima odvojeno od ostalih prihoda.

Pored opštih dotacija, resorna ministarstva takođe mogu dodeljivati namenske dotacije na osnovu molbe lokalnih vlasti za finansijsku podršku za konkretne projekte (kao što su opšta infrastruktura, toplane i vodosnabdevanje). Lokalne vlasti podnose odgovarajuću dokumentaciju za ceo investicioni plan sa pratećim dozvolama i potvrdama da je određeni iznos njihovih vlastitih sredstava usmeren na taj projekat. Uslovi pod kojima lokalne zajednice mogu da dobiju sredstva utvrđeni su sistematskim zakonima ili propisima pojedinačnih ministarstava za konkretne oblasti finansiranja. Namenske dotacije činile su 3,1% lokalnih prihoda.

Prema Zakonu o finansiranju lokalnih vlasti, opštine mogu da pozajme sredstva iz bilo koje državne kreditne institucije. Opštine moraju da obaveste Ministarstvo finansijsa o takvim pozajmicama, ali se za tu svrhu ne zahteva ovlašćenje od države. Iznos opštinske pozajmice je takođe ograničen. Zakon ne dozvoljava pozajmljivanje od stranih javnih službi ili na stranom tržištu kapitala. Ako su različita strana tela ili banke odobrile izvesnu sumu sredstava, ona se posmatraju kao deo celokupnog balansa javne potrošnje na državnom nivou. Takva sredstva onda stoje na raspolaganju pojedinačnim ministarstvima, koja mogu da dodeljuju nepovratna sredstva ili sredstva u obliku kredita po mnogo nižoj kamatnoj stopi od one koju nude domaće banke. Zakon o finansiranju lokalnih vlasti predviđa da opštine imaju pravo da izdaju lokalne obveznice, ali ne postoji zakon koji bi regulisao takve aktivnosti, te stoga ova mogućnost ostaje neiskorišćena. Lokalne vlasti su 1998. godine pozajmile 1,68 milijardu slovenačkih tolara ili 1,2 procenta od ukupnih lokalnih prihoda.

Lokalne vlasti sakupljaju prihode iz raznih izvora. „Kontrolisani prihodi” - oni koje određuje centralna vlast – moraju se upotrebiti za potrošnju koju nalaže centralna vlast i lokalne vlasti nemaju nikakvog uticaja u prikupljanju ovih prihoda. Kontrolisani prihodi su činili 45,3 % svih lokalnih prihoda (isključujući pozajmice) u 1998. godini ili 66,8% ako se uključe sredstva preneta iz centralnog budžeta.

Zakon o finansiranju lokalnih vlasti dozvoljava lokalnim vlastima da, unutar zakonski postavljenog okvira, identifikuju druge izvore „diskrecionih prihoda”, odrede njihove stope i ubiru ih. Zbog toga diskrecioni prihodi pružaju lokalnim vlastima izvesnu finansijsku nezavisnost. Takvi prihodi činili su svega 18,6% lokalnih prihoda u 1998. godini. Najvažniji izvor diskrecionih prihoda jesu doprinosi za upotrebu zgrada i zemljišta. Jedini porez koji je deo diskrecionih prihoda jeste porez na imovinu. Upoređujući 1996. i 1998. srazmera diskrecionih prihoda je porasla, pružajući na taj način veću finansijsku nezavisnost lokalnim vlastima. S druge strane, ovo takođe podrazumeva veću odgovornost i potrebu za poboljšanjem finansijskog menadžmenta na lokalnom nivou.

4.2. Potrošnja

Većinu lokalne potrošnje određuje centralna vlada. Opštine moraju da obezbede „garantovanu” ili, prema novom zakonu, „relevantnu” potrošnju na lokalnom nivou. Prema amandmanima Zakona o finansiranju lokalne vlasti, opštine neće koristiti samo ograničene prihode već i neporeske prihode za relevantnu potrošnju. „Druga” potrošnja, uopšteno govoreći, podstiče javni i privatni biznis i podržava kulturna udruženja, sportske klubove itd. Lokalna potrošnja se 1998. povećala na svim poljima, kao što je ilustrovano u tabeli 9.3.

Tabela 2.

**Potrošnja lokalne vlasti izražena u procentima BNP
i opšte vladine potrošnje u Sloveniji u periodu od 1994. do 1997.**

	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.
Lokalna potrošnja izražena u % BNP	5,4	4,6	4,9	4,8	4,9
Lokalna potrošnja izražena u % opšte vladine potrošnje	11,5	10,1	10,8	10,5	9,2

Izvor: Ministarstvo finansija.

Tabela 3.

Struktura lokalne potrošnje u Sloveniji, 1997. i 1998.

Tip potrošnje	1997. (%)	1998. (%)	Stvarni rast 98-97 (%)
Administracija (plate, troškovi itd.)	12,9	13,0	7,7
Fond za zaštitu i spasavanje	0,4	0,4	0,0
Javne institucije	41,0	41,7	8,5
Osnovno obrazovanje	11,7	11,9	8,7
Istraživačke aktivnosti	0,2	0,1	-35
Kultura	5,4	5,3	3,7
Sport	3,3	3,4	11,8
Socijalna bezbednost	3,8	3,7	3,1
Obdaništa i vrtići	14,8	15,1	8,3
Javno zdravstvo	1,5	1,6	17,7
Drugo	0,4	0,5	49,9
Sredstva preneta lokalnoj privredi	35,6	34,9	4,5
Javna sanacija	12,3	11,6	0,6
Stambena potrošnja	4,8	5,6	24,6
Putevi	10,6	9,6	-3,5
Protivpožarna zaštita	1,9	2,0	10,2
Druga preneta sredstva	6,0	6,1	8,7
Rezervni fond	0,8	0,5	-28,8
Prenosi mesnim zajednicama*	1,1	1,2	12,4
Drugi	8,2	8,3	

Izvor: Ministarstvo finansija.

*Mesne zajednice neće primati posebna preneta sredstva od 1999.

Više od 55,1% lokalnih prihoda troši se na administraciju, zaštitu i javne institucije. Ako se javna sanacija, putevi i protivpožarna zaštita uzmu kao javne kompanije, onda se još veći iznos troši za javne namene. Druga sredstva preneta lokalnoj privredi čine 6% ukupne lokalne potrošnje; ovaj odnos varira od 1 do 16% među lokalnim vlastima. Neke lokalne vlasti troše najviše na podsticanje malih i srednjih privatnih preduzeća, a druge na poljoprivrednu. Zato ove brojke ne pružaju celokupnu sliku o diskrecionoj potrošnji.

5. NAREDNI KORACI U PROCESU TRANZICIJE

U pripremi je pregled aktuelne podele u nadležnostima između države i opština, koji će predstavljati osnovu za amandmane i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi. Oni treba da pruže opštinama veću autonomiju u prostornom planiranju, ekološkim pitanjima, poljoprivredi, maloj privredi i drugim oblastima. Ciljevi promene i dopune zakona su sledeći:

1. Da se poboljša saradnja između opštinskog veća i gradonačelnika, kao i između opštinskih organa. Prema predloženim amandmanima, opštinsko veće ostaje najviši organ za donošenje odluka u opštini, a gradonačelnik, koji je na čelu veća, odgovoran je za sprovođenje njegovih odluka i predstavljanje opštine.

2. Da se detaljnije definišu prava i obaveze pojedinačnih opštinskih funkcionera, a da opštinske funkcije budu poveravane samo neposredno izabranim funkcionerima. Prema aktuelnim predlozima, svi opštinski funkcioneri ubuduće treba da budu neposredno birani. U sistemskom smislu, ovo će se regulisati tako što će se zamenici gradonačelnika birati među članovima opštinskog veća, a opštinski sekretar više neće biti funkcioner.

3. Da se definišu oblici saradnje među opštinama, sa ciljem da se one sposobe da na ekonomičniji način, putem zajednica i udruženja, obavljaju konkretnе zadatke od zajedničkog interesa.

4. Da se uskladi specijalni status urbanih opština tako da se obezbedi sprovođenje ustavnih odredaba.

Jedan od najvažnijih ciljeva promene zakona jeste da se smanje sukobi u vezi sa prenošenjem dužnosti sa državne na opštinsku nadležnost, s obzirom na to da je u interesu države da traži racionalnije i efektivnije načine da zadovolji javne potrebe. Taj postupak mora imati odgovarajuću pravnu osnovu koja će državi omogućiti:

– Da na opštinu prenosi određene zadatke u vezi sa lokalnim javnim pitanjima, gde će opštinski organi sasvim izvesno postići opšte sprovođenje programa i razvoj lokalne samouprave, a da pri tom ne bude nepotrebno opterećena administracijom.

- Da odredi, na osnovu geografskih, ekonomskih, kulturnih ili drugih karakteristika i specifičnih svojstava pojedinačnih opština, koje zadatke mogu da obavljaju sve ili samo određene opštine.
- Da organizuje direktnu saradnju sa građanima u usvajanju odluka u opštini.
- Da dopuni sistem nadzora opštinskih organa, prevashodno u izvršavanju mandatornih zadataka; aktuelni sistem ne ostavlja prostora za delotvornu akciju Vlade i ministara u slučajevima gde je, usled nelegalnih aktivnosti opštinskih organa, naneta šteta konkretnom pravnom entitetu ili lokalnoj zajednici.

Svrhainiciranja promene Zakona o finansiranju opština jeste da se usaglasi sistem finansiranja slovenačke lokalne samouprave sa direktivama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Glavni cilj ovih amandmana biće da se dozvoli veća finansijska nezavisnost opština. Očekivani amandmani uključivaće sledeće ciljeve:

1. Lokalne finansije će postati jedinstvene, a opštinski prihodi više neće biti podeljeni na garantovani i drugi prihod.
2. Prihod za garantovanu upotrebu biće definisan kao „odgovarajući obim sredstava za finansiranje lokalnih poslova od javnog značaja“. Time bi trebalo da se obezbedi normalno funkcionisanje opština.
3. Vlada će obezrediti dodatnu pomoć za opštine u obliku opštih dotacija. Biće određeni jedinstveni kriterijumi koji će se primenjivati na sve opštine.
4. Biće uvedene i specijalne dotacije za one oblasti u kojima vlada ima poseban interes.
5. Gradonačelnici će imati veću nadležnost u pogledu opštinskih budžeta. Da bi se rešio problem prevelikog opštinskog duga, krediti će se odobravati na osnovu usvojenog budžeta i uz odobrenje Ministarstva finansija.
6. Opštine će poboljšati sistem prikupljanja podataka potrebnih za pripremu relevantnih godišnjih budžeta.

Snežana Đorđević*

SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI I JUGOSLAVIJI (1804 - 2000)

1. UVOD

– Lokalna samouprava je sistem organizacije lokalne vlasti (u čijem izboru građani neposredno učestvuju) i putem koga odlučuju o opštim i najvažnijim pitanjima života i razvoja te zajednice. Danas je ovo izuzetno važna i aktuelna oblast političkog, ekonomskog i socijalnog života jer se u savremenim društvima događa svojevrsna renesansa lokalne vlasti.

Fenomen lokalne samouprave je povezan sa čitavim nizom filozofskih i ključnih politikoloških pojmoveva kao što su: sloboda, autonomija, demokratija, građanin i građanstvo, država, uprava itd.

Lokalna samouprava je emanacija *slobode* građana i realizacija je uzbudljivog čina prenošenja *suvereniteta vlasti*, koji neotuđivo pripada samo *građanima*, na njihove predstavnike koji odlučuju i pružaju građanima odgovarajuće usluge. Sloboda nije apstraktan fenomen i upravo se sistemom lokalne samouprave može meriti i ostvarivanje realne slobode građana.

Lokalna samouprava i *država* su fenomeni istog roda jer predstavljaju oblik i način organizacije vlasti ali su različitog nivoa organizacije i različite nadležnosti (vrste poslova). Evolucija političkog sistema i razvoj demokratije doveli su do uspostavljanja partnerskih odnosa između ova dva nivoa vlasti i jedna od važnih osvojenih vrednosti je garantovanje i zaštita autonomije lokalne vlasti od mogućnosti da država ograničava i manipuliše njenim pravima.

Državna, odnosno javna uprava je grana vlasti koja je povezana i upućena na lokalnu vlast jer se važan deo njenih aktivnosti realizuje na lokalnom nivou.

* Dr Snežana Đorđević, Fakultet političkih nauka/PALGO centar.

Danas, pogotovu usled važnih promena u tipu države i usled veće orijentacije ka tržištu, ta veza postaje funkcionalno još razvijenija i snažnija.

Lokalna samouprava je lokalna *demokratija* i temelj je čitavog političkog sistema. Ona je važan merni instrument i korektor demokratskih procesa na višim nivoima organizacije *vlasti*. Upravo je izučavanje procesa i odnosa u sferi lokalnih vlasti i samouprave dovelo do veoma značajnih saznaja kojima je obogaćena i kojima se bogati savremena teorija politike.

Ova studija se bavi sistemom lokalne samouprave u Srbiji od njenog nastanka kao države početkom 19. veka, preko ustrojstva i funkcionisanja ovog sistema u Jugoslaviji od 1918. (kada je nastala) do njenog raspada 1991. godine

Drugi deo studije se odnosi na kritičku analizu uređenja lokalne samouprave od 1991. do 2000. godine i treći, završni deo je posvećen predstojećim reformama ove oblasti u Srbiji.

Kao i u drugim zemljama, sistem lokalne samouprave u Srbiji je važan deo celokupnog sistema vlasti i indikator je postojanja i razvijenosti demokratije. U periodu od dva veka koji ova analiza obuhvata, bilo je moguće posmatrati razvoj političkih institucija u mladoj srpskoj državi od njenog nastanka i postupnu demokratizaciju sistema jačanjem i razvojem lokalne samouprave. Bilo je moguće videti uticaj krupnih promena *oblika državnog uređenja* (od monarhije u republiku) kao i *veličine države* (od Srbije ka Jugoslaviji i konačno ka ostatku Jugoslavije – federaciji Srbije i Crne Gore) na način uređenja ove oblasti. Ova evolucija obuhvata dva veka koji su predstavljali zanimljiv okvir za analizu pojave i razvoja brojnih demokratskih institucija, procesa i odnosa, kao i za analizu transformacije celine političkog, pravnog i ekonomskog sistema.

