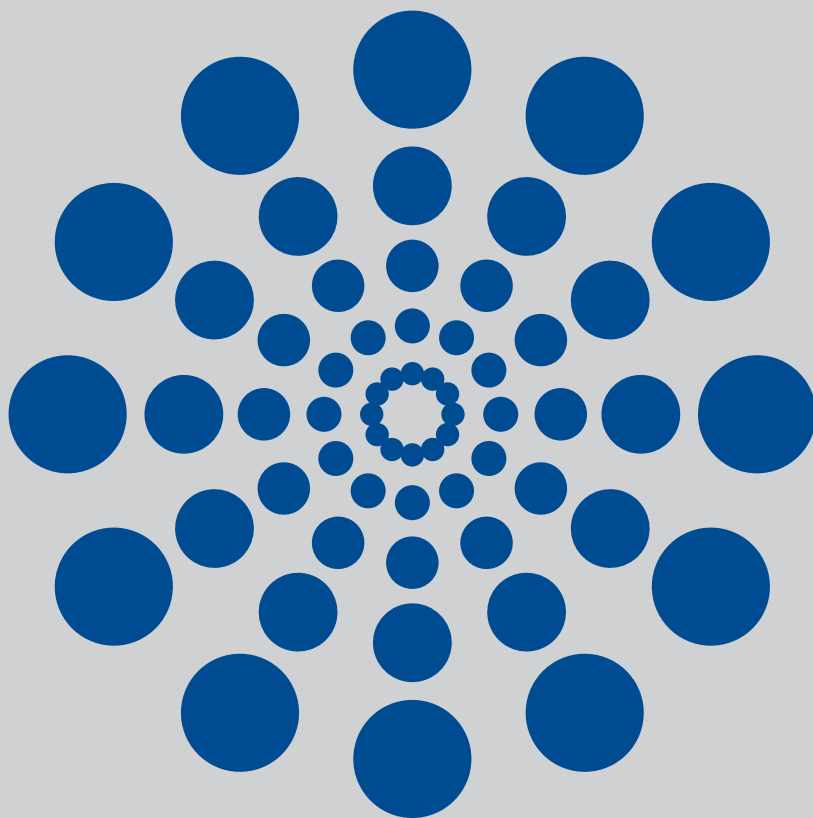


# Децентрализација у пракси

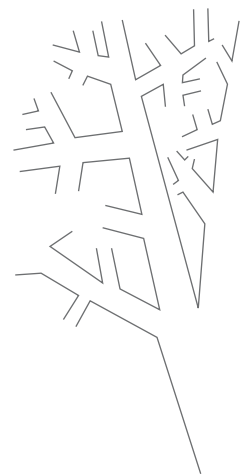


**Европски модели и пракса**



# ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У ПРАКСИ

ЕВРОПСКИ МОДЕЛИ И ПРАКСА



# ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У ПРАКСИ

Европски модели и пракса

## Издавач

МИНИСТАРСТВО ЗА ДРЖАВНУ УПРАВУ  
И ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

## За издавача

МИЛАН МАРКОВИЋ

## Аутор

ПРОФ. HARALD BALDERSHEIM

## Преводилац

ЖАНЕТА МИЉАНИЋ

## Лектура и коректура

ИВАНКА АНДРЕЈЕВИЋ

## Дизајн и прелом текста

НЕНАД БЈЕГОВИЋ

ISBN 978-86-87843-02-8

## Година издања

2009.

Мишљења изнесена у овој публикацији представљају мишљења аутора и не морају неопходно представљати и мишљења Уједињених нација, укључујући Програм Уједињених нација за развој, или држава-чланица.

©2009. Сва права су задржана. Ниједан део ове публикације не може бити репродукован нити смештен у систем за претраживање или трансмитовање у било ком облику, електронски, механички, фотокопирањем, снимањем или на други начин, без претходне дозволе издавача.

*Поштована/и,*

*Представљамо Вам стручну публикацију посвећену искуствима одабраних држава чланица Европске уније у процесу децентрализације, која је припремљена у склопу иницијативе усмерене ка стварању услова за боље разумевање реформе државне управе у контексту процеса интеграције Републике Србије у Европску унију.*

*Публикација даје преглед европских модела и пракси у спровођењу процеса децентрализације у Француској, Уједињеном краљевству, Данској, Финској, Норвешкој и Шведској.*

*Публикација је припремљена у оквиру пројекта „Подрика Стратегији реформе државне управе у Републици Србији – друга фаза“ који реализује Министарство за државну управу и локалну самоуправу у сарадњи са Програмом Уједињених нација за развој и уз финансијску подршку Шведске агенције за међународну развојну сарадњу (Sida).*

*С поштовањем,  
Милица Дражић,  
помоћник министра*

*Сектор за европске интеграције, међународну сарадњу и пројекте*

# САДРЖАЈ

УВОД	1
ОПЦИЈЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ – ЕВРОПСКИ МОДЕЛИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	3
Функције локалне самоуправе	3
Локална самоуправа – која је оптимална величина општине?	4
Финансије – ко и на који начин покрива трошкове локалне самоуправе?	7
Локална демократија – изазов у вези са губитком заинтересованости грађана за политику на локалном нивоу	14
Ефикасност – изградња капацитета система	15
Регионализација	15
Управљање децентрализацијом	17
СТУДИЈЕ СЛУЧАЈА – ПРАКСА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ У ФРАНЦУСКОЈ, ВЕЛИКОЈ БРИТАНИЈИ И СКАНДИНАВСКИМ ЗЕМЉАМА	19
Француска – други талас децентрализације 2002–2008.	19
Велика Британија – деволуција и успон регија	26
Децентрализација на скандинавски начин – експерименти са слободним комунама	33
СМЕРНИЦЕ И ПОУКЕ ПРОГРАМА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ	37

## УВОД

Децентрализација представља пренос овлашћења, ресурса и функција на јединице управе на субцентралном нивоу, које су под политичком управом изабраних представника одговорних грађанима у дотичним јединицама тог нивоа. У жаргону јавне управе, обично се прави разлика између децентрализације и деконцентрације – при чему се појам „деконцентрација” односи на географски распоред функција којим се не врши пренос политичке контроле са централног нивоа. Унапређење статуса и распрострањености функција алоцираних на окружне канцеларије централне управе представљало би деконцентрацију, док би пренос функција са централне на локалну управу значио децентрализацију – док би исти случај био и са смањењем надзора и контроле централне власти над процесом доношења одлука на нивоу локалне самоуправе.

У унитарним државама, практично говорећи, децентрализација значи изградњу јаке (или јаче) локалне и/или регионалне управе. Стратегије за јачање локалне и регионалне управе могу да подразумевају оснаживање аутономије, ефективности и/или демократских квалитета јединица локалне самоуправе. „Више аутономије” подразумева шира овлашћења за самостално одлучивање на нивоу јединица локалне самоуправе. „Више ефективности” значи већи капацитет за пружање услуга, док „више демократије” подразумева да грађани у већој мери контролишу процес одлучивања на локалном нивоу. У многим европским земљама постоје програми децентрализације који обухватају неки од ових елемената, или све наведене елементе. Међутим, међу европским земљама постоје значајне разлике у погледу постигнутог нивоа децентрализације у овом смислу, као и у погледу практичних решења која га прате. Конкретна практична решења увелико зависе од схватања шта је политички могуће остварити, као и од историјског искуства, односно традиције, која се разликује од земље до земље. Стога се зависно од земље разликују и модели и нивои децентрализације.

Зашто се националне власти упуштају у програме децентрализације? Циљ иницијатива за децентрализацију обично се може приписати једном од следећих фактора, или њиховој комбинацији: преоптерећеност централног нивоа управе са истовременом жељом да се на локална или регионална тела пренесу одговорности које загушују процес одлучивања на централном нивоу; модернизација: очекивање да се оствари већи степен флексибилности и ефикасности у одлучивању и пружању услуга уз коришћење знања које постоји на локалном нивоу, чиме би се остварила већа алокативна ефикасност – односно да услуге у већој мери буду прилагођене потребама грађана на локалном нивоу; жеља за унапређењем демократије

преношењем већег броја питања из јавног домена под контролу локално изабраних одборника и стварањем прилике за директно учешће грађана у процесу одлучивања (такозвана „политика проксимитета“); и коначно, децентрализација може да буде примарни политички одговор на притиске уз захтев за већом аутономијом, који долазе из региона са особеном културном традицијом и идентитетом различитим од традиције и идентитета на доминантном централном нивоу – у таквим случајевима децентрализација може представљати промишљен потез националне управе у жељи да се предупреди сецесија.

\* \* \*

У првом делу овог рада даје се општи преглед децентрализације у Европи.<sup>1</sup> Циљ тог прегледа јесте да се доносиоци политике упознају са опцијама које им стоје на располагању у погледу нивоа управе, алокације функција, финансијских система, поступака надзора, итд. У том контексту, у другом делу, даје се детаљнији преглед стратегија децентрализације у изабраним земљама (Француској, Великој Британији и скандинавским земљама). Ове земље изабране су: а) због инвентивности и радикализма дотичних програма децентрализације, и б) зато што те земље представљају основне типове политичко-административних система у Европи – Француска носи наполеонску традицију уобичајену у земљама Јужне Европе, са својим уједињеним, хијерархијским административним системом, традицијом римског права и историјом јакобинске републике; Велика Британија представља пример суштине англосаксонске традиције на основама англосаксонског права, са нагласком на суверености парламента и са политичким системом мајоризације у којем „победник носи све“; док се скандинавске земље налазе под утицајем германске, северноевропске државне традиције (Дајсон, 1982) засноване на идејама партнерства различитих нивоа власти – одлуке се доносе консензусом пре него кроз конфронтацију, са многим карактеристикама процеса који је политиколог Лејфарт (1999) означио термином „кон-социјална демократија“. На спровођење програма децентрализације утичу основне карактеристике конкретног политичко-административног система.

---

<sup>1</sup> Овај рад представља редиговану верзију публикације представљене на конференцији под насловом „Државна управа за будућност за европску Србију – Редформа државне управе 2009–2012“, одржаној у Београду 1–2 децембра 2008.



## ОПЦИЈЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

### ЕВРОПСКИ МОДЕЛИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Велика разноликост „модела” локалне самоуправе који данас постоје у Европи показује да децентрализација може да подразумева читав низ опција у погледу броја нивоа које обухвата, функционалног обима, величине (јединица локалне самоуправе), као и система финансирања.

**ТАБЕЛА 1: НИВОИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

<b>Једноступени систем</b>	Велика Британија,* Финска,** Португалија, Србија, итд.
<b>Двоступени систем</b>	Норвешка, Шведска, Грчка, Холандија, Мађарска, Летоније, итд.
<b>Троступени систем</b>	Француска,** Пољска, Италија, Шпанија, итд.
* У појединим деловима земље. ** Замењено екстензивним општинским федерацијама.	

Циљ извесног броја земаља био је систем са једним нивоом или унитарна локална самоуправа, али показало се да га је веома тешко остварити. Већи број земаља определио се за систем са два нивоа управе, што подразумева општине и регионе који се означавају различитим терминима (провинције, департмани, региони, итд.). На другом нивоу се обично обављају функције којима се покрива веће географско подручје од области које покривају територије највећег броја општина. Приличан број земаља има и трећи ниво локалне управе – нпр. Француска, Италија или Шпанија. Трећем нивоу може се доделити висок ниво аутономије, како је то у Шпанији или Италији, или се овај ниво уводи углавном за планирање и координацију, што је случај у Француској (мада су последњих година региони у Француској постали моћне јединице локалне самоуправе саме по себи). У многим земљама чак бисмо могли да говоримо и о четвртм нивоу самоуправе, посебно тамо где постоји велики број малих општина, због чега су у тим земљама развијени екстензивни механизми међуопштинске сарадње. За овакве међуопштинске конзорцијуме свакако се усваја и одговарајуће законодавство, које представља законски оквир таквих конзорцијума. У извесној мери, законодавство које се односи на приватне привредне субјекте коришћено је као модел за израду прописа примењених на међуопштинска предузећа.