Drugi i treći deo rada su dali dovoljno prostora za produbljeniju analizu političkih i ekonomskih procesa i odnosa koji su povezani sa lokalnom samoupravom u Srbiji u poslednjih deset godina kao specifičnom „pred-tranzicionom periodu“. Srbija se nalazi u zanimljivom istorijskom trenutku i pred izazovom konačne realizacije čitavu deceniju odlaganih reformi, u kojima reforma lokalne samouprave ima poseban značaj jer se ne može kvalitetno realizovati bez temeljnih reformi političkog, pravnog i ekonomskog sistema u celini. Značaj reforme lokalne samouprave još više naglašava činjenica da je u poslednjih dvadesetak godina lokalna samouprava, svuda u svetu, dobila daleko značajnije mesto i da lokalna vlast preuzima veoma važne poslove i funkcije koji su ranije pripadali isključivo državi.

Ova studija je zamišljena kao prilog uporednim studijama lokalne vlasti i inspiracija demokratskom i modernom uređenju vlasti u Srbiji.

2. EVOLUCIJA

Pitanje samouprave se početkom XIX veka u Srbiji nameće kao pitanje nacionalnog oslobođenja, a zatim i kao pitanje izvora i organizovanja vlasti u mladoj srpskoj državi. Samouprava koja se u srpskom narodu razvijala krajem XVIII veka predstavljala je značajnu tradiciju u borbama za oslobođenje od turske vlasti. Zbacivanjem turske vlasti, narod je video put daljem razvoju svoje samouprave, pa je kasnije na jačanje srpskih starešina i na njihovu samovolju gledao kao na uzurpaciju prava koja je izvojevao za sebe.

U prvom i drugom srpskom ustanku oblikovala su se tri koncepta organizacije državne vlasti: centralistički, oligarhistički i decentralistički. Prvi je podrazumevao potpunu i neograničenu vlast jednog čoveka – vožda, a kasnije kneza, odnosno kralja. Drugi je značio podelu vlasti na viđenje ljudi, knezove i vojne poglavare. Treći je podrazumevao organizaciju decentralizacije vlasti i uvođenje jake lokalne samouprave. Tok srpske istorije se, od oslobođenja pa do sredine 20. veka, može posmatrati kao borba za uvođenje opštinske samouprave nasuprot ličnim i autoritarnim oblicima režima koji su bili stalno nametani od vladara obe dinastije. Tokom ovog perioda Srbija se od feudalne, siromašne i zaostale države preobratila u modernu evropsku državu sa demokratskim institucijama.

Još od 18. veka traje borba sprskog naroda za oslobođenje od turske vlasti i za jačanje samouprave. Prvi srpski ustank je podignut 1804. godine, a zatim 1815. i Drugi ustank. Proces postepenog oslobođanja Srbije se nastavlja. Srbija dobija autonomiju od sultana Hatišerifom iz 1930. godine, a 1848. godine Turci definitivno napuštaju Srbiju.

Srbija je kao samostalna država nasledila teritorijalnu organizaciju kao deo Turske imperije. Osnovne teritorijalne jedinice su bile nahije, knežine i sela.

Nahije su bile najveće jedinice vlasti. U njima su najvažniji organi bili: muse-lim (upravnik), kadija (sudija) i nahijski starešina. Nahijski starešina je nadgledao muselime, kadije, oborknezove i raspisivao je poreze knežinama.

Knežine su bile veće jedinice i imale su skupštine i oborkneza.

Sela su bila najmanje jedinice samouprave i imale su zbor, kneza i kmeta kao osnovne organe.

Odmah posle ustana ukida se samouprava (koju ni Turci nisu hteli da ugroze) i Srbija se deli na 12 okružja (dotadašnje nahije), zatim na gradove i sela. U gradovima je bio gradski poglavar a u selima seoski knez.¹

Posle 1815. Miloš Obrenović je celokupnu vlast uzeo u svoje ruke a nahijski i knežinski knezovi su bili njegovi lični organi zaduženi da za njega kontrolišu

¹ Radivoje Marinković, *Lokalna samouprava*, IPS, Beograd, 1998, str. 189 - 195.

i sprovode njegove naredbe. Ovakav način upravljanja je imao mnoge protivnike, pogotovu među ostalim velikašima. Zato Miloš 1834. godine saziva Skupštinu na kojoj se donose odluke o uređenju zemlje. Srbija se deli na pet serdarstava (okružja), koji su bili oblici dekoncentracije vlasti, a serdari kao nosioci upravne, sudske i policijske vlasti i dalje predstavljaju Miloševu kontrolu nad okružjima. Kao reakcija na neograničenu vlast Miloša Obrenovića 1835. godine izbija Miletina buna. Da bi umirio pobunjenike, Miloš donosi Sretenjski ustav koji više tehnički deli teritorije na opštine, srezove i okruge i uvodi još neke elemente zahtevanih upravnopravnih reformi. Ovaj ustav nije primenjivan ali je ojačao svest o potrebi ustavnopravnog poretka i reformi i stvorio temelj za kasnije reforme.²

U periodu od 1838. godine sve je izraženiji proces izgradnje političkih institucija u celini, a posebno razvoja sistema lokalne samouprave po uzoru na evropske standarde. Početak ovih reformi je nosio dosta uticaja turske organizacije, da bi vremenom ti uticaji bili potpuno marginalizovani i napušteni. Turski ustav iz 1839. uvodi Savet kao predstavnički organ sa funkcijama skupštine. Zemlja se deli na opštine, srezove i okruge (17), ali su i okruzi centralizovani i nema lokalne samouprave.

Godine 1839. donet je Zakon o opštinama koji reguliše ovu oblast. Uvode se seoske i varoške opštine a Beograd dobija poseban status. Opštine dobijaju nadležnosti kao što su: obezbeđivanje imovinske i lične bezbednosti građana, rad škola, bolnica, sudova, briga o deci bez roditelja itd. Opština može da puni budžet i koš (opštinska kasa i koš), ali centralni organi daju odobrenje opštinama za svaki veći izdatak. Dešavalо se da se opštine mnogo zaduže pa je to imalo donekle i preventivne svrhe. Opština je bila pod rigoroznom kontrolom centralne vlasti. Najvažniji organi opštine su bili opštinski sud, opštinski odbor i kmet.

Opštinski sud je vršio glavnu vlast u opštini i činili su ga glavni kmet, dva pomoćnika, sudstvo i državna policija. Kmet je zavisio samo od sreskog načelnika, pa je vodio računa da sa njim ima dobre odnose i faktički je imao gotovo neograničenu vlast.

Opštinski odbor je bio nadzorni organ. On je imao od 8 do 32 člana, biran je na zboru i njegov sastav su činili predsednik i dva člana suda. Vršio je nadzor nad radom opštinskog suda pogotovu u pogledu finansija (prireza, investicija i zaduživanja).

Organji vlasti u srezu su bili: načelnik, pisar i pandur, a u okrugu načelnik, pomoćnik i blagajnik.

² Ružica Guzina, *Opština u kneževini i kraljevini Srbiji (1804-1839)*, Institut za pravnu istoriju, Beograd, 1966.

Od 1842. do 1858. godine ustavobranitelji su izvršili važan uticaj na modernizaciju države, na stvaranje pravnog poretku i donošenje važnih zakona kojima je Srbija polako ulazila u porodicu evropskih država.³ U tom periodu je u većoj meri obezbeđena lična i imovinska sigurnost, uvedeno je pisano zakonodavstvo umesto arhaične i privatizovane vlasti, a sudstvo, uprava i policija su modernizovani.

U periodu od 1850. do 1860. vode se borbe na političkoj sceni oko oblika državnog uređenja između različitih političkih partija i kralja.⁴ U vreme vladavine Mihaila Obrenovića, 1866. godine, donet je Zakon o opštinama⁵ kojim su sahranjene sve iluzije i ideje liberala o narodnoj suvernosti. Mihailo je bio centralista i opštinu je posmatrao kao poslednju instancu i najniži organ državne vlasti.

Osnovni organi vlasti su bili zbor, opštinski odbor i opštinski sud.

Zbor je organ u čijem radu su učestvovali svи punoletni građani koji su plaćali 6 talira (imovinski cenzus). Nadležnost suda je bila da bira organe opštinske vlasti, odlučuje o promeni granica opštine ili daje mišljenje o predmetima nadzorne vlasti. Radom zbara je rukovodio kmet.

Opštinski odbor je bio izborni telo, izabrano na 4 godine (svake 2 godine se menjala polovina članova odbora), imalo je 8 do 16 članova i osnovna funkcija odbora je bila u tome da zastupa opštinske interese i nadgleda rad suda.

Opštinski sud je bio najznačajniji organ. Njega su činili kmet kao predsednik suda i dva člana – kmetska pomoćnika. Sud je vršio policijsku vlast, skupljao poreze, vršio izbor službenika, realizovao poslove opštine (škole, sirotinja, zdravlje itd.). Izbor kmeta je odobravala centralna vlast.

2.1. Teorijske, idejne struje

Ovaj zakon je bio predmet mnogih kritika, kako liberala tako i socijalista (Svetozar Marković). Adam Bogosavljević, voda jednog dela narodnjaka, zagovarao je realizaciju snažne lokalne samouprave tako da je to postala stalna tema skupštinskih zasedanja. Svi ti koncepti i ideje polako su menjali političku klimu i ambijent u Srbiji i utirali put većoj demokratizaciji Srbije.⁶

Posle Berlinskog kongresa i pripajanja dela novih teritorija Srbiji (1882. godine Srbija je dobila status Kraljevine) donet je novi zakon o opštinama koji je

³ Slobodan Jovanović, *Ustavobranitelji i njihova vlada (1838-1858)*, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd, 1933. i *Vlada Milana Obrenovića*, prva knjiga, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd, 1934.

⁴ Slobodan Jovanović, *Druga vlada Miloša i Mihaila*, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd, 1933. i *Vlada Milana Obrenovića*, prva knjiga, 1934.

⁵ Videti: *Zakon o ustrojstvu opština i opštinske vlasti*, 1966.

ubrzo stavljen van snage. Pod uticajem naprednjaka (Zakon iz 1884) opština je stavljena pod tutorstvo policije.⁷ Kralj Milan je, međutim, zbog mnogih promašaja u politici (rat sa Bugarskom, dugovi itd.) bio prinuđen da pomiluje radikale zbog Timočke bune. Oni su dobili izbore, a Nikola Pašić mesto predsednika Skupštine i predsednika beogradske opštine⁸. Time konačno dobijaju mogućnost da ostvare svoje ideje donošenjem Ustava 1888. i Zakona o opštinama 1889.⁹ Tako je Srbija ušla u zlatno doba lokalne samouprave.

Rešenjima Ustava i zakona¹⁰ Srbija je podeljena na okruge, srezove i opštine. *Okruga* je bilo 15 i bili su samoupravni - najvažniji organi su bili skupština i odbor. Članove okružne skupštine, kao zastupnike, birali su kmetovi i odbornici svih opština jednog sreza i mandat im je trajao 3 godine. Okružni odbor se bavio budžetom, razređivanjem priteza, upravljanjem imovinom, sastavljanjem završnog računa itd. Okružni načelnik je bio predstavnik države u okrugu.

Srezovi su imali u nadležnosti pitanja prosvete, saobraćaja, privrede i finansija i bili su srednji nivo organizovanja (po mišljenju mnogih suvišan) između opštine i okruga.

Opština kao osnovni nivo organizovanja lokalne vlasti imala je sledeće organe: zbor, sud i odbor.

Zbor je organ koji su činili svi punoletni građani koji su plaćali 15 dinara poreza. Zbor je birao sve organe vlasti, odlučivao o porezu, pijacama, dobrima opštine i davao mišljenje o državnim predmetima. Predsednik suda je bio i predsednik zbora.

Sud je bio najvažniji organ opštine, mandat je trajao 2 godine i imao je tri glavne funkcije: sudsку, policijsku i izvršno-upravnu. Osnovna nadležnost suda je bila da upravlja imanjima opštine, prihodima, porezima, da brine o sirotinji, vodi knjige, sređuje statističke podatke, glasačke spiskove i da izdaje isprave.

Odbor je bio organ koji je imao u nadležnosti kontrolu rada suda u bitnim pitanjima (budžet, opštinski računi itd.). Odbor je imao od 10 - 20 odbornika (u Beogradu 32), mandat mu je bio 2 godine i sednice su bile javne.

Nadzor nad radom opština je bio ograničen na kontrolu zakonitosti. Centralni organi su, u određenim slučajevima, neke od odluka i rešenja opštinskih organa

⁶ Slobodan Jovanović, *Vlada Milana Obrenovića*, prva knjiga, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd, 1933, str. 395 - 429

⁷ Slobodan Jovanović, *Vlada Milana Obrenovića*, druga knjiga, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd, 1934.

⁸ Vasa Čubrilović, *Istorija političke misli u Srbiji XIX veka*, Prosveta, Beograd, 1958, str. 358 - 363.

⁹ Ružica Guzina, *Opština u Srbiji (1839 - 1918)*, Rad, Beograd, 1976, str. 324 - 330.

¹⁰ Videti: *Zakon o opštinama*, 1889.

mogli da zadrže od izvršenja. Pregled kase i računa je posebno podlegao kontroli (pre svega analiza i kontrola zakonitosti).

Nažalost, ovaj zakon nije dugo bio primenjivan. Kralj Aleksandar je 1894. godine izvršio državni udar i 1901. vratio Ustav iz 1869. i Zakon o ustrojstvu opština iz 1866. (ustav i zakon kneza Mihaila), kao i Zakon o okruzima i srezovima iz 1839. Da bi ovu materiju približio svojim potrebama, 1902. je doneo Zakon o opštinama¹¹ kojim značajno ograničava lokalnu samoupravu.

I dalje postoje opštinski zbor, odbor i sud sa već poznatim nadležnostima. Pojačao je imovinski cenzus na 15 dinara i ograničio biračko pravo. Nadzor nad radom opštine je pojačan kako u pitanjima finansija tako i u mogućnosti da se zadrže od izvršenja brojna opštinska akta. Uvodi se mogućnost smenjivanja predsednika opštinskog suda i raspuštanja odbora. Ali i takav zakon je bio previše liberalan za kralja, pa ga on poništava 1903. godine u okviru čuvene petnaestominutne suspenzije ustava i niza zakona.