### **ФУНКЦИЈЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

Да ли постоје одређене функције за које се може рећи да представљају аутентичне функције локалне самоуправе? Палета функција локалне самоуправе значајно се разликује од земље до

земље. Немогуће је направити коначни списак функција које се „морају“ обављати преко локалне самоуправе.

**ТАБЕЛА 2: ФУНКЦИЈЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

<b>Кључне функције</b> Улице, водовод/канализација, урбанизам, грађевинске дозволе, итд; развој, школски објекти.	ВЕЋИНА ЕВРОПСКИХ ЗЕМАЉА.
<b>Социјално благостање</b> Образовање, здравство, социјална заштита.	СКАНДИНАВСКЕ ЗЕМЉЕ, ВЕЛИКА БРИТАНИЈА И ОСТАЛЕ.
<b>Јавна безбедност</b> Полиција.	ВЕЛИКА БРИТАНИЈА, БЕЛГИЈА, ХОЛАНДИЈА.

Ипак, постоје одређене функције које се у већини земаља преносе на локалну самоуправу; те функције могли бисмо назвати „кључним“ функцијама локалне самоуправе – на пример функција одржавања улица и уличне расвете, функција прикупљања отпада и одржавања депонија, водовод и канализација, просторно планирање и издавање грађевинских дозвола, одржавање школских објеката и сл. Скандинавске земље се у европском контексту издвајају у погледу алоцирања екстензивних функција социјалног благостања, на пример основног и средњег образовања, примарне и секундарне (болничке) здравствене заштите, становања и сервиса за старије грађане, затим предшколских установа, итд. За локалну самоуправу у овим земљама често се каже да у надлежности има функције које својим грађанима пружа „од колевке па до гроба“. Постоји такође и неколико држава у којима је локална самоуправа надлежна и за питања јавне безбедности, односно полиције – то су Велика Британија, Белгија и Холандија.

Општи закључак у овом погледу био би да списак функција локалне самоуправе представља питање националне политике децентрализације – али и питање воље!

## ЛОКАЛНА САМОУПРАВА – КОЈА ЈЕ ОПТИМАЛНА ВЕЛИЧИНА ОПШТИНЕ?

Како је илустровано следећом табелом, у Европи постоје значајне разлике у погледу просечне величине јединица локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе највеће су у Великој Британији, а најмање у Француској и Републици Чешкој. У основи ових разлика леже историјска традиција, политички развој и географске карактеристике. Генерално гледано, тренд који влада у већини земаља води у правцу пораста величине општина кроз процес амалгамације (спајања). Фактор који утиче на то је друштвена и економска модернизација, која изгледа захтева обављање функција локалне управе у што већим јединицама. Неки, међутим, сматрају да је такав тренд проблематичан у смислу локалне демократије. Можда је већа јединица локалне самоуправе потребна ради ефикасног вршења одређених функција, али такво увећавање може да доведе до губитка демократског квалитета, на пример у аспекту близине, односно удаљености управе од грађана.

ТАБЕЛА 3: ВЕЛИЧИНА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ЗЕМЉАМА ЕВРОПЕ

ЗЕМЉА	ПРОСЕЧНА ВЕЛИЧИНА ОПШТИНЕ (БРОЈ СТАНОВНИКА)	БРОЈ ОПШТИНА	ПРОЦЕНАТ ОПШТИНА СА МАЊЕ ОД 5.000 СТАНОВНИКА
ВЕЛИКА БРИТАНИЈА	137.000	435	0
ЛИТВАНИЈА	56.700	60	2
ДАНСКА	55.600	98	3
СРБИЈА	45.732	164	?
ХОЛАНДИЈА	36.795	443	?
ИРСКА	35.965	114	?
ПОРТУГАЛИЈА	35.500	308	11
ШВЕДСКА	31.100	290	5
БЕЛГИЈА	17.900	308	14
ПОЉСКА	15.798	2418	?
ФИНСКА	12.700	416	50
НОРВЕШКА	10.900	431	55
ГРЧКА	10.735	1.034	?
СЛОВЕНИЈА	9.500	210	53
ИТАЛИЈА	7.000	8.101	72
НЕМАЧКА	6.700	12.340	77
ЕСТОНИЈА	6.100	227	80
ШПАНИЈА	5.500	8.111	85
ЛЕТОНИЈА	4.300	527	90
МАЂАРСКА	3.200	3.175	91
ШВАЈЦАРСКА	2.700	2.758	89
ЧЕШКА	1.600	6.244	96
ФРАНЦУСКА	1.600	36.783	95

Територијална реформа и питање оптималне величине јединица локалне самоуправе, постали су последњих година актуелни у великом броју европских земаља. Међутим, како се јасно види из следеће табеле, постоји више начина решавања ових питања: амалгацијом (спајањем), сарадњом, регионализацијом и диференцијацијом.

**ТАБЕЛА 4: РЕШАВАЊЕ ПИТАЊА ВЕЛИЧИНЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

ТЕРИТОРИЈАЛНА РЕФОРМА – ПРОМЕНА ВЕЛИЧИНЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	НОВИЛИ ПРИМЕРИ
УКРУПЊАВАЊЕ	ДАНСКА, ГРЧКА
САРАДЊА	ФРАНЦУСКА, ЧЕШКА
РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА	ИТАЛИЈА, ФРАНЦУСКА, ГРЧКА, ШВЕДСКА
ДИФЕРЕНЦИЈАЦИЈА	ЧЕШКА

Често се покаже да није лако постићи амалгацију. Ово се може видети на примеру Норвешке, у којој су иницијативе укрупњавања јединица локалне самоуправе у протеклих 10–15 година два пута завршене неуспешно; најновији неуспех (2008) представља крај једног веома амбициозног плана за смањење броја региона са 19 на 7. У случајевима у којима укрупњавање није успело, одговор је обично било склапање заједничког међуопштинског подухвата – конзорцијума који прелази границе општине. Оваква пракса позната је у многим земљама, али је посебно раширена у Француској и Републици Чешкој у оквиру веома сложеног законодавства које је омогућава. Диференцијација је стратегија реформе која врши асиметрично алоцирање функција на јединице локалне самоуправе, при чему одређене општине обављају одређене функције за ширу област, на пример у име централне управе или преко одређених механизма које успостави одређени број општина.

Ипак, у многим земљама успешно се остварује и укрупњавање (амалгација). Међутим, *постоје различите стратегије укрупњавања*. Следећа табела наводи такозване „свеобухватне стратегије“, стратегије циљања, *ad hoc* и добровољне стратегије.

**ТАБЕЛА 5: СТРАТЕГИЈЕ УКРУПЊАВАЊА**

СТРАТЕГИЈЕ УКРУПЊАВАЊА	НОВИЛИ ПРИМЕРИ	МОГУЋНОСТ ДА СЕ ЧУЈЕ ГЛАС ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	ПОДСТИЦАЈИ
СВЕОБУХВАТНЕ	Данска (2007) Грчка (1998)	ОГРАНИЧЕНА	Данска: НЕГАТИВНО Грчка: ПОЗИТИВНО
ЦИЉАНЕ	ХОЛАНДИЈА	ПРЕГОВАРАЊЕ, РЕФЕРЕНДУМИ	ЗАВИСИ
АД НОС	СВЕ ЗЕМЉЕ	ПРЕГОВАРАЊЕ, РЕФЕРЕНДУМИ	ЗАВИСИ
ДОБРОВОЉНЕ	НОРВЕШКА	ВЕТО НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ	МАРГИНАЛНИ

Спровођење свеобухватне стратегије значи да се врши ревизија граница свих или готово свих општина, чиме се често бави одређени одбор или група, након чега се сачињава владина „бела књига“ и доноси одлука парламента. У оваквим случајевима обично нема много простора за допринос локалног нивоа у изради стратегије, а за постизање свеобухватног резултата може бити потребан и неки снажни подстицај – било позитивни у облику обећања већих ресурса за проширење општине, било негативни, као на пример претња губитком функција у случају да не

дође до спајања. На пример, последњих година били смо сведоци коришћења првог приступа од стране Грчке, а другог од стране Данске. Холандија примењује стратегију „циљања“, односно процедуру именовања комисије која анализира потребу укрупњавања за сваки округ понаособ, на врло систематичан начин. У оваквом поступку има много простора за учешће локалног нивоа управе, као и простора за преговарање општина, мада је у холандском случају иницијатива на провинцијама. *Ad hoc* процедура је наравно на располагању свакој држави у случају да постоји потреба за прилагођавањем, односно изменом општинских граница. За разлику од циљане процедуре, овај приступ није систематичан и не заснива се на неком дугорочном мастер плану укрупњавања. Стратегија волунтаризма може се примењивати само у случајевима када дотичне општине пристају на укрупњавање, што подразумева и право вета на локалном нивоу. По одлуци свог Парламента из 1995. године Норвешка је постала такав случај, јер је том одлуком де факто суспендован пропис по којем парламент има коначну реч у спорним случајевима укрупњавања.

## ФИНАНСИЈЕ — КО И НА КОЈИ НАЧИН ПОКРИВА ТРОШКОВЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ?

Колико има различитих система локалне самоуправе, толико има и система њеног финансирања, са различитим модалитетима извора средстава и алоцирања овлашћења у одлучивању. Кључна питања у осмишљавању солидног система финансирања представљају питања фискалне еквивалентности и транспарентности.

Проблем *фискалне еквивалентности* односи се на постизање равнотеже између одлука које резултирају трошковима и одлука потребних за њихово покриће. Или грубо речено: како осигурати да они који имају користи од одређених издатака такође морају и да их плате? Неопходан је висок степен поклапања за дисциплиновање доносилаца одлука и постизање ефикасности у пружању услуга, посебно ако доносиоце одлука бирају исти они који треба да плате издатке – порески обвезници на локалном нивоу. Проблем у вези са овим изузетним принципом лежи у томе што на територији одређене земље ретко постоји равномерна дистрибуција богатства, па самим тим и способности да се плаћају порези – односно, постоје богате општине и сиромашне општине. Због тога су потребне извесне интервенције у облику подршке или редистрибуције прихода од стране централне управе, како би се на локалном нивоу обезбедио одређени минимални стандард локалних услуга. Тако у пракси већине земаља долази до делимичног разводњавања начела фискалне еквивалентности. Поједине земље су се скоро у потпуности одрекле овог начела; у Холандији се, на пример, готово комплетни приходи локалне самоуправе састоје од грантова централне власти, без корелације са локалним изворима. Начело *транспарентности* подразумева омогућавање грађанима на локалном нивоу разумевање начина финансирања услуга на том нивоу, и препознавање повезаности услуга које им се пружају и онога што су обавезни да плаћају кроз порезе и друге обавезе, чиме се истовремено постиже и предвидивост.

Уобичајени извор прихода локалне самоуправе представљају порези, грантови (трансфери) и накнаде. Приходи од пореза могу се убирати по различитим основама. У скандинавским земљама и у Швајцарској, порез на приход грађана плаћа се директно локалној самоуправи. У појединим земљама порез на приходе грађана представља приход који се дели између централне и локалне самоуправе – овакве земље су на пример Аустрија, Немачка и Мађарска. У таквим случајевима уобичајено је да централна управа врши убирање прихода и одређени део преноси локалној самоуправи; при том се формула за поделу прихода разликује од случаја до случаја – негде општине добијају конкретан проценат укупног износа који се наплати од становника са дотичне територије, док у другим примерима то није случај. У великом броју земаља пословни субјекти такође плаћају порезе локалној самоуправи; такав порез може се базирати на профиту који предузеће остварује, или на броју запослених (такозвани „путарина“ порез). У САД-у, уобичајени извор прихода локалне самоуправе представља порез на промет, који се наплаћује при куповини у локалним продавницама.