Te iste godine kralj Aleksandar je ubijen, potvrđen je Ustav iz 1888. ali ne i Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1889, već Zakon iz 1902. Tokom narednih godina, sve do 1909. napravljen je niz dopuna kojima je smanjen cenzus, uvedeno glasanje kuglicama (precizirana izborna procedura), ali su, nažalost, i ograničena prava zpora. Obezvređen je rad zpora jer je uređeno da se radi bez kvoruma – prisutni odlučuju bez obzira na broj, suzdržani su se računali kao opredeljeni za odluku itd. Pojačan je nadzor državnih organa i dato im je pravo da zadržavaju odluke svih opštinskih organa od izvršenja. Ako državni savet u roku od 30 dana ne bi doneo presudu u vezi sa spornim pitanjem izvršna bi bila odluka državnog organa (ranije je izvršna bila odluka opštinskog organa). Ova izvrnuta logika je uvela princip volontarištice i arbitrarne procene celishodnosti koja narušava osnove samouprave.

Pored opštine postoje okrug i srez, koji pre svega predstavljaju nivo organizacije državne vlasti sa funkcijom nadzora, čime su poslovi samouprave dodatno i znatno redukovani. Okrug ima skupštinu, odbor (uži sastav od 3 člana sa predsednikom i širi u koji ulaze izaslanici iz srezova) i delovođu (nekadašnji sekretar). Srez ima istu strukturu kao i okrug i njegovi organi su: skupština, odbor i delovođa.

Zanimljivo je da je ovakav zakon bio privlačniji za vlasti u Srbiji nego radikalски zakon iz 1889. tako da su i u novu zajedničku državu – Jugoslaviju preneta slična rešanja.

¹¹ Videti: *Zakon o opštinama*, Beograd, Državna štamparija Kraljevine Srbije, 1902.

2.2. Jugoslavija

Jugoslavija je formirana 1918. godine od teritorija Srbije, Crne Gore, Makedonije, Vojvodine, Slavonije, Dalmacije, Bosne i Hercegovine i Slovenije. Ona postaje Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca a kasnije Jugoslavija. Ova zemlje je bila pokušaj stvaranja zajedničke države većine slovenskih naroda na Balkanu.

Svaka od oblasti u njoj imala je svoje važeće zakone o lokalnoj samoupravi: Slovenija i Dalmacija zakon iz 1862, Vojvodina iz 1866, Hrvatska iz 1895, Srbija iz 1903, BiH iz 1907, dok Makedonija i Crna Gora nisu imale zakonski regulisanu ovu oblast.

Od 1921. do 1929. godine postojala je podela na opštine, srez i oblast kao jedinice lokalne samouprave (okrug je bio jedinica državne uprave).

Od 1929. godine ukinuta je lokalna samouprava tako što je donet Zakon o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja, i to su bile: banovine, srezovi, opštine i gradske opštine. Opštine su imale sledeće organe: *odbor* (24 - 36 odbornika), uveden je kvorum (polovina + 1) za rad i odlučivanje i uprava kao profesionalni aparat opštine.¹² Godine 1931. je donet Oktroisani ustav kojim je kralj Aleksandar ukinuo mnoge slobode.

Zakonom o opštinama¹³, koji je donet 1934, potvrđena je dvotipnost sistema: razlikovale su se opštine od gradskih opština.

Gradska opština je imala *gradsko veće* (27 - 72 odbornika). Dve trećine sastava su birane na neposrednim, opštim ali *javnim* izborima a jednu trećinu je imenovao ban (u Beogradu i Pančevu koji nisu ulazili u sastav nijedne banovine, imenovao ih je ministar unutrašnjih poslova). Predsednik opštine je bio osoba koja je na čelu najjače kandidacione liste (po pravilu šef partije).

Sednice opštine su bile javne.

Postojao je mesni zbor kao oblik neposredne demokratije.

2.3. Opštinske finansije

Opština je imala svoje izvore prihoda, ali je za veliki broj prihoda morala tražiti saglasnost: tako je najvažniji prihod bio od opštinskih preduzeća i on je mo-

¹² Videti: Mapu 1. u Appendixu: Administrativna podela Kraljevine SHS na okruge i županije (1918 - 1922), mapu 2: Administrativna podela zemlje na oblasti od 26. aprila 1922. i mapu 3: Administrativna podela Kraljevine Jugoslavije od 1929. do 1939.

¹³ Videti: *Zakon o opštinama*, Službene Novine, godina XV, broj 85-XLIII, Beograd, 1933. i *Zakon o gradskim opštinama*, Službene Novine, godina XVI, broj 169-XLIII, Beograd, 1934.

gao ići do 50% državnog poreza uz odobrenje sreskog načelnika, do 200% državnog poreza uz odobrenje bana i preko toga uz odobrenje ministra finansija.

Nad radom opština su postojali jak nadzor i kontrola. Ban je mogao da razreši predsednika opštine i članove opštinske uprave.

Od 1945. godine se promenio tip uređenja. Jugoslavija postaje socijalistička republika i blago joj se menjaju granice (kao zemlja u pobedničkom taboru, dobija sva ostrva istočne jadranske obale, Zadar i Istru u celini). Od ovog perioda logika uređenja je prožeta socijalističkom ideologijom i vrednostima.

Narodnooslobodilački odbori (NOO), kao osnovni organi vlasti i odlučivanja, nastali su tokom rata kao pozadinska podrška borbi i rešavanju brojnih problema i oni se smatraju klicama lokalne samouprave. Godine 1952. donet je Opšti zakon o narodnim odborima. Period do pedesetih je bio posvećen izgradnji zemlje, teritorijalnoj podeli i izgradnji administrativnog aparata (zato se zvao period administrativnog socijalizma) i tek od pedesetih godina politički sistem dobija više demokratskih elemenata (tada su uvedeni samoupravljanje, decentralizacija, institucionalni i interesni pluralizam itd.).¹⁴ Narodni odbori postaju organi države i samouprave. Oni postaju dvodomna tela i imaju: opšte predstavničko veće i veće proizvođača.

Uvode se saveti (4-12 članova) koji se bave upravnim poslovima u određenim oblastima (obrazovanje, zdravstvo, privreda, kultura itd.). Uvodi se po prvi put referendum kao oblik neposrednog izjašnjavanja građana.

Budžet opštine se puni iz lokalnih prikeza i državnih davanja. Postoji prilično jaka kontrola nad radom opštine. Ovo je bio prelaz ka komunalnom sistemu. Od 1953. se uvodi eksperiment samoupravljanja. Osnova mu je bila u društvenoj svojini nad sredstvima za proizvodnju i pravima radnih ljudi. Opština postaje teritorijalno-politička i društveno-ekonomski jedinica. Izvršena je decentralizacija na srezove kao viši nivo teritorijalno-političke zajednice.

Skupština društveno-političke zajednice je osnovni organ vlasti i samoupravljanja a osnovni princip organizovanja vlasti je i dalje princip jedinstva vlasti. U ovom periodu se formiraju samoupravne interesne zajednice a 1955. godine je donet Zakon o opštinama i srezovima kojim se bliže uređuje ova materija. Samoupravni sporazumi i društveni dogovori postaju važni instrumenti dogovaranja u privredi i izvan nje.¹⁵

¹⁴ Najdan Pašić, *Istorijski put komune*, Rad, 1981, Beograd, *Razvojni put samoupravne opštine - istorijska retrospektiva*, str. 82 - 116.

¹⁵ Edvard Kardelj, *Problemi naše socijalističke izgradnje*, knjiga 1, Kultura, Beograd, 1960. str. 389 - 472.

Dalje ustavne reforme su napravljene 1963. godine. Njima se vrši oso-
bađanje rada, proširuje samoupravljanje u radnim organizacijama i društveno-
političkim zajednicama, jačaju društvena svojina, solidarnost, ekonomska i so-
cijalna sigurnost. Opština postaje osnovna društveno-politička zajednica, ob-
lik je diktature proleterijata i svojevrsna simbioza države i samoupravljanja.
U opštini, kao i na drugim nivoima organizacije vlasti, princip jedinstva vlasti
je najvažniji, što znači da zakonodavna, izvršna, upravna i sudska vlast čine
jedinstvo – sa dominacijom zakonodavne.

Skupština opštine je dvodomno telo i čine ga:

1. opštinsko veće i
2. veće radnih zajednica.

Veća rade po komisijama a odluke se donose na veću.

Izvršni organ čine saveti koji se formiraju za razne oblasti (obrazovanje,
zdravstvo, privreda, kultura itd.).

U ovom periodu se uvode mesne zajednice kao oblik odlučivanja građana o
najvažnijim pitanjima njihovog rada i života na toj teritoriji.

Referendum i zborovi birača se uveliko koriste kao oblik neposrednog
odlučivanja i demokratije.

Društveno-političke organizacije su bile: Savez komunista, Savez socija-
lističkog radnog naroda, Savez sindikata, Savez socijalističke omladine i Savez
boraca i važan su faktor u svim ovim procesima.¹⁶

Reforma ustavnog sistema je napravljena 1974. i smatrana je krunom razvi-
jenog sistema samoupravljanja, demokratije i decentralizacije. Republike i dve
pokrajine u Srbiji su do bile mnoge elemente države, tako da je Jugoslavija dobi-
la karakteristike konfederativnog uređenja. Od 1945. godine Jugoslavija je kon-
stituisana kao unitarna država i tokom trideset godina se razvijala kao federaci-
ja. Od 1974. ona dobija konfederativne osobine, jačaju republike i pokrajine a
slabe poluge i oslonci centralne vlasti. Devedesetih godina konačno dolazi do se-
cesije republika i do raspada države.

Skupština opštine se posle reforme iz 1974. organizuje kao logična posledica
teritorijalno-funkcionalne organizacije celokupnog društva. Tako su radne organi-
zacije, mesne zajednice, društveno-političke i društvene organizacije i samoupravne
interesne zajednice predstavljale oblike interesnog, radnog okupljanja i zadovolja-

¹⁶ Društveno-političke organizacije su, sa transformacijom, decentralizacijom i demokrati-
zacijom sistema, i same menjane. Tako je Komunistička partija od 1958. godine promenila ime u
Savez komunista, prihvatajući izvorni Marksov naziv. Narodni front je prerastao u Socijalistički
savez radnog naroda, SKOJ – Savez komunističke omladine je ukinut te je samo ostao Savez so-
cijalističke omladine itd.

vanja interesa radnih ljudi i građana. One su birale svoje delegacije, koje su opet birale svoje delegate za odgovarajuća veća skupštine.

U ovom periodu je razvijen delegatski sistem koji je imao za cilj da ojača vezu između građana i organa vlasti. Obično se govorilo da glas radnika mora da ide do svih onih tačaka u sistemu do kojih se odlučuje o njihovom dinaru. To se proširilo i na druge socijalne kategorije stanovnika.

Slika 1. Struktura skupštine opštine

Skupština opštine je imala tri veća i četvrto, koje se sastajalo po potrebi:

1. veće udruženog rada,
2. veće mesnih zajednica,
3. društveno-političko veće i
4. veće samoupravnih interesnih zajednica.



Delegacije su pretresale sva pitanja bitna za odlučivanje u skupštini i davale su delegatima smernice. Delegati su, međutim, imali slobodan mandat, što im je davalо pravo da u Skupštini odluče na drugi način, ukoliko smatraju da je u opštem interesu da koriguju parcijalni interes iskazan kroz dobijene smernice.

Svako veće je imalo predsednika i potpredsednika, odnosno sekretara (kao jedine plaćene funkcionere). Veća su radila po odborima i komisijama, a odlučivala u planumu.

Izvršni ograničenosti vlasti je bio izvršni odbor, savet ili veće i na njegovom čelu je bio predsednik koji je zajedno sa predsednikom skupštine opštine predstavljaо obektivno najuticajnijeg funkcionera opštine.

2.4. Lokalne finansije

Opštine su postajale sve samostalnije. Opština ima brojne i raznovrsne izvore prihoda, ali treba imati u vidu da je oko 80% svih poslova opština obavljala kao država a tek ostalih 20% kao samoupravna jedinica. Privredni sistem je bio model plansko-tržišne ekonomije, model udruženog rada (koji su činile privreda i neprivredne delatnosti) i model dogovorne ekonomije, koji je podrazumevao da se o pitanjima donošenja najvažnijih ekonomskih odluka, kao i o pitanjima razvoja i planiranja dogovaraju i zajednički odlučuju svi relevantni privredni kao i politički subjekti. Model redistribucije je bio politička redistribucija „resursa vlasti”.¹⁷

U ovom periodu opštine su postale države u malom koje su želele da zaokruže privredu na svojoj teritoriji i obezbede sve usluge u svojim granicama, ma koliko to s aspekta racionalnosti i ekonomske opravdanosti bilo neodrživo. U opštini se na jasan način ogledala slabost sistema u celini: preterano uplitanje političkog faktora u ekonomske tokove.

2.5. Lokalni izbori

Izborni sistem je dobio u ovoj reformi neke novine – uveden je sistem posrednosti. Na opštinskim izborima su birani delegati za skupštinu opštine a oni su dalje birali delegate za republičke i savezne skupštine. Jedna od osnovnih namera uvođenja ovakvog sistema koji je imao svoju potporu i dopunu u delegatskom sistemu je bila želja da se prevaziđe otuđenost koja postoji između birača i organa vlasti u zemljama predstavnicičke demokratije. Delegacija je predstavljala stalnu živu sponu između birača u radnoj organizaciji, mesnoj zajednici, samoupravnoj interesnoj zajednici ili u političkoj organizaciji. Ta neposrednost je u opštini i bila ostvarena, ali na višim nivoima je ipak bilo nemoguće govoriti o nekoj jakoj vezi sa biračima.

Kontrola i nadzor republičkih organa nad opštinskim organima vremenom opada tako da je opština imala relativno veliku samostalnost. Formalno, ona je statutom mogla urediti svoju unutrašnju organizaciju a statut je morao biti u skladu samo sa Ustavom („a ne protivan zakonima”). Ipak, samo poređenje statuta nam ukazuje da tu nije bilo većih razlika niti su to bili izlivи kreacije i raznovrsnosti. Naprotiv, čitav sistem je bio monotipski organizovan i razlike su bile minimalne.

¹⁷ Videti o modelima redistribucije: Robert Bennett, *Decentralisation, local government and market*, Policy Studies Journal, Vol. 18, No. 3, Spring 1990, pg. 683 - 701.

2.6. Kritika

Ovaj sistem je imao viziju i kao osnovu levu ideološku orijentaciju i humane, demokratske vrednosti. Osnovna odlika ovog sistema je bila velika uključenost građana u procese odlučivanja, što je imalo za posledicu i visok stepen socijalizacije ljudi i njihove identifikacije sa režimom. Oblici neposredne participacije, pogotovu u ovom periodu, često su korišćeni. Mnoge ideje i institucije su bile veoma zanimljive pa i pionirske. Veoma je zanimljiv oblik samoupravne interesne zajednice kao način odlučivanja o uslugama i njegovo pojavljivanje u obliku četvrtog veća u skupštini kada su na dnevnom redu pitanja koja se tiču usluga. Ona po strukturi i principima rada podseća na veća davalaca usluga koja postoje u Švedskoj i u kojima davaoci i korisnici usluga zajedno sa predstvincima opštег društvenog interesa i profesionalaca odlučuju o problemima u pružanju usluga, o kvalitetu usluga i o standardima.