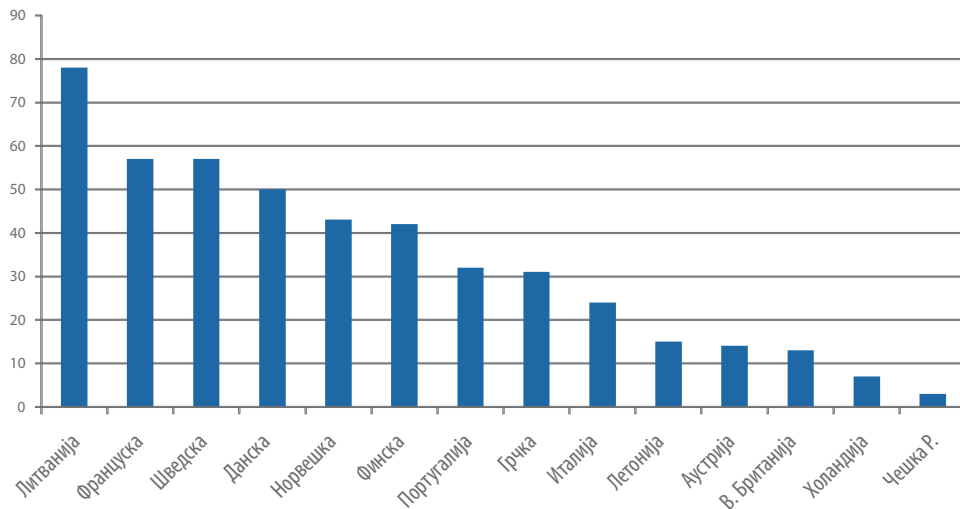
Најраширенији извор локалних прихода јесте порез на имовину, који власници имовине плаћају практично у свим европским земљама. Често се тврди да је порез на имовину идеални извор прихода локалне самоуправе: ради се о извору који је очигледан, који није могуће лако уклонити, а кључне функције локалне самоуправе јасно су повезане са његовим сервисирањем, тачније сервисирањем имовине (водоснабдевање, канализација, чистоћа и одржавање путева, прикупљање отпада, итд.). А када је порез на имовину главни извор прихода локалне самоуправе, лакше је остварити и начела фискалне еквивалентности и транспарентности.

**ТАБЕЛА 6: ПОРЕСКИ ИЗВОРИ ПРИХОДА**

ПОРЕЗИ	НАЈВАЖНИЈИ У СЛЕДЕЋИМ ЗЕМЉАМА:
<b>ПОРЕЗ НА ДОХОДАК ГРАЂАНА</b>	
– ДИРЕКТНИ	Скандинавске земље, Швајцарска
– ПОДЕЉЕНИ	Аустрија, Немачка, Мађарска, Пољска
<b>ПОРЕЗ НА КОРПОРАЦИЈЕ (НА БАЗИ ЗАПОСЛЕНИХ ИЛИ ПРОФИТА)</b>	Аустрија, Данска, Француска, Немачка, Норвешка, Португалија
<b>ПОРЕЗ НА ПРОМЕТ</b>	САД
<b>ПОРЕЗ НА ИМОВИНУ</b>	Све европске земље (осим Шведске)

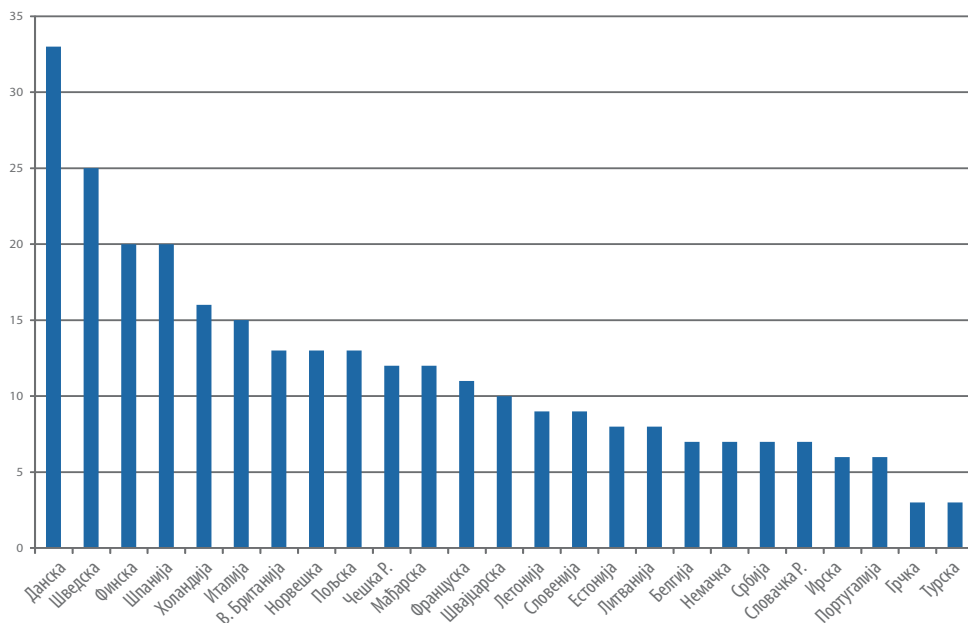
Међутим, у већини земаља, у финансирању услуга на локалном нивоу локална самоуправа је у извесној мери зависна од трансфера централне власти. Степен зависности од трансфера варира. Што је та зависност већа, то је нижи степен децентрализације. Графикон који следи илуструје пропорцију локалних прихода над којима јединице локалне самоуправе имају дискреционо право одлучивања, а то су углавном локални порези и накнаде.

Слика 1. Сопствени приходи општина као проценат укупних прихода



Извор: Кључни показатељи о јединицама локалне управе (UCLG): [http://www.cities-localgovernments.org/gold/indicators\\_keys.asp](http://www.cities-localgovernments.org/gold/indicators_keys.asp)

Слика 2. Општински расходи као удео у БДП



Извор: Кључни показатељи о јединицама локалне самоуправе (UCLG): [http://www.cities-localgovernments.org/gold/indicators\\_keys.asp](http://www.cities-localgovernments.org/gold/indicators_keys.asp)

Пропорција прихода локалне самоуправе из „сопствених“ извора варира од скоро 80 посто у Литванији, до само 3 посто у Чешкој.

Међутим, степен „слободе“ локалне самоуправе у односу на изворе финансирања и одлучивања није уско повезан са њеним свеукупним значајем. Следећи графикон илуструје обим расхода локалне самоуправе као процентуалног учешћа у бруто домаћем производу. Висок ниво расхода одражава велики број друштвено и економски битних функција које су пренете на локални ниво, или се обављају на том нивоу. Што је удео расхода локалне самоуправе већи – то је локална самоуправа важнија за свеукупно функционисање политичког система и за друштво у целини.

Као што се види, од земље до земље тај значај веома варира. Локална самоуправа најзначајнија је у скандинавским земљама, Шпанији, Италији и Великој Британији, а мање је значајна на пример у Грчкој, Португалији, Ирској или Словачкој. Такође је важно приметити да земље у којима се локална самоуправа у великој мери финансира из сопствених извора прихода – не морају обавезно бити оне у којима локална самоуправа има велики значај (нпр. Литванија, Француска). Данска и Шведска издвајају се као земље које комбинују велики значај локалне самоуправе са релативно високим степеном њене финансијске независности, у смислу да се локална самоуправа финансира из сопствених извора. Да ли су те две земље истовремено и земље са највећим степеном децентрализације у Европи?

Формула за израчунавање трансфера са централног на локални ниво често покреће велике контроверзе. Увек ће постојати општине које имају осећај да на нечему губе (мада се ретко срећу оне које отворено изјављују да су у оквиру неког система добитнице!). Формула која би обезбедила апсолутну регионалну правду још није створена. Фактори који се узимају у обзир приликом дистрибуције и редистрибуције ресурса у великој мери варирају, али се обично узимају у обзир разлике у локалним потребама и расположивим средствима. У даљем тексту укратко ћемо представити британски систем финансијске подршке локалној самоуправи. Након тога представљен је начин на који норвешки систем локалне финансијске подршке може драматично да промени свеукупну алокацију ресурса између локалних самоуправа.

## **ПОДРШКА ЦЕНТРАЛНЕ ВЛАДЕ ФИНАНСИРАЊУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ — ПРИМЕР ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ**

Финансијска подршка централне владе локалној самоуправи дефинише се Годишњим споразумом о финансирању локалне самоуправе.<sup>2</sup> Централна влада је успоставила три одвојена система за финансирање три основна блока издатака локалне самоуправе у Енглеској, и то:

- Издаци за капиталне пројекте као што су путеви, школски објекти или компјутери;
- Издаци за социјално становање; и

<sup>2</sup> Овај пример заснива се на *Смерницама за споразум о финансирању локалне самоуправе*, Кабинет премијера, јануар 2006.



- Издаци за плате и остале трошкове одржавања и пружања услуга, изузев социјалног становања. Влада подржава издатке локалне самоуправе применом формуле за израчунавање трансфера и „прстенстих“ грантова.

Локални савети сопствене издатке такође финансирају прикупљањем пореза за локалне савете.

## РАЗЛИЧИТЕ ВРСТЕ ГРАНТОВА

**Грантови по формули.** Распоређују се на основу формуле из Годишњег споразума о финансирању локалне самоуправе. Не постоје ограничења у погледу сврхе за коју локална самоуправа може да употреби ове грантове.

**Грантови по специфичној формули** дистрибуишу се изван основног Годишњег споразума. Неки од ових грантова познати су под називом „прстенсти“ грантови, и њима се контролишу издаци локалних савета. Овим грантовима обично се финансирају конкретне услуге, или иницијативе које представљају национални приоритет. На пример, финансирање школа обезбеђује се преко наменских грантова за школе, чиме се одражава приоритет који Влада придаје образовању.

Остали грантови који се дају по специјалним формулама представљају „циљане“ грантове. Они се дистрибуишу изван система Годишњег споразума, јер опште формуле нису адекватне. Код ових грантова нема ограничења у намени, односно потреби на коју локални савети могу да их утросе.

## ФОРМУЛА РЕЛАТИВНИХ ПОТРЕБА

Како би се утврдило учешће сваког локалног савета у грантовима по формули, Влада најпре израчунава **ФОРМУЛУ РЕЛАТИВНИХ ПОТРЕБА** (ФРП). Ове формуле представљају математичке формуле које укључују информације о броју становника, социјалној структури и другим карактеристикама сваке локалне самоуправе. Влада је (уз консултације са локалном самоуправом) сачинила формуле које покривају све главне услуге локалне самоуправе. ФРП су подељене на главне области услуга с обзиром на постојање различитих фактора који утичу на сваку област посебно. На пример, фактори којима је могуће објаснити варијације у трошковима пружања социјалних услуга старијим лицима веома се разликују од фактора који објашњавају разлике у трошковима одржавања путева. Ове формуле примењују се на све локалне самоуправе које пружају дотичне услуге.