Uključivanje velikog broja građana je, s druge strane, značilo da je ovaj sistem bio nužno i skup, pogotovu za jednu zemlju koja nije ekonomski bogata. Činjenica da je, i pored tako velike participacije, glavne odluke donosio neki centar, u još većoj meri produbljuje neefikasnost pa i cenu koštanja režima.

Osnovne slabosti ovog sistema su bile sledeće:

- Nedovoljno prisustvo tržišta i ekonomске konkurenčije i efikasnosti.

- Nepostojanje političke konkurenčije i takmičenja raznih programa i ideja kao prepreka razvoju. Iako je program Saveza komunista proklamovao da „ništa nije tako sveto da ne može biti analizirano i zamenjeno nečim boljim”, to se nije pokazalo dovoljnim. Tako su se, na primer, svi pokušaji reformi ekonomskog sistema, iako su sva naučna istraživanja pokazivala da je u njoj jedino rešenje krize kraja sedamdesetih, zaustavljale i padale pred pojmom reči „profit”.

Dok su komunisti bili altruisti, internacionalno orijentisani sa idejom pravde i zaštite opštih interesa, to se moglo posmatrati kao slabost režima koji je doneo dosta dobra ali se sapleo o problem daljeg razvoja. Kasnije, kad komunistički, a potom socijalistički lideri postaju amoralni karijeristi kojima ništa nije sveto, postaje jasna sva užasna pogubnost koju ovaj vid monopolja u politici i ekonomiji može imati: tokom poslednje decenije društvo je razoren u svim segmentima.

3. KRITIČKI OSVRT NA PERIOD 1990 - 2000

3.1. Politički ambijent i pravni okvir

U Srbiji su se od 1990. godine mogle videti tendencije suprotne razvojno-demokratskim procesima razvijenog sveta. Država u Srbiji je bila monopolistička, privatizovana, nepravna.¹⁸ Privreda je uništena ratovima i bombardovanjem 1999, nivo bruto nacionalnog proizvoda i indeks industrijske proizvodnje stalno opada, baš kao i prosečna plata koja je u oktobru 2000. iznosila svega 80 DEM, dok su indeks nezaposlenosti i broj nezaposlenih stalno rasli. Privreda je bila monopoliзована и са веома великом пропуштањем у приједору. Банке су биле под контролом власти. Тада су новчићи („legalizовани“ економским санкцијама), „проневере“ државно-приватних штедионица, рекети малих и средњих „независних“ фирми, „кршење прописа као предуслов општака“, мито као основ за добијање послова, уцене, убиства и криминализација су пратећи амбијент овакве привреде. Рашподела је била политичко-централистичка и под диктатором врха државе, те су за потребе ратова испраžњени пензијски, здравствени и сви други јавни фондови. Корупција имаје један од највиших индекса у свету и изузетно велики намети (законски), као и рекети разних врста (у практици) саставни су део функционисања ове државе.

Ustavni okvir

Ustav Srbije i Jugoslavije uređuju osnove sistema lokalne samouprave. Ustav Srbije je donet 1990. godine, dve godine pre Ustava Jugoslavije, па otuda ovaj poslednji svojim članom 6. utvrđuje da će „pravo na lokalnu samoupravu biti garantovano u skladu sa ustavom svake republike članice“.

Ustav Republike Srbije opet ne jamči pravo lokalne samouprave na izričit način već se uopšteno utvrđuje da je општина територијална јединица у којој се остварује lokalna samouprava и при томе остаје нејасно да ли се право на lokalnu samoupravu vezује за грађане или општину.

Zakonski okvir i duh zakona

U periodu do 1990. godine doneta su dva zakona o lokalnoj samoupravi (1991. i 1999)¹⁹ i nijedan od njih nije garantovao заштиту права na lokalnu samoupravu. Zakonom o државној управи је data могућност да се орган општине може обратити Влади Србије ради заштите својих права ако процени да су актом или радnjom organa državne uprave ta prava povređena. Заштита општinskog organa

¹⁸ Ово време карактерише правни неред, постојање неуставних закона, мноштво сукобљених закона и норми, честе правне празнине и свеопшта злoupotreba и некаžnjavano kršeњe zakona, što najčešće ћије сами државни органи.

¹⁹ У овом периоду је ураден и јавности понуђен један број закона. Опозиција је, после успеха на локалним изборима, жељела да ојача и законски заштити локалну власт док је власт жељела да новим решењима уманжи и потпуно marginalизује локалну samoupravu. У јавности се појављују Nacrt zakona Nove Demokratije и Načrt zakona Asocijacije slobodnih i nezavisnih gradova 1997. и исте године Влада Skupštini подноси нови Načrt zakona o lokalnoj samoupravi, чије доношење осујетили посланици опозиције (Demokratske stranke) великим бројем amandmana. Влада 1998. године pušta u javnost novi načrt zakona kao pripremu javnog mnjenja za njegovo доношење 1999.

isključivo kao državnog organa (u obavljanju prenetih poslova) ukazuje na to da je zakonodavac prvenstveno video opština kao dekoncentrisanu državnu vlast. Indikativno je da nisu predviđeni oblici sudske zaštite već opštine mogu (kao i svi drugi organi i organizacije u društvu) da pokreću postupak pred Ustavnim sudom radi procene ustavnosti i zakonitosti određenih akata.

Svi ovi nedostaci pravnog uređenja ove oblasti ukazuju na sumnjičav odnos režima prema lokalnoj demokratiji.

Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1999. godine je ugrozio i poslednja uporišta lokalne vlasti koja su davala rešenja Zakona iz 1991.

3.1.1. Stil zakona

Zakoni su arhaično pisani i imaju osobine preteranog normiranja kojima se, pogotovu Zakonom iz 1999, pravo na lokalnu samoupravu tretira kao prenošenje obaveza centralne vlasti na lokalne vlasti. Napravljena je razlika između izvornih i prenetih nadležnosti ali je faktički linija razgraničenja ostavljena nejasnom. Naime, dat je širok dijapazon nadležnosti lokalne vlasti (član 4), a u razradi (čl. 18. do 43) veliki deo tih nadležnosti lokalna vlast deli sa centralnom. Osnovni princip u obavljanju svih poslova je da lokalna vlast mora svoj rad da usaglašava sa zakonskim rešenjima. Često su ta zakonska rešenja davala primat državi u poslovima izvorne nadležnosti lokalne vlasti, čime je lokalna vlast objektivno razvlašćivana.

Zakonom je uvedena *detaljna kontrola* rada i procesa odlučivanja lokalne vlasti. Predviđena je mogućnost da Vlada Srbije kontroliše celinu procesa rada i odlučivanja opštine, kao i da ukine svaku odluku ili akt lokalne vlasti koje proceni za necelishodne (čl. 203. do 213). Konačno Vlada može, bez neophodnih obrazloženja, da raspusti skupštinu opštine (član 213) i obrazuje opštinski odbor koji nadalje upravlja opštinom. Zakon zahteva da se posle jedne godine raspišu izbori, što je izuzetno dug period ali i taj rok nije bio u praksi poštovan.²⁰ Ovi članovi definitivno potkopavaju autonomiju i osnove sistema lokalne vlasti.

Zavisna pozicija opština je često bila osnov tenzija i otvorenih sukoba centralne i lokalnih vlasti tako da je i u ovom periodu, kao i od 1990. godine, veliki broj opština bio raspušten.

Statut opštine se tretira kao normativni akt kojim opština razrađuje zadate poslove. Iako svaka opština ima svoj statut kojim se utvrđuje način organizacije

²⁰ Tako je, na primer, Skupština opštine Novi Pazar raspuštena u proleće 1997. svega šest meseci posle izbora. Postavljeno Opštinsko veće je vladalo opštinom sve do novih izbora u septembru 2000.

i funkcionisanja opštine, on je zbog restriktivne prirode zakona u suštini samo formalna razrada zakonskih odredaba (kreativnost i inovativnost opštine, odnosno građana nije očekivana niti potrebna osobina).

3.2. Osnovne karakteristike sistema lokalne samouprave

Osnovna karakteristika sistema lokalne samouprave u Srbiji je da je on *jednostepen i monotipski*. Jednostepenost ukazuje na to da je opština jedini nivo organizovanja lokalne vlasti (ne postoje okruzi, regioni, funkcionalni distrikti itd.). Okrug postoji kao oblik dekoncentracije vlasti (preneti poslovi republičke vlasti). Formalno je data mogućnost da se formira *grad* u čijem sastavu bi bile dve ili više opština, međutim, grad ima uglavnom iste nadležnosti kao i opština tako da se ne vidi suštinska i funkcionalna razlika ta dva nivoa. U praksi je to izvor velike konfuzije u pogledu nadležnosti, prava i odgovornosti grada i opština u njenom sastavu, kao i osnova brojnih konfliktata. Često se dešava da gradske opštine imaju manja prava od malih ili seoskih opština. Ovako nefunkcionalno rešenje je izraz velike centralizacije političkog sistema i nespremnosti centralnih vlasti da daju viši stepen autonomije bilo kojoj lokalnoj vlasti, uključujući i gradove. Jedino čime su gradovi, posebno grad Beograd, izdvojeni jeste nešto veći obim prenetih nadležnosti od republike i nešto viši procenat prenetih finansijskih sredstava.

S obzrom na činjenicu da su opštine izuzetno velike, zakon daje mogućnost da se formiraju *mesne zajednice* kao podjedinice (član 8), ali ne precizira da li ih formiraju opštine ili građani. Mesne zajednice imaju svoje predstavničko telo (savet), predsednika, statut i finansije. Mesne zajednice su važan deo funkcionisanja lokalne samouprave u gradovima, ali u još većoj meri u seoskim opštinama.

Monotipnost sistema lokalne samouprave karakteriše to što su sve opštine tretirane isto, bez obzira na svoje specifičnosti (seoske, gradske, veličina itd.), i što sve imaju isti model organizacije vlasti, bez obzira na njihove realne potrebe ili specifičnosti (veličina, razvijenost, tradicija, urbane ili ruralne itd.).

3.2.1. Teritorijalna podela

Republika Srbija, bez teritorije Kosova, sastoji se od 160 opština ukupne površine 77.474 km² sa ukupnim brojem stanovnika 7.822.795 (oko 100 stan./km²). Opštine su velike i u proseku imaju oko 50 000 stanovnika, što ih čini najvećim u Evropi. Radi poređenja, francuske opštine u proseku imaju 1 500, nemačke 5 000, a švedske 20 000 stanovnika.

Zakonom je otvorena mogućnost da centralna vlast može po potrebi menjati arbitarno granice opština (član 16. Zakona o lokalnoj samoupravi predviđa da Zakon o teritorijalnoj organizaciji utvrđuje granice opština).

3.2.2. Grupisanje opština

Monotipska priroda sistema lokalne vlasti je potrla potrebu za grupisanjem opština po broju stanovnika, veličini teritorije, na seoske i gradske, po dominantnim privrednim delatnostima itd. Opštine u Srbiji variraju po broju stanovnika²¹ (opštine na jugu Srbije, na primer, često imaju po 10 000 stanovnika, dok ima opština i sa 300 000 stanovnika - Zemun, Novi Beograd), po površini (od 3 km² - beogradska opština Vračar do 1 500 km² - Kraljevo), po vrsti delatnosti (od poljoprivrednih preko industrijskih, rudarskih, uslužnih, kulturnih i naučnih centara), po bogatstvu, tradiciji i kulturi. Tako vojvođanske opštine imaju drugačiju tradiciju sa važnim uticajem austrougarske države, sa usvojenim standardima u urbanističkoj i arhitektonskoj uređenosti, u državnoj organizaciji i odnosu prema vlasti. Ove opštine su i posle svih ovih godina u kojima su podnele veliki teret stradanja i dalje bogatije od ostalih. Opštine srednje i zapadne Srbije imaju specifičnu tradiciju (deo turske imperije), nisu dobro uređene, a razlika između Beograda kao centra i manjih gradova je velika. Opštine ovog regiona se razlikuju po bogatstvu i privrednoj delatnosti. Tako su, na primer, Čačak i Gornji Milanovac gradovi „malih i srednjih preduzeća”, a Užice, Kraljevo, Kragujevac i Smederevo industrijski i uslužni gradovi (svi u padu) itd.

Opštine istoka i juga Srbije su manje razvijene, sa jakim tragovima turske tradicije, jakim ostacima partijarhalne svesti i psihologije. U pogledu privrednih delatnosti Niš je vodeći centar, a zatim slede Leskovac, Pirot i Vranje kao manji ali nekada prilično uspešni privredni centri (dominantna je laka industrija), zatim Novi Pazar, grad sa preovlađujućom bošnjačkom populacijom, kao tradicionalno trgovачki grad u kome cveta mala i srednja privreda. Majdanpek i Bor na is toku su rudarski gradovi, Negotin je centar hemijske industrije itd.

Najveći broj opština strukturno čini jedan urbani centar kome su pripojena seoska naselja. Četiri naselja imaju status grada: Beograd (2 miliona), koji ima i status glavnog grada, zatim Novi Sad, glavni grad Vojvodine (250 000), Niš (200 000) i Kragujevac (140 000).

²¹ Poslednji popis u Srbiji je bio 1990. godine, tako da su podaci neprecizni, pogotovu usled velikih migracija stanovništva. Deo gradana je napustio zemlju a deo se uselio (izbeglice). Ove migracije su svakako uticale na promenu broja ali u još većoj meri na promenu strukture stanovništva. Novi popis se predviđa za 2002. godinu.

3.3. Lokalni organi vlasti - formiranje, nadležnosti i funkcije

3.3.1. O modelu vlasti

U Srbiji postoji model organizacije vlasti koji je svojevrsna modifikacija modela „veće gradonačelnik” ili kako se popularno zove „slab gradonačelnik”.²²

Lokalni izbori su uglavnom partijski (kandidate za odbornike na partijske liste ističu partije ili grupe građana). Izbori su najčešće bili proporcionalni. Izabrani odbornici imaju vezani mandat u odnosu na partije.

Osnovni organi vlasti su Skupština, predsednik skupštine, izvršni odbor i organi uprave (sekretarijati). Po ovom modelu se može videti da princip podele vlasti nije do kraja dosledno izведен već su i dalje prisutni ostaci sistema jedinstva vlasti (koji je od 1945. do 1990. bio način i princip organizacije vlasti u Jugoslaviji).

3.3.2. Predstavnički organ

Skupština je predstavnički organ vlasti i bira se na neposrednim, opštim izborima po partijskim listama. Mandat joj je 4 godine. Skupština je jednodoma, radi po odborima, savetima i komisijama kao stalnim radnim telima uz mogućnost da oformi i povremena radna tela. Skupština donosi najvažnije odluke i akte u plenumu. Broj odbornika varira u zavisnosti od veličine opštine, odnosno od broja birača i kreće se u rasponu od 25 do 70 odbornika u opštinama, a do 110 odbornika u Beogradu.

3.3.3. Izvršni organi

Predsednik skupštine je izvršni, inokosni organ. Njega biraju odbornici skupštine na osnovu predloga pobedničke partije ili koalicije pobedničkih partija. On predsedava sednicama, saziva ih, uređuje dnevni red, zadužen je za realizovanje politike i izvršavanje odluka skupštine i za nju odgovara skupštini. Predsednik predstavlja skupštinu, odnosno opštini kao pravno lice.

Izvršni odbor je izvršni kolektivni organ. Članove izvršnog odbora biraju odbornici skupštine i njihov broj varira a ne može biti ispod 3 člana. Predsednik skupštine je član izvršnog odbora i zajedno predstavljaju izvršnu vlast u opštini. Mandat im traje takođe 4 godine. Oni obezbeđuju realizovanje politike skupštine i izvršavanje njenih odluka, daju inicijativu za rešavanje određenih problema u opštini i za donošenje određenih odluka ili akata, kontrolišu rad uprave i odgov-

²² Videti: IV odeljak *Zakona o lokalnoj samoupravi*, 1998.

oraju skupštini za njen rad. Zakonom je predviđena mogućnost da predsednik skupštine bude u isto vreme i predsednik izvršnog odbora ali je ta mogućnost veoma retko korišćena.

Opštinska uprava je organizovana u sekretarijate a za manje opštine *odeljenja* koji se resorno bave određenim pitanjima. Na čelu svakog sekretarijata je sekretar a radom svih sekretarijata rukovodi sekretar Skupštine koga imenuje Skupština. Mandat mu takođe traje 4 godine.²³

3.3.4. Odnos između predstavničkog i izvršnih organa

Odnos između predstavničkog i izvršnih organa su odnosi formalne podređenosti izvršnih organa skupštini ali objektivno izvršni organi često imaju inicijativu i presudni uticaj u donošenju niza odluka i akata.

Slabost ovog modela je preveliki uticaj partijskih dogovora i mehanizama pri izboru kadra (što je problem posebno za mesta za koja stručnost treba da bude presudni kriterijum), kao i u radu i odlučivanju uopšte. Način i model izbora kojima se uvodi vezani mandat u velikoj meri čini odbornike sputanim i partijskim poslušnicima te tako smanjuje njihovu kreativnost i(l) mogućnost saradnje u odlučivanju.

Važna slabost ovog modela, koja tek u narednom periodu može postati balast, jeste nedovoljno uključivanje profesionalnih znanja, nedovoljna konkurenčija, nepostojanje tržišnog ambijenta i razvojnog modela strategijskog upravljanja i planiranja, a time i nedovoljna efikasnost u realizaciji skupštinskih odluka i nedostatak fleksibilnosti u radu.

3.4. Opštinske funkcije po sferama aktivnosti i po tipovima lokalnih javnih usluga

Opština je od 1999. godine dobila još preciznije određene nadležnosti, ali je u praksi zamućena jasna linija razgraničenja sa nadležnošću centralne vlasti. Naime, to znači da način zakonskog uređivanja te materije može ograničiti rad opštinskih organa i time objektivno promeniti nadležnosti lokalne vlasti.

3.4.1. Problemi građana

Da bi se shvatio ambijent u kome opštine rade, treba naglasiti koji su problemi koje opštinski organi rešavaju u isto vreme i osnovni problemi građana Srbije.

²³ Sekretar ima dvojnu funkciju i nadležnost: a) priprema sednice Skupštine i b) kao šef uprave rukovodi, kontroliše i koordinira celinu rada uprave.

Najvažniji problemi su izuzetno osiromašenje velikog dela društva, privredna kriza i nezaposlenost, veliki broj izbeglica iz tri rata (Hrvatska, Bosna, Kosovo) koji često oskudevaju u elementarnim potrebama (stan, hrana, odeća), nedostatak i neadekvatnost stanova (beskućništvo ili podstanarstvo), neadekvatna zdravstvena zaštita, nedostatak lekova, smanjen prirodni priraštaj, povećana smrtnost, povećano zagađenje (bombardovanje), nesigurnost (kriminal), korupcija, loša saobraćajna infrastruktura, zastarelost i ruiniranje javnih zgrada i objekata (mreža puteva, energetska mreža, vodovod, kanalizacija itd.). Svi ovi problemi, koji su u stvari i najkrupniji problemi celog društva, manifestuju se pre svega u opština- ma. Opštine u Srbiji su dugo pokušavale da opstanu (minimalni budžeti, veliki dugovi i stalno rastuće obaveze) i da pomognu građanima da prežive.

3.4.2. Javno dobro i opšti interes

Javno dobro građana nije u poslednjoj deceniji predstavljalo nikakvu političku vrednost. Režim je privatizovao tumačenje opšteg interesa. U ovakvoj državi su bile ugrožene najveće vrednosti: *ljudski život i dostojanstvo* (veoma niska bezbednost građana), *zdravlje* (građani moraju da plate svaku intervenciju i lekove jer su zdravstveni fondovi potrošeni za potrebe finansiranja ratova). Ono što stanje u ovoj grani čini još težim je naglašena pojava korupcije i mita, jer su primanja lekara izuzetno niska), *stari* (penzijski fondovi ispraznjeni, penzije nerednovne i izuzetno niske), *mladi* (izuzetno niska stopa nataliteta), *školstvo* je u velikoj krizi (plate nastavnika su sramotno niske), održavanje *stambenog fonda* je preneto na osiromašene građane, *sigurnost građana* - mnogobrojna i dobro opremljena policija (100 000) bila je u funkciji održavanja bezbednosti režima a u direktnoj suprotnosti sa bezbednošću građana. Pravo građana na objektivne, tačne i raznovrsne *informacije* bilo je usurpirano (državna televizija i glasila) i čitavu deceniju se vodila teška borba za alternativni informativni prostor (novine, radio, televizija). Pravo na *političko organizovanje* (političke partije, pokreti ili organizacije), iako zakonima zaštićeno, na svaki mogući način je ometano, otežavano i proganjano. Partije srpske opozicije su u periodu pre i posle bombardovanja dobile etiketu „izdajnika“. Bio je „otvoren lov“ na njihove lidere.

3.4.3. Funkcije lokalne vlasti

Obrazovanje, stanovanje i transport su delimično u nadležnosti lokalnih vlasti (pre svega u pogledu obezbeđivanja infrastrukture i objekata), dok je *zdravstvo* u potpunoj nadležnosti republike, s tim što se posledice osećaju u opštini. Ogroman problem čine nedovoljna finansijska sredstva kojima bi se ove

funkcije i na najelementarniji način ostvarile. Od 1990. godine sistem obrazovanja i zdravstva je pretrpeo ozbiljnu krizu, pre svega padom plata zaposlenih i drastičnim pogoršanjem uslova rada (dotrajala oprema, nedostatak investicija i loše održavanje). U ovom periodu je u 54 % opština zabeležen znatan porast apsolutnog broja obolelih i umrlih lica (bolesti kardiovaskularnog sistema, maligna oboljenja, bolesti respiratornog sistema, duševne bolesti, dijabetes itd.). Deo prihoda opštine dobijen od Republike najčešće nije dovoljan ni da pokrije plate zaposlenih tako da opština mora da pokriva sve ostale potrebe iz tzv. „komunalnog dela prihoda”, koji je veoma skroman.

3.4.4. Stanovanje

U ovom periodu u stambenoj oblasti je očigledan problem zapuštena infrastruktura zgrada usled nedostatka investicija i novca za elementarno održavanje objekata. Održavanje zgrada, liftova, hidrofora, fasada je zakonom palo na osiromašene građane tako da je slika gradova siva, zapuštena i depresivna.

U Srbiji ne postoji tačan podatak o broju podstanara. Veliki broj građana živi u (po kvalitetu ili veličini) neadekvatnim stanovima. Nema evidencije o broju građana bez stana. Veliki broj izbeglica živi po kampovima u veoma lošim uslovima, a deo njih su podstanari.

Veliki deo opština u Srbiji pati od urbanističkog i arhitektonskog haosa. Čak je i u jednom broju vojvođanskih opština, koje imaju daleko bolje uređena naseљa (austrougarska tradicija), divlja gradnja u ovom periodu stvorila niz problema (Novi Sad).

Saobraćaj, kao i druge delatnosti, pati usled višedecenijskog nepostojanja investicionih fondova, te je putna mreža izuzetno dotrajala, baš kao i sredstva javnog transporta. Saobraćaj je, kao skupa delatnost, često bio predmet manipulacija i ucena centralne vlasti čija je namera bila da stvori utisak o neefikasnosti i lošem radu lokalnih vlasti (kašnjenje sa isporukom goriva koje su lokalne vlasti uredno plaćale). To je jedna od retkih usluga u koju je uključen privatni sektor.

Socijalno blagostanje i socijalna pomoć su delimično u nadležnosti opština i u periodu do 1990. godine potreba za ovom vrstom pomoći je stalno rasla usled drastičnog pada standarda, velikog broja nezaposlenih, velikog priliva izbeglica i raseljenih lica (oko 800 000) koji su ostali bez stanova, imetka, posla itd.²⁴ Deo ovog stanovništva je našao utočište kod rodbine (ali je pad standarda sve njih učinio podjednako ugroženim), deo je uspeo da se zaposli i integriše u društvo a deo je bio i ostao u izbegličkim kampovima. Ukupan broj korisnika centara za

²⁴ CRNPS, Weekly Newsletter, March, 2001.

socijalni rad u Srbiji je 285.000, od čega je oko 90% domaće stanovništvo a ostalo su izbegla/raseljena lica. Karakteristične grupe su: staračka domaćinstva, Romi, nekvalifikovani, nezaposleni, nesposobni za rad i deca bez roditeljskog staranja. Prema istraživanju rađenom 1997. godine, broj primalaca socijalne pomoći se drastično smanjio u ovom periodu. Tokom 1996. godine iznosio je svega 3,2% ukupnog broja stanovnika (3,9 % u Vojvodini, 3,2% na teritoriji uže Srbije i 1,7% na Kosovu).²⁵ Oblici pomoći su: stalna socijalna pomoć, ishrana u narodnoj kuhinji, pomoć u robi, hrani i lekovima, smeštaj u domove ili porodice, jednokratna novčana pomoć, nadoknada pogrebnih troškova itd.

3.4.5. Komunalni poslovi

Obezbeđivanje komunalnih usluga je važno polje rada opštine. Dovod vode, skupljanje i uklanjanje smeća (*čišćenje*), kao i otpadnih voda (*kanalizacije*) su delatnosti koje se realizuju uglavnom monopolski, angažovanjem javnih preduzeća. Zakonom je na monopolski način uređeno *vodosnabdevanje* u opštini (vodovod je u nadležnosti gradskog preduzeća vodovod), topla voda i grejanje u nadležnosti toplana, čišćenje u nadležnosti gradske službe za čišćenje itd. U obezbeđivanju ovih usluga nema konkurenциje i ne postoji privatno-javna partnerstva jer za razvoj preduzetništva ne postoji adekvatan ekonomski ambijent.

Te usluge se godinama obezbeđuju na osnovnom nivou bez neophodnih ulaganja u infrastrukturne sisteme, tako da je zastarelost infrastrukturnih objekata izuzetno ozbiljan problem.

Osnovi problemi u *vodosnabdevanju* su: dotrajalost vodovodne mreže, nedovoljni kapaciteti izvorišta, dotrajalost opreme, nedostatak sistema za prečišćavanje, loš kvalitet vode itd. Kod *otklanjanja tečnih otpadnih materija* kao glavni problemi javljaju se: slabosti sistema za prečišćavanje, neadekvatan kanalizacioni sistem, nedovoljan kapacitet pumpi i nedostatak kolektora. *Sakupljanje i odlaganje* čvrstih otpadnih materija je nerešeno u preko 70% opština.

3.4.6. Kultura

Od 1990. godine režim je podsticao kič, šund i nacionalizam, izazivajući zakoniti proces ugrožavanja osnovnih vrednosti civilizovanog društva i kulture. Primitivizam je postao prirodni saradnik i oslonac takvog sistema koji nije štedeo ni najosetljivije delove društva: obrazovanje i školske programe. Osetno su

²⁵ M. Milosavljević (ed), *Socijalna politika u tranziciji*, videti: L. Mijanović, *Socijalna stratifikacija, siromaštvo i javno blagostanje*, Beograd, 1998, str. 211 - 251.

pojačani procesi patrijarhalizacije društva i potiskivanja interesa i potreba žena i dece. Kultura je i inače oblast koja u kriznim i ratnim vremenima uvek prva strada, tako da je naglo opalo ulaganje u ovu oblast. Polje kulture je bilo ozbiljno ugroženo i stvaranje alternativne kulture je postalo životna misija pojedinaca a kasnije i opozicionih opština i nevladinih organizacija te su ove promene i afirmacija drugih kulturnih vrednosti snažno doprinele promeni režima.

Republička vlast u periodu od 1990, uz razne izgovore, kontinuirano guši pravo građana na *informisanje*. Akcija gašenja slobodnih medija je sprovedena na razne načine: oduzimanjem predajnika lokalnih televizija (često kupljenih udruženim novcem građana), drakonskim kaznama svih medija za svaku kritiku koja „udari blizu cilja”, pretnjama, premlaćivanjima pa sve do ubistva novinara.

Sport i rekreatacija su važno polje aktivnosti opštine koja se bavi stvaranjem uslova, izgradnjom i održavanjem infrastrukture, organizovanjem manifestacija itd. Odvajanje iz budžeta opština za ove potrebe je uglavnom znatno smanjeno, imajući u vidu mnoge druge prioritete koje je ovo vreme donelo.