Формула релативних потреба осмишљена је тако да одражава релативне потребе појединачних органа за пружање услуга. Сврха ових формула није да мере стварне потребне износе које су дотичном органу потребне за пружање локалних услуга, већ просто да препознају различите факторе који утичу на трошкове органа на локалном нивоу. Формула није повезана са конкретним новчаним износом грантова који се дају локалним саветима за пружање услуга грађанима. Износ гранта који ће локални савет добити од Владе зависи и од резултата преостала три блока која су представљена у даљем тексту. Формула за сваку конкретну област услуга

заснива се на основном износу по клијенту, плус додаци којима се у обзир узимају локалне специфичности. Додаци узимају у обзир одређени број локалних фактора који утичу на трошак неке услуге, али најзначајнији фактори су заосталост и трошкови у дотичној области.

**ТАБЕЛА 7. ПОДЕЛА ФИНАНСИРАЊА ОБЛАСТИ УСЛУГА**

Блок услуга	Под-блок (где је то релевантно)
<b>СЕРВИСИ ЗА ДЕЦУ</b>	
Састоје се од:	Млади и заједница Централне функције локалног органа за образовање Социјална заштита деце Социјална заштита деце – „дампинг“
<b>СОЦИЈАЛНЕ УСЛУГЕ ЗА ОДРАСЛЕ</b>	
Састоје се од:	Социјална заштита старијих лица Социјална заштита млађих пунолетних лица Социјална заштита млађих пунолетних лица – „дампинг“
<b>ПОЛИЦИЈА</b>	
<b>ВАТРОГАСЦИ</b>	
<b>ОДРЖАВАЊЕ АУТОПУТЕВА</b>	
<b>УСЛУГЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ, УСЛУГЕ ЗАШТИТЕ И КУЛТУРЕ</b>	
Састоје се од:	Услуге које се углавном обезбеђују преко не-метрополитен окружних савета у не-метрополитен областима (ЕПЦС на нивоу дистрикта) Услуге које пружају углавном окружни савети у не-метрополитен областима (ЕПЦС на нивоу округа) Фиксни трошкови Одбрана од поплава Континуиране накнаде за ЕА Заштита обала
<b>КАПИТАЛНО ФИНАНСИРАЊЕ</b>	
Састоји се од:	Накнада за дуговања

## РЕЛАТИВНИ ИЗНОС РЕСУРСА

Релативни износ ресурса представља негативну вредност. Он узима у обзир чињеницу да би области које могу да прикупе веће приходе требало да у пружању услуга добију мању подршку Владе. Негативни релативни износ ресурса балансира се у односу на позитивну пропорцију која се израчунава за сваки орган посебно, на основу износа релативних потреба.

Овај блок препознаје разлике у износима локалних прихода које појединачни савети могу да уберу. Ово се постиже анализом података о пореским основицама савета. Што је пореска

основица локалног савета већа, то је у могућности да убере више пореза кроз стандардно повећање локалног пореза.

У даљем тексту наводи се пример примене формуле у Норвешкој, и њен утицај на територијално уравнотежење. Норвешки систем садржи велики број карактеристика сличних британској формули. Крајњи резултат показује да сиромашна општина на северу Норвешке пролази знатно боље од наизглед богате општине на њеном југу.

**ТАБЕЛА 8: ПРИМЕР ОПШТИНСКИХ ПРИХОДА У НОРВЕШКОЈ**

<b>ЕГАЛИЗАЦИЈА ОПШТИНСКИХ ПРИХОДА И РАСХОДА ПРИМЕР (НОРВЕШКА)</b>
<i>КОМПОНЕНТЕ ДИСТРИБУЦИЈЕ</i>
<b>А) ЕГАЛИЗАЦИЈА У ВЕЗИ СА ПРИХОДИМА</b>
Општине изнад националног просека прихода – дедукција од 55% на разлику
Општине испод националног просека прихода – додаје се 55% на разлику
<b>Б) АЛОКАЦИЈА ПРЕМА ТРОШКОВНИМ КОМПОНЕНТАМА</b>
Фиксна сума по глави становника
Компоненте демографске структуре (постотци младих, старих, итд. пондерисано)
Угроженост по основу становања
Угроженост у мањим местима
Угроженост у већим местима
Угроженост услед локације (северна Норвешка)



	<b>БОГАТЕ ОПШТИНЕ (ЈУГ)</b>	<b>СИРОМАШНЕ ОПШТИНЕ (СЕВЕР)</b>
<b>Порески приходи</b>	<b>19.680</b>	<b>9.691</b>
<b>Алокација по глави становника</b>	6 430	6 430
<b>Егализација по основу прихода и трошкова</b>	-2.500	2.763
<b>Егализација по основу угрожености</b>	0	10.137
<b>Дискреционе алокације</b>	579	6.805
<b>Укупни приходи</b>	<b>24.236</b>	<b>38.515</b>

Извор: Hagen & Sorensen, 2006:85.

## ЛОКАЛНА ДЕМОКРАТИЈА — ИЗАЗОВ У ВЕЗИ СА ГУБИТКОМ ЗАИНТЕРЕСОВАНОСТИ ГРАЂАНА ЗА ПОЛИТИКУ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

Представничка демократија на основу редовних, отворених избора, представља окосницу локалне демократије широм света, мада неке земље, као на пример Швајцарска, негују традицију директних облика локалне демократије који допуњавају представничку демократију. Рекло би се, међутим, да у многим земљама бирачи губе заинтересованост за локалне изборе и излазност показује тенденцију дугорочног пада. Локални лидери у многим заједницама плаше се да је то сигнал смањеног интересовања и поштовања локалне политике. Нови облици учешћа грађана такође представљају питање којим се бави Конгрес локалних и регионалних власти у Европи (CLRAE – супсидијарна организација Савета Европе).

У представничким демократијама, политички легитимитет расте са већом излазношћу гласача. Конгрес CLRAE за забринутошћу констатује постојање тенденције све нижег учешћа грађана на изборима на свим нивоима која је присутна практично у свим земљама чланицама Савета Европе.