Zaštita životne sredine je oblast rada opštine u kojoj je republičkoj vlasti data celokupna nadležnost. U ovoj oblasti su ostvareni slabi rezultati, delimično i zato što je nacionalna politika na ovom polju potpuno zatajila i često je direktno stvarala nove izvore zagadenja (fabrike bez filtera, zagadivanje vazduha, reka, podzemnih voda i tla itd.) delimično zato što opštine nisu imale nadležnosti, ali ni sredstava da išta urade. Ova oblast je, posle bombardovanja 1999, postala još aktuelnija, pogotovu za jedan broj opština (Pančevo, Kragujevac, Novi Sad, Bor itd.), u kojima su izazvane prave ekološke katastrofe.

3.4.7. Podsticanje privrede i zapošljavanja

Ukupan broj nezaposlenih u opštinama Srbije je 665.000, s tim što treba imati u vidu da status nezaposlenih nije jasno definisan. Nezaposlenost poslednjih godina ima stalni trend povećavanja. Opštine mogu veoma malo da urade da podstaknu ekonomski razvoj, jer ne poseduju mehanizme (preduzetničke, finansijske, poreske) kojima bi mogle da privuku kapital, da stvore uslove za prosperitet, podstaknu ekonomski preporod a time i zapošljavanje. Ipak se i tim uslovima sprovode programi podsticanja samozapošljavanja putem kojih se građanima pomaže da se prekvalifikuju, da naprave projekte, a opština im pomaže manjim finansijskim sredstvima da pokrenu privatni biznis i tako zaposle nove radnike.

3.4.8. Obezbeđivanje javnog reda i mira

Policija nije u nadležnosti lokalne vlasti. Služba je centralizovana i tokom poslednjih 10 godina je često bila korišćena kao aparat pritiska na građane i opozicione lokalne vlasti. U talasu demonstracija posle bombardovanja, republička vlast je rotirala policiju iz jednog u drugi deo zemlje, kombinovala je sa batinašima da bi bili što suroviji prema demonstrantima, pa je tako postala omražena među građanima. Od 2000. godine ova služba je ušla u ozbiljne reforme. Deo te reforme se odnosi i na vraćanje lokalne policije.

3.4.9. Način obezbeđivanja usluga

U Srbiji uglavnom postoje opštinska preduzeća za pružanje usluga. Izuzetak je napravljen samo u jednom broju gradova u kojima je ovakav monopolistički način pružanja usluga pokazao velike nedostatke (javni transport), pa su uključena i privatna preduzeća. Iako je Zakon iz 1999. formalno dao mogućnost za angažovanje privatnih agencija putem konkursa za pružanje usluga, niz drugih zakona je pravio ograničenja ovim procesima koji su od izuzetnog značaja svuda u svetu.

3.5. Opštinska svojina

3.5.1. Vrste svojine

Opština je do 1997. godine imala opštinsku svojinu koja je donošenjem Zakona o svojini iste godine preneta na državu. Ovim je ozbiljno ugrožena opština kao pravno i ekonomsko lice i tako je uveden još jedan mehanizam zavisnosti lokalne od centralne vlasti. Ovo je jedno od prvih pitanja koja će se menjati predstojećom reformom.

3.5.2. Oblici upravljanja

Velike socijalne, demografske i ekonomске promene su znatno promenile socijalnu strukturu stanovnika u opštinama, tako da je ljudski resurs, kao jedan od najvažnijih činilaca svakog sistema upravljanja, znatno promenjen.

Centralizovan sistem vlasti i velika zavisnost opština od republičke vlasti u pogledu nadležnosti, načina rada, izvora sredstava kojima raspolažu, kao i ambijent nemoderne, nepravne i anarhične države nisu bili povoljan ambijent za usavršavanje sistema upravljanja ili za razvijanje veština strategijskog upravljanja i planiranja, timskog rada i partnerstava. Način upravljanja opštinama je dugo bio arhaičan, neorganizovan, jer su i uslovi do skora bili neregularni, sa dominantnim

uticajem političkih partija i u velikoj meri je uspeh opštine zavisio od sposobnosti, afiniteta i inicijativnosti opštinskih funkcionera. Procesi modernizacije države, kao i modela upravljanja predstavljaju jedno od najvažnijih polja rada nove vlasti. U Srbiji se ne primenjuje strategijsko upravljanje i planiranje, često opština ne dostaju najelementarniji podaci, opštine nemaju uveden a pogotovu razvijen informacioni sistem, poslednji popis stanovnika je bio 1989. godine. Popis, prikupljanje i sređivanje dokumentacije, uvođenje informacionog sistema u opštine i povezivanje u jedinstvenu mrežu su prioritetni zadaci na koje se tek kasnije mogu nadovezati učenja o novim modelima i veštinama strategijskog upravljanja.

3.6. Opštinske finansije

Opštine u Srbiji su finansijski zavisne od centralne vlasti. Model finansija je centralizovan, nefleksibilan i arhaičan. Materija lokalnog finansiranja i finansija je u Zakonu detaljnije razrađena od 46. do 79. člana. Osnovna odlika ovog sistema je dosta velika zavisnost lokalne vlasti od republičkog budžeta i arbitraarnih odluka Vlade (čl. 63). Ukupan obim sredstava kojima opštine mogu da raspolažu ograničava se i procentima i apsolutnim iznosom (čl. 49, stav 2). Tokom poslednjih deset godina očigledna je tendencija stalnog pada visine opštinskih budžeta. Procenti odvajanja za lokalne vlasti su i dalje prilično niski (Beograd dobija 15% poreza na promet proizvoda i usluga, kao jedan od najvažnijih izvora lokalnih prihoda, drugi gradovi 10% a opštine 5%).

Zakonom iz 1999. je po prvi put data mogućnost da opštine za obavljanje svojih poslova mogu da angažuju privatna i fizička lica, pored osnivanja javnih službi. To je dobro i zanimljivo rešenje jer ide ka većoj funkcionalnoj fleksibilnosti, ali mu je neophodan odgovarajući ekonomski ambijent koji se može stvoriti samo sprovodenjem ekonomске reforme (uvođenje tržišne privrede, privatizacija, prestrukturisanje privrede). Bez takvih promena, ova rešenja ostaju prazno slovo na papiru. Ovo rešenje znači samo „blago otvaranje vrata” procesima i mogućnosti da se lokalna vlast (baš kao i drugi nivoi vlasti) ponaša sve više kao ekonomski subjekt koji i sam stvara profit i zarađuje novac a ne samo troši. Ovim je formalno otvorena mogućnost da se ranije tradicionalni poslovi lokalne zajednice putem *konkursa* dodeljuju privatnim agencijama (čišćenje, transport, snabdevanje električnom energijom, gasom itd.).

3.6.1. Prihodi u budžetu

Opštine su finansijski zavisne od centralne vlasti jer najveći deo budžeta dolazi iz republike u vidu „vraćenih poreza”. Na početku svake budžetske godine

Republička vlada i nadležno Ministarstvo za finansije određuju procenat i fiksni iznos poreza za svaku opštinu. Opštine uglavnom imaju dve vrste poreza: one koje neposredno ubiru i one koje im po naplati od građana (osnova naplate može biti veoma raznovrsna) prebacuje Republika. Ova druga vrsta poreza je daleko češća.

Neposredno ubirani porezi su lokalne komunalne takse, porez na građevinsko zemljište, naknada za korišćenje komunalnih dobara od opštег interesa (na poslovni prostor), prihodi koje ostvari opština poslovanjem i samodoprinos.

Podeljeni porezi su svi ostali porezi i najvažniji su: porez na promet, na dohodak, na imovinu, nasleđe i poklone, deo komunalnih taksi, naknada na korišćenje šuma, rudnog blaga i lekovitog bilja na teritoriji opštine, novčane kazne od prekršaja itd.

Opština dobija od Republike realizovan deo poreza koji joj je zakonom odobren i u trenutku kada dostigne taj limit sva ostala sredstva se prelivaju u republički budžet.

Ovaj sistem potpuno demotiviše opštinsku vlast za podsticanje ekonomskog razvoja i preduzetničkih aktivnosti, utoliko pre što ostavljena sredstva nisu dovoljna ni za osnovne potrebe građana. Pri podizanju cena usluga, opštine treba da dobiju dozvolu odgovarajućeg ministarstva, odnosno Vlade Srbije. Odobravanje ili odbijanje dozvole su pretežno bili politički motivisani te su opozicione opštine retko dobijale odobrenje. Nasuprot tome, mnoge državne agencije i službe (vojska, organi unutrašnjih poslova, državna preduzeća itd.) koristile su mnoge usluge opština kao što su zgrade, objekti, prostor, putevi a da opštinama nisu plaćale svoje obaveze.

Uvid u podelu poreza na promet kao važnog izvora prihoda opštine pokazuje svu provizornost i arbitarnost ovog sistema. Radi ilustracije zanimljivo je pokazati kako je varirao ideo poreza na promet u Beogradu: 1994. godine grad je imao 16,3% poreza na promet ostvarenog na njegovoj teritoriji, 1996. 12,5%, 1998. godine (kad je dobio opozicionu vlast) svega 7%, a 2000. godine pada na 4,7%. Uvid u nominalnu (apsolutnu vrednost) ovih sredstava ukazuje na još drastičniji pad količine novca koju grad dobija iz ovog izvora. Nameće se zaključak da je opština zavisna od čudi republičke vlade i njenih funkcionera, nesigurna u pogledu sredstava kojima može da raspolaže i time unapred osuđena da ne može predviđati i planirati bilo kakve ozbiljnije aktivnosti. Ovakav centralizovan sistem lokalnih finansija ima mnoge nedostatke i svakako je nespojiv s razvojnim demokratskim modelom lokalne vlasti. Imajući uz to u vidu da je finansijska zavisnost snažno ugrožavala donošenje i realizaciju važnih odluka od kojih je zavisio kvalitet života građana i efikasnost rešavanja, često egzistencijalnih i veoma teških problema koje je država prebacila na teret lokalne vlasti, postaje jasno koliko je takav sistem bio štetan, surov i pervertiran.

Visina opštinskih budžeta je tokom poslednje decenije stalno padala i danas je često neverovano niska. Novac kojim opštine raspolažu je apsolutno nedovoljan za bilo kakve ozbiljnije poduhvate, odnosno jedva je dovoljan da obezbedi tek neke osnovne potrebe najugroženijih građana. Tako je, recimo, budžet Kragujevca 1996. godine bio 36 000 DEM što je u to vreme bila alarmantno niska suma za grad te veličine (140 000 stanovnika) i sa tako velikim problemima (velika kriza kuće „Zastava” i otpuštanje velikog broja zaposlenih napravila je od svakog trećeg građanina ovog grada „socijalni slučaj”). Budžet je 2000. godine još preko pet puta smanjen i iznosio je svega 7 000 DEM.

Tokom aprila 2001. doneta je grupa zakona u oblasti finansija, koji su usvojili izvesne promene čiji je osnovni cilj bio da budžet postane transparentan, da se u njega uvedu neki novi porezi i da se stvori osnova za planiranje, bez obzira na to što su raspoložive finansije izuzetno male.

Tokom 2001. godine budžeti su uglavnom nominalno duplirani jer se u njih uključuju svi oni izvori koji su ranije bili u sferi sive privrede (porezi na cigarete, alkohol i ostalu robu), kao i obračunata vrednost inflacije. Poređenja radi, planirani budžet Kraljeva iznosi 11,3 miliona DEM, Užica - 11,4 miliona DEM, Novog Pazara - 5,3 miliona DEM, Niša 12,4 miliona DEM itd. Ukupna suma svih opštinskih budžeta u Srbiji iznosi 900 miliona DEM i u proseku su budžeti srpskih opština za oko 150 do 200 puta manji od budžeta zapadnoevropskih opština.

3.6.2. Budžetski izdaci

Rashodi koje imaju opštine su izuzetno visoki i opštine nemaju nikakvu mogućnost da deo novca odvoje za neke ambiciozne projekte. Otuda je i stavka investicije u rashodima ili nepostojeca ili zanemarljiva. O balansiranju budžeta ili savremenim finansijskim institucijama u protekloj deceniji skoro da nije moglo biti ni govora.

Veliki deo budžeta se koristi da se obezbedi funkcionisanje osnovnih komunalnih delatnosti i veoma često novac nedostaje za održavanje infrastrukturnih sistema (vodovod, kanalizacija, zgrade, objekti, ulice, vozni park itd.). Stalna stavka budžeta je finansiranje rada opštinskih organa i javnih preduzeća.

Realne potrebe u oblasti obrazovanja, zdravstva, kulture, socijalnih davanja i pomoći (dopunska davanja), kao i u radu brojnih asocijacija i udruženja, daleko prevazilaze sredstva kojima opština raspolaže.

Finansiranje komunalnih poslova: vodovoda i kanalizacije, čišćenja, smeća, stanovanja, grejanja, prevoza i javnog saobraćaja itd. dovoljno je, nažalost, samo za najneophodnije izdatke.

Povremeno je deo ovih problema rešavala centralna vlast, i to uglavnom pred izbore (parcijalno, aribitrarno i zanemarljivo u ukupnoj veličini problema). Ruinirana slika Srbije je najbolji dokaz poraznosti dosadašnjeg sistema i ovog načina upravljanja.

3.7. Odnos između lokalnih i centralne vlasti

3.7.1. Kontrola lokalne vlasti od centralne

Politički sistem u Srbiji je centralizovan i lokalna vlast je zavisna od centralne. Iako su nadležnosti dosta široko date (zakon ide u preterano normiranje) lokalna vlast je zavisna i nema dovoljno autonomije. Od 1999. stanje je još više pogoršano i ono malo autonomije koju je davao Zakon iz 1991. je ugroženo.

1. Lokalna vlast nema finansijsku autonomiju i finansijski je zavisna do centralne vlasti koja je koristila novac kao važan instrument pritiska na opozicionu opštinsku vlast i time je pokušala da obezbedi krunski dokaz da su opozicione vlasti nesposobne za rešavanje problema.

2. Lokalna vlast je zavisna u procesima odlučivanja i donošenja odluka. Za svaku odluku, akt ili normu republička vlada može da proceni da je neprihvatljiva, da zahteva njeno korigovanje i da je ukine.

3. Lokalnu vlast konačno može da ukine i republička vlada bez ikakvog zakonski utvrđenog razloga za to. Osnov za ukidanje je izuzetno širok: ugrožavanje opštih interesa građana (član 213). Opštinsko veće se formira i upravlja opštinom uz zakonsku obavezu da se posle godinu dana raspišu lokalni izvori. U praksi se često zaboravljalo na obavezu da se izbori ponovo raspišu. Ovaj član je definitivno ugrozio temelje postojanja lokalne samouprave.