Демократија није ограничена на сâм чин гласања. Могуће је и потребно омогућити грађанима да и на друге начине утичу на политику. То подразумева не само развијање облика директне демократије већ и коришћење знања и посвећености грађана, као чинилаца на које политичке и управне одлуке имају директан утицај, да знају одговарајућа решења прихватљива грађанима на локалном нивоу. Зато је неопходно развити културу дијалога између органа управе, политичара, грађана, локалних група, удружења, представника индустрије и осталих чинилаца. С тим у вези, Конгрес CLRAE посебно поздравља основна начела за унапређење политичког учешћа грађана на локалном нивоу који су наведени у Анексу I.

(Мишљење 15 (2001) о нацрту Препорука комитета министара земаља чланица Савета Европе о „учешћу грађана у политичком животу на локалном нивоу“).

У оваквом контексту, како би превазишли јаз између локалне политике и грађана, локални органи испробавају нове облике укључености грађана у политички живот на локалном нивоу. Постоји више приступа у том смислу, а локални органи власти показују приличну маштовитост у осмишљавању нових начина приближавања грађанима: кроз суседске савете, локалне референдуме, грађанске иницијативе, укључивање грађана у процес буџетирања (модел „*Porto Alegre*“), одборе грађана, сат за питања и одговоре у општинском већу, итд. Велике наде такође се полажу и у нове електронске облике комуникације, а посебно интернет. Локални органи власти на интернет постављају велике количине информација о сервисима и политичким питањима, како би грађанима олакшали приступ овим информацијама. Неке општине покушавају да грађане у расправе укључе и кроз електронске дебатне форуме.

Заједнички закључак бројних истраживања о различитим методама укључивања грађана јесте – да је веома важно јасно дефинисати циљеве таквих напора како би грађани имали реална очекивања о исходу сопственог ангажовања; такође је важно одржавати започету ангажованост; питања морају бити стварна, односно значајна за уобичајене делатности општина.

## ЕФИКАСНОСТ – ИЗГРАДЊА КАПАЦИТЕТА СИСТЕМА

Који је начин управљања општином најефикаснији? Коришћење искустава приватног сектора постало је током последњих 15–20 година посебно популарно, и означава се изразом „ново руковођење јавним пословима“, под скраћеницом „NPM“. То је управљање на бази циљева и показатеља учинка – што представља разлику у односу на прибављање и пружање услуга – уз шире коришћење начела конкурентног тендерског процеса. Те идеје је прва у Европи увела Велика Британија осамдесетих година 20. века, и у њој су се те идеје у потпуности и развиле. Америчка верзија популарисана је кроз бестселер аутора Осборна и Габлера (1992) *Поновно осмишљавање управе: Како предузетнички дух трансформише јавни сектор*. Ове идеје прошириле су се на локалну самоуправу у већини европских земаља, али је њихов практични утицај већи у скандинавским земљама него у остатку Европе и Великој Британији. Студије оцене овог начела сугеришу да увођење конкурентних пракси у пружање услуга на локалном нивоу може да доведе до уштеда од 5 до 20 посто у пружању услуга на локалном нивоу. Међутим, комплетна анализа раширености праксе „NPM-а“ и његовог утицаја не спада у домен овог рада. Постоје такође и одређени сигнали да ово начело донекле губи на привлачности, као и да није лако навести која ће га следећа идеја заменити. „Колаборативно управљање“ и „заједничко управљање“ су тек неке од назнака које се помињу у покушају да означе нове приступе руковођења и организације услуга на локалном нивоу.

## РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА

Од осамдесетих година 20. века, процес регионализације све се више шири у великом броју европских земаља, делимично и под утицајем европских интеграција (Вагстаф, 1999). „Европа региона“ је израз срочен да одслика овакав развој догађаја. Шпанија и Италија често се наводе као добри примери појаве регионалних држава. Могуће је да ће се ускоро и Велика Британија квалификовати у ову категорију. У овом делу рада кратко ћемо се осврнути на регионализацију у Шпанији и Италији. Случај Велике Британије биће детаљније представљен у наредном делу.

Под Франковим режимом *шпански регионализам* био је пригушван, али је у пост-Франковом периоду то питање дошло у средиште пажње и законски је препознато Уставом из 1978.<sup>3</sup> На крају тог процеса успостављено је 17 „аутономних заједница“. Устав је отворио три правца развоја регионалне аутономије: најпре је историјски традиционалним регионима (Каталонија, Баскија и Галиција) аутоматски дат висок степен аутономије; затим је и осталим регионима омогућено да дају аргументе по којима и они представљају изузетак и имају право на виши степен аутономије. Овим правцем кренула су четири региона. И у трећем кораку, преосталим регионима дат је нижи

<sup>3</sup> Приказ шпанског случаја у великој је мери преузет из публикације: Andy Smith & Paul Heywood, *Regional Government*, Peter Wagstaff, ed. (1999), *Regionalism in the European Union*, Oxford: Intellect Books.

степен аутономије, али им је омогућено да се након истека петогодишњег периода пријаве за виши степен аутономије. Сви региони искористили су ову могућност и у наведеном периоду успели да унапреде свој статус.

Шпанска варијанта регионализације позната је под различитим називима, као „динамична” односно „асиметрична” регионализација. Динамична је зато што региони могу да уложе напор како би кроз одређени развој унапредили сопствени статус. Конкретне надлежности које се дају регионима дефинишу се кроз сложени механизам преговарања, који као прво зависи од изабраног пута ка аутономији (члан 151 или члан 143); а затим и по основу билатералних споразума који подлежу одобрењу од стране шпанског Парламента и Уставног суда. Регионализација је асиметрична утолико што се надлежности региона разликују у смислу фискалних и законодавних овлашћења и функција.

Подела власти између државе и региона заснива се на подели извршне, подељене и заједничке власти. Прва представља овлашћења резервисана за државу. Члан 149.3 Устава наводи да овлашћења у свим областима која нису изричито додељена држави, могу у складу са Уставом бити преузета од стране аутономних заједница, у складу са одредбама њихових