Zakonom iz 1999. godine su izuzetno proširena ovlašćenja republičkih izvršnih organa (Vlade i ministarstva) uvođenjem detaljnog nadzora u svim oblastima rada lokalnih vlasti i samouprave kao da je u pitanju dislocirana državna uprava. Ova materija je obrađena u šestoj glavi, *Odnosi republičkih organa i organa jedinica lokalne samouprave* (čl. 203. do 213). Ministarstvo za lokalnu samoupravu ima pravo da kontroliše način rada i donošenje akata (čl. 207. i 208), izvršavanje odluka i drugih akata (član 209) i uopšte rad lokalne vlasti i samouprave u celini poslova lokalnih vlasti (član 210) i da procenjuje kvalitet odluka i akata u zavisnosti od ostvarivanja ustavnih sloboda, prava i dužnosti čoveka i građanina (to je „kaučuk“ norma, koja se može primeniti na sve i Vladi daje izuzetno široka ovlašćenja). Najproblematičniji su članovi 211. i 213. kojima se nadležnosti opštine tretiraju kao *obaveze* čije izvršavanje nadgleda Ministarstvo. Ako jedinica lokalne samouprave, po oceni Vlade i Ministarstva, ne obavlja na

zadovoljavajući način poslove iz svoje nadležnosti, Vlada raspušta skupštinu opštine i obrazuje opštinsko veće koje će obavljati poslove skupštine opštine. Ova procena Republičke vlade je potpuno arbitralna i ne traži se čak ni obrazloženje tako drastičnog čina kojim se poništava volja građana iskazana prilikom izbora organa lokalne samouprave.

Iako je ukidanjem Zakona o lokalnoj samoupravi iz 1991. ukinut i sporan član 45. kojim je Vlada mogla po svom nahođenju da uvede privremene mere, i to na neodređeno vreme, ista materija se u novom zakonu javlja u članu 213. uz još veću arbitarnost. Jedini „napredak” je napravljen u tome što je to vreme ograničeno na godinu dana. Ovim mehanizmom se uspostavlja naglašeno tutorski odnos nad lokalnom vlašću.

Ovaj Zakon ne daje nikakvu autonomiju lokalnoj samoupravi i lokalna vlast se stavlja u višestruku zavisnu poziciju i potkopava temelje lokalne vlasti. On je, dakle, i protivustavan. Ovo je model potpune nesigurnosti i arbitarnosti kojim se nameće interventni, arbitralni i partijski način organizovanja lokalne vlasti.

3.7.2. Oblici dijaloga

Srbija je u periodu od 1990. do 2000. godine bila autoritarno društvo u kojem je umesto kulture dijaloga vlast nametala kulturu dominacije, hijerarhije i prinude. Mogućnost opštine da zaštitи svoja prava je izuzetno mala.

Republička vlast je, umesto da bude partner lokalnoj vlasti u rešavanju mnogih problema, bila ne samo neutralna već i direktni protivnik koji je i sam produbljivao probleme na štetu građana, kažnjavajući ih time za izbor koji su napravili na lokalnim izborima.

Građani, opozicione partije i sektor nevladinih organizacija, kao važan deo civilnog društva, unosili su alternativne oblike kulture i vršili svojevrsan pritisak na republičku i saveznu vlast da pristane na pregovore i da proširi političko polje dogovaranja. Nažalost, zbog prirode prethodnog režima i krutosti njene politike najčešći oblici pregovaranja su bili pritisci i demonstracije. Procesi uspostavljanja i obogaćivanja dijaloga, tolerancije, saradnje i partnerstva kao temelja civilnog društva, tek predstoje.

3.7.3. Asocijacije lokalne vlasti u odbrani svojih interesa

Zakon predviđa mogućnost da se opštine udružuju i sarađuju sa drugim opštinama.

U periodu pre 1990. godine opštine u Jugoslaviji su imale bogatu međunarodnu saradnju učestvujući u raznim oblicima opštinske saradnje, bratimljenja itd.

Od 1990, kada počinju sukobi, ratovi i izolacija, saradnja postaje izuzetak. Jedan broj opozicionih opština je pokušavao da uspostavi vezu sa svetom ali su državne vlasti pravile mnoge prepreke, te su ovi oblici saradnje dugo ostajali u rudimentarnim oblicima.

Zahvaljujući demokratski orijentisanim političkim partijama, nevladinom sektoru i podršci međunarodne zajednice, ova saradnja se razvijala, postajala sve snažnija i konačno je značajno doprinela jačanju i pobedi demokratskih procesa u Srbiji.

Stalna konferencija opština i gradova Jugoslavije (SKOGJ) je asocijacija koja je pre 1990. godine imala veoma važnu ulogu u saradnji opština i gradova, u razmeni iskustava, uspostavljanju saradnje sa opštinama van naše zemlje itd. U Miloševićevom režimu ova institucija se potpuno pasivizirala. Kada je opozicija 1997. godine pobedila u 44 opštine, među kojima su bili i najveći gradovi u Srbiji (60% populacije Srbije), opozicione opštine stvaraju Asocijaciju slobodnih gradova i opština Srbije, koja je registrovana kao nevladina organizacija. Ona pokreće niz aktivnosti sa ciljem zajedničkog rada, zaštite svojih interesa, unapređenja kvaliteta rada i rešavanja izuzetno teških problema sa kojima se ove opštine suočavaju.

Od 5. oktobra 2000. dolazi do formalnog spajanja SKOGJ i Asocijacije, čime je konferencija dobila novi značaj, snagu i funkcije. Do danas je ova organizacija ostvarila neke bitne aktivnosti, kao što su: deljenje energenata, pomoći, prikupljanje i razmena informacija, organizovanje savetovanja i okruglih stolova, pomoći pri uspostavljanju veza i bratimljenja sa opštinama i gradovima Evrope i sveta, prekogranična i drugi vidovi saradnje itd.

3.7.4. Nevladin sektor

U periodu od 1996. do 1999. godine broj nevladinih organizacija u Srbiji je dvostruko povećan, a ta tendencija se nastavila i nadalje. Većina ih se bavi podizanjem političke kulture i jačanjem demokratije, približavanjem Evropi, evropskoj kulturi i njenim standardima (Evropski pokret), jačanjem demokratskih institucija i procesa (CeSID - Centar za slobodne izbore i demokratiju), pitanjima zaštite i unapređenja ljudskih prava (Centar za antiratnu akciju), projektima ekonomskog razvoja (G 17 i G17+, Centar za razvoj neprofitnog sektora, Centar za liberalne studije, Savez za održivi razvoj), zaštitom životne sredine (Ekološki centar) itd.

Oko 50 nevladinih organizacija se bavi pitanjima razvoja lokalne zajednice i lokalne demokratije. Neke od najznačajnijih su: Agencija za lokalnu demokratiju - Subotica, PALGO centar, Centar za političke studije, Centar za demokratsku kulturu, Savez za razvoj lokalne samouprave u gradovima i opštinama, Građanski parlament Srbije itd.

Zanimljivo je pomenuti jedan broj koji se bavi pitanjima regionalizacije (Banatska inicijativa, Banatski forum, Centar za regionalizam, Građanski parlament Šumadija itd.).

I pred velikog prodora ovih organizacija i bogatstva programa i sadržaja koji je, po nekim procenama, bio izuzetno važan u procesu prevrata režima 2000. godine, treba imati u vidu da je svega 6% stanovnika uključeno u njihov rad, a u 45 opština ne postoji nijedna, te da se još mnogo može uraditi na jačanju građanskog društva u Srbiji.

3.8. Lokalni izbori

Izbori su važan institut izbora i legitimizacije organa vlasti. Priroda i način izbora govore dosta o demokratiji. Danas u većini zemalja razvijenog sveta reforme lokalnih izbora se odnose na što adekvatnije predstavljanje socijalne strukture građana u organe vlasti, što adekvatnije iskazivanje volje građana i ograničavanje uticaja partija posle čina izbora a u jednom broju zemalja i u tom činu (nepartijski izbori).

U Srbiji su pre 1999. postojala tri različita izborna sistema za lokalne izbore (proporcionalni, većinski sa 2 i većinski sa 3 kandidata). Promenama tipa i načina izbora centralna vlast je pokušavala da napravi što bolji ambijent za svoje partie a što nepovoljniji za opozicione.

U nacrtu zakona o lokalnoj samoupravi iz 1997. bio je preuzet proporcionalni sistem sa saveznog nivoa. Dobro je i načelno demokratsko rešenje u članu 124. kojim se utvrđuje da se u svakoj izbornoj jedinici odbornik bira na približno isti broj birača, osim u brdsko-planinskom području koje je manje nastanjeno.

Smisao uvođenja proporcionalnog sistema je bio da „seku male partie“ i da naglašeno veliku prednost daju najvećoj partiji. Manjinske, manje i razdrobljene partie se tako snažno potiskuju (opozicija je dugo imala problem da se ujedini i zajednički organizuje). Ta tendencija je maksimalno ojačana 1997, kada je predviđeno da se u svakoj izbornoj jedinici bira po jedan odbornik (član 124. stav 3), a 1998. je predviđeno da se u svakoj izbornoj jedinici bira od 3 - 5 odbornika. Po svim pravilima izbornih zakona, taj broj ne bi smeо, zbog veće demokratičnosti, odnosno adekvatnijeg predstavljanja, da bude ispod 6 odbornika (čak i bez utvrđivanja gornje granice). Zakon iz 1999. delimično obrađuje materiju izbora (odeljak V, od 120. do 172. člana), ostavljajući da poseban zakon o izborima reguliše veliki deo te materije.

Zakon uređuje da, pri ponovnim i dopunskim izborima, ako se u opštini ne sprovedu izbori ili se skupština opštine ne konstituiše u roku od 60 dana od dana izbora, Vlada obrazuje opštinsko veće (član 159). Tekst zakona je prilično apokaliptičan:

predviđa ratne situacije, elementarne nepogode, kao i razne neobjašnjive situacije u kojima lokalne vlasti nisu u stanju da rešavaju svoje probleme. Umesto, ako se takve nedaće i očekuju, da republička vlast, kao partner, pomogne lokalnim vlastima da otkloni teškoće, univerzalni lek zakonodavca je da Vlada obrazuje opštinsko veće koje će dobro da radi. Ova rešenja su dala Vladu prevelika prava i vlast u odnosu na opštine, obezvredila značaj čina izbora i time ugrozila smisao postojanja lokalne vlasti.

3.8.1. Oblici neposredne demokratije

Opštine u Srbiji su tradicionalno dugo imale i koristile razne institute neposredne demokratije. Ustav i Zakon o lokalnoj samoupravi predviđaju mogućnost da građani koriste referendum, zbor građana i građanske inicijative kao instrumente direktnе demokratije.

4. PRAVCI BUDUĆE REFORME SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI

Osnovna prepostavka za reformu sistema lokalne samouprave je radikalna ekonomска i politička reforma. Program Vlade Srbije fokusira upravo ove probleme kao najvažnije ciljeve predstojećih reformi. U sferi ekonomije se obećava privatizacija, prelazak na tržišnu ekonomiju, radikalno smanjenje državno-ekonomске intervencije i prepustanje mnogih važnih regulatornih uticaja tržištu. Politička reforma podrazumeva garantovanje zaštite ljudskih prava i sloboda, utemeljenje pravne države i vraćanje poverenja građana u političke institucije, decentralizaciju, dekoncentraciju i regionalizaciju, modernizaciju države (stvaranje ideološki neutralne, racionalne, objektivne i efikasne države), podsticanje profesionalizacije itd.

Integracija u savremeni svet i Evropu traži moderan koncept lokalne samouprave koji je *politipski i funkcionalan* a sve više i *preduzetnički*. Otuda bi zakonska i ustavna materija lokalne samouprave trebalo da zadovolji sledeće zahteve:

1. Da obezbedi dovoljnu autonomiju lokalnoj samoupravi, precizira i zaštitи izvorne *nadležnosti* lokalne samouprave, koja je suverena u obavljanju poslova iz te nadležnosti.
2. Da stvori prostor za razvoj *politipskog sistema*, što se odnosi na: a) tip i vrstu jedinica lokalne vlasti, b) postojanje specifične pluralne i raznovrsne mreže nivoa organizacije vlasti (opština, okrug, grad, region), c) partnerski tip odnosa između raznih vlasti i d) postojanje fleksibilnog modela organizacije lokalne vlasti.
3. Pored opština kao osnovnih teritorijalnih zajednica, da omogući postojanje i raznih oblika funkcionalnih jedinica. Ustavom i zakonima treba otvoriti

dovoljan prostor za postojanje raznovrsnih lokalnih zajednica: seoske, gradske i velike gradove, teritorijalne i funkcionalne zajednice itd. Opšina kakvu trenutno poznajemo u pogledu *veličine* može biti dobra osnova sistema lokalne samouprave. Traženje najadekvatnije veličine je proces balansiranja u tržištnim 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.

4. Ustavom treba precizirati mogućnost ali ne i obavezu formiranja okruga, gradova i regionala i naglasiti, osim političkih, izuzetan pa i presudan značaj ekonomskih i funkcionalnih razloga i principa pri i tokom opredeljivanja za svaki od ovih nivoa vlasti. Značaj ekonomskih procesa u utvrđivanju regionalne strukture Srbije, kao i celokupne teritorijalne organizacije (postojanje okruga, gradova sa različitim statusom itd.) ima izuzetan značaj, kao i svest da 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).
5. Načelno utvrditi da su odnosi između različitih nivoa vlasti pre svega partnerski a ne hijerarhijski, da se centralna vlast ne sme uplitati u polje nadležnosti lokalne vlasti i da lokalna vlast samo podleže, baš kao i centralna vlast, kontroli ustavnosti i zakonitosti akata, aktivnosti i rada njenih organa, funkcionera i službenika.
6. Ustavom i zakonima obezbediti organizacionu i institucionalnu fleksibilnost modela organizacije lokalne vlasti; bilo bi dovoljno za početak dati mogućnost lokalnim vlastima da biraju između modela: veće - gradonačelnik, gradonačelnik - veće i veće - gradski menadžer i ostaviti im načelnu mogućnost da stvaraju i uključuju neke nove aranžmane ili institucije. Ova normativna rešenja treba da budu u duhu nužnosti demokratizacije lokalne vlasti ali i profesionalizacije, obezbeđivanja ekonomičnosti, uspešnosti i efikasnosti u radu lokalnih organa.

U procesu političkog i pravnog oblikovanja konkretnih institucija i aranžmana bitno je to shvatiti kao trajan proces. Za početak je preporučljivo uzeti samo osnovne i zaista neophodne institucije i razviti osetljivost za zakone tržišta, za zahteve koje nameću procesi integracije i, kao najvažnije, u tom kontekstu posmatrane potrebe građana, raznih zajednica i društva u celini. Principi *efikasnosti* i utvrđivanja *cene koštanja vlasti* su nezaobilazni i veoma važni.

Obezbediti dovoljnu *finansijsku autonomiju* (garantovati dovoljne, sigurne i stalne izvore prihoda). Lokalne vlasti i zajednice više ne smeju da budu finansijski i na druge načine držane u zavisnoj poziciji. Problematika finansija, budžeta i preraspodele je svakako važan činilac modernizacije države i lokalne vlasti, tako da i u našim normativnim aktima mora biti adekvatno uređena da bi bila uporište uspešnom funkcionisanju celine sistema.

Celina poreskog sistema treba da bude funkcionalna i racionalna i da odrazi partnerski odnos centralne i lokalnih vlasti u distribuciji dobara i novca. Ovaj model u širem smislu reči podrazumeva uspostavljanje modela decentralizovane tržišne redistribucije.

Ovim reformama je neophodno otvoriti dovoljno prostora za preduzetničke aktivnosti lokalne vlasti u privlačenju kapitala na svoju teritoriju, podsticanje ekonomskog razvoja i zaradivanje novca pružanjem usluga. Bitno je obezbediti neophodnu podršku praksi privatno-javnih ili privatnih partnerstava kao sve prisutnijeg a u mnogim zemljama nezamenljivog načina angažovanja lokalne zajednice u ekonomskom razvoju i obezbeđivanju što kvalitetnijih a što jeftinijih usluga građanima.

Utvrđiti demokratske osnove lokalnih izbora:

– Pri utvrđivanju broja, veličine i strukture izbornih jedinica treba se zalogati za relativnu ujednačenost izbornih uslova za sve gradane.

– 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 da je osnovni cilj izbora stvaranje skupštine i drugih organa vlasti koji rade u opštem interesu i za javno dobro svih građana. Preporučiti oblike slobodnog mandata za opštinske odbornike.

4.1. Model upravljanja

Normativnim uvođenjem i zaštitom sistema strategiskog i preduzetničkog upravljanja u celom sistemu pa i lokalnim zajednicama obezbeđuju se prednosti moderne, efikasne i uspešne države i vlasti. Uređenjem ove materije lokalnoj zajednici treba ostaviti dovoljno prostora da iskaže svu složenost svojih funkcija i poslova. Lokalna vlast nije samo pasivan receptor razvojnih i ekonomskih tendencija i procesa već je važan nosilac tih promena, njihov podstrelkač i kreator. Otuda se menja i tip njene organizacije – institucije su fleksibilnije, koriste se znanja profesionalaca, podstiče se lokalna inicijativa, participacija građana a time se bolje koriste lokalni izvori, potencijali i talenti građana. Ovim modelom i

načinom upravljanja se povećava šansa za uspešno, efikasno i relativno jeftino rešavanje veoma kompleksnih i složenih problema savremenih lokalnih zajednica (posebno u velikim gradovima).

- Podsticati korišćenje *konkursa* kao nezamenljivog instrumenta za obezbeđenje objektivno najkvalitetnijih i najjeftinijih usluga.
- Otvoriti prostor za uvođenje mehanizama merenja i stalnog praćenja svih faza u kreiranju, obezbeđivanju i pružanju usluga (izrada kriterijuma i standarda).
- Podstićati uključivanje mehanizama fleksibilnog nagrađivanja zaposlenih prema učinku (značajan motivacioni mehanizam).

4.2. Novi predlog zakona o lokalnoj samoupravi

Više puta su u Srbiji razne radne grupe radile na nacrtima zakona o lokalnoj samoupravi (Asocijacija slobodnih gradova i opština Jugoslavije 1997. i Nova Demokratija 1997). Od jeseni 2000. godine grupa eksperata PALGO centra (nevladina organizacija) počela je izradu novog, modernog, demokratskog i razvojnog zakona, imajući u vidu pomenute tekstove, iskustva okolnih zemalja u tranziciji (Makedonija, Hrvatska, Crna Gora, Mađarska), razvojne trendove i tendencije razvijenog sveta, način regulisanja ove oblasti i specifičnosti lokalnih zajednica i vlasti danas.

Projekat je finansirao Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) - Program za reformu lokalne vlasti i javnih usluga (Budimpešta) i prva verzija zakona je dovršena 10. februara 2001.

Tekst je dat Vladi Srbije i nadležnom Ministarstvu za lokalnu samoupravu na pretres. Istovremeno su otvorene brojne stručne i javne rasprave radi prikupljanja sugestija i inicijativa svih zainteresovanih lokalnih zajednica i građana posredstvom Stalne konferencije gradova i opština Jugoslavije ili na drugi način. Važan deo rasprava su oblici uključivanja stranih eksperata i predstavnika evropskih zemalja koji su pokazali veliki interes za ova rešenja i spremnost da pomognu u poboljšanju rešenja i harmonizaciji teksta ovog zakona sa evropskim standardima i normama.

Ovaj zakon je sistemskog karaktera a njegova neophodna prepostavka su promene Ustava i zakonske reforme u sferi ekonomije i političkog sistema. Normativna rešenja su urađena tako da obezbede moderan sistem lokalne samouprave i vlasti kao osnovu i temelj demokratije.

Osnovna rešenja zakona su sledeća:

U pravljenju zakona se izbeglo *preterano normiranje*, što znači da je zakon uredio samo osnovne principe, podrazumevajući da sve što nije zabranjeno bude dozvoljeno, odnosno da bude prepušteno kreaciji prakse i aktera.

Ova verzija je jedan prilično liberalan zakon koji reguliše osnovne principe, jednostavno je pisan i ima svega 154 člana, od kojih su skoro trećina norme koje regulišu finansijska pitanja. Ovaj zakon je krajnje funkcionalan i daje lokalnoj zajednici dovoljnu autonomiju, otvara joj dovoljne razvojne mogućnosti i dovoljan prostor za funkcionisanje u tržišnom ambijentu.

Ovaj predlog zakona daje precizne i nešto veće izvorne nadležnosti lokalne zajednice. To su one nadležnosti koje lokalne zajednice tradicionalno imaju u svim razvijenim zemljama, kao što su: snabdevanje vodom, energijom i gasom, čišćenje i odvod smeća i kanalizacija, škole, vrtići, domovi zdravlja, institucije kulture (pozorišta, muzeji, biblioteke, bioskopi), lokalni putevi, saobraćajna infrastruktura i saobraćaj, sport i rekreacija, socijalna zaštita, stanovanje, gradnja, urbanističko planiranje, planiranje uopšte i podsticanje ekonomskog razvoja. Da bi se te nadležnosti uspešno realizovale, lokalnoj zajednici su dati *dovoljni, sigurni i stalni izvori finansiranja*, tako da finansijska autonomija postaje temelj lokalne autonomije. U oblasti finansija je napravljena najveća novina jer, pored redovnih izvora budžeta, ovaj predlog zakona otvara mogućnost da lokalna vlast puni budžet tako što će i sama zarađivati novac i privlačiti investicioni kapital i privatnike radi ekonomskog razvoja opštine.

Ovim postaje jasnije da je najvažniji cilj postojanja lokalne vlasti pružanje kvalitetnih, efikasnih i što jeftinijih usluga građanima. Činjenica je da različiti modeli daju bolje ili lošije efekte pa je ovaj predlog uveo mogućnost da opštine biraju *aranžman vlasti* koji im odgovara. Otuda je ova mogućnost izbora veoma važna i imaće vremenom veoma konkretnе efekte. Ova mogućnost predstavlja svojevrsnu „mini revoluciju“ u političkoj kulturi jer mi nikada do sada nismo imali ovakvu slobodu eksperimentisanja sa različitim institucijama i aranžmanima vlasti.

Ovim predlogom zakona otvorena je mogućnost da opština bira između tri organizaciona modela upravljanja lokalnom zajednicom. Prvi model je evropski model slabog gradonačelnika (veće gradonačelnik), drugi je američki model jakog gradonačelnika (gradonačelnik - veće) i treći model gradskog manadžera (veće - menadžer).

4.3. Nivoi organizovanja vlasti

Zakon o lokalnoj samoupravi podrazumeva decentralizaciju koja znači da centralna vlast više nije ta koja može rešavati veliki broj problema i da je decentralizacija svakako saglasna evropskim trendovima. Danas se posebno pokazalo da je lokalna zajednica mnogo adekvatniji nivo za rešavanje velikog broja pitanja. Tekst ovog zakona samo otvara mogućnost da se opštine udružuju u *okruge i regije*, a gradske opštine u *gradove*. To je osnova nastanka razvijene teritorij-

jalne mreže sistema lokalne vlasti i ova materija treba da bude razrađena u zakonu o teritorijalnoj organizaciji.

Zanimljiva novina je i mogućnost udruživanja opština u funkcionalne distrikte i ohrabrenje je opštinama da koriste ovu formu sa drugim opštinama, sa ciljem da ostvare zajedničke potrebe koje opštine samostalno ne bi mogle da realizuju.

Skupština je i dalje osnovni organ vlasti. Na raspravi o predlogu zakona čule su se različite sugestije o njenoj veličini i broju predstavnika u njoj. Neki smatraju da skupština treba da ima manji broj predstavnika i da se zove savet (američki model), dok su drugi sugerisali veći broj predstavnika u skupštini. Nalaženje prave mere zavisi od cilja koji se želi postići i ovaj predlog ide na blago smanjivanje u odnosu na dosadašnji broj predstavnika.

Gradonačelnik je predstavnik izvršne vlasti i imenuje svoj tim (kabinet), obavlja klasične izvršne funkcije i može ga birati skupština ili neposredno građani. Ovaj predlog zakona je ukinuo izvršni odbor.

Opštinska, odnosno *gradska uprava* i dalje ostaje važan deo strukture opštinske vlasti i bavi se realizacijom svih poslova koji su u nadležnosti izvršne vlasti. Sekretar skupštine kontoliše rad uprave.

Takođe, predviđena je mogućnost postojanja gradskog menadžera (*City manager*) koga bi imenovala skupština na predlog gradonačelnika. Gradski menadžer bi bio u *ugovornom odnosu* sa opštinom a svojim profesionalizmom bi doprinosis kvalitetu rada lokalne vlasti.

Otvorena je mogućnost izbora *opštinskog*, odnosno *gradskog arhitekte*, koji bi trebalo da pomogne u rešavanju urbanističkog i arhitektonskog nereda i haosa koji vlada Srbijom i zaustavi negativne pojave u toj oblasti.

Otvorena je mogućnost da u multietničkim sredinama postoji *savet za etnička pitanja* u kome bi se preventivno razmatrali problemi međusobnih odnosa građana različitih etniciteta i podsticao kvalitet njihovog zajedničkog života i odnosa.

Na kraju, veoma važan, obavezan organ jeste *savet za zaštitu lokalne samouprave*, koji bi imao u nadležnosti pojedinačnu analizu svih pojava ugrožavanja autonomije lokalne vlasti i podsticanja i jačanja lokalne samouprave.

Ovaj zakon je predviđeo postojanje *lokalne policije* koja bi bila nadležna da obezbedi sigurnost građana od sitnijih kriminalnih dela (sitne krađe, nered, održavanje javnog reda i mira), kao i da pomaže pri inspekcijskim poslovima i realizovanju odluka skupštine (iseljenje, rušenje bespravno podignutih objekata itd.).

U opštinama je otvorena mogućnost opcionog izbora jednog broja instituta, što je fleksibilan pristup imajući u vidu različite potrebe opština, kao i značaj njihovog racionalnog pristupa izboru institucija i aranžmana vlasti.

Ombudsman je organ koji se opcionalno nudi opštinama. On je građanski branilac i pretpostavlja se da bi se za tu funkciju birala ugledna ličnost koja nije ko-

rumpirana i koja se pokazala kao beskompromisan borac za opšte interese. Nadležnost ovog organa je reagovanje na sve prijave nepravdi, nepravilnosti i problema koje građani imaju u opštini. Ombudsman na lokalnom nivou može dobiti vraćanju poverenja građana u političke institucije, što je jedan od važnih ciljeva nove vlasti.

Svaka opština će moći da proceni koji joj od ponuđenih organa odgovaraju, moći će da kombinuje različite opcije i da ustanovi meru između *cene te vlasti* i beneficija koje iz takve kombinacije dobija. To otvara mogućnost da građani neposrednije shvate da od njihovog izbora zavisi i krajnji efekat, a to su kvalitet usluga i kvalitet života u opštini. Opštine opet dobijaju mogućnost *da se međusobno porede i uče jedne od drugih* (učenje iz iskustva), što je važna osnova za stalno usavršavanje i napredak sistema u celini.

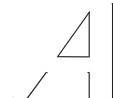
Odnos centralnih i lokalnih vlasti u ovom predlogu odlikuje precizno razgraničenje nadležnosti, uz mogućnost javne kontrole i kritike oba nivoa vlasti. Ovaj predlog zakona precizno utvrđuje nadležnosti lokalne vlasti i ne dozvoljava centralnoj vlasti da naknadno interveniše ili ukida neka od prava lokalne zajednice, što je veliki korak napred imajući u vidu našu dosadašnju praksu. Za slučaj velikih poremećaja rada opštinskih organa kojima se ozbiljno ugrožavaju prava građana, Vlada Srbije ima prava da predloži Skupštini Srbije da raspusti skupštinu opštine. Ukoliko Skupština Srbije proceni da je ta mera neophodna, ona raspušta skupštinu opštine, postavlja opštinsko veće i u periodu od najduže 3 meseča raspisuje nove izbore.

Na ovaj način je obezbeđena zaštita građana od zloupotrebe lokalnih organa vlasti, ali na način koji ne ostavlja mogućnost manipulacije i pritisaka republičkih organa na lokalne.

Objavljanje ove knjige omogućili su:



Fond za otvoreno društvo



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

Fondacija Konrad Adenauer

CIP - Катлогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.25 (082)

UPOREDNA iskustva lokalnih samouprava
[prevodioci Branka i Charles Robertson]
Beograd : Magna agenda, 2002 (Beograd :
Čigoja štampa). - 280 str. : tabele 23
cm

Tiraž 500. - Str. 13 - 18 uvodne napomene
Mijat Damjanović. - Napomene uz tekst. -
Bibliografija uz pojedine radove.

ISBN 86-83775-05-4

а) Локална самоуправа - Зборници
COBISS-ID 97653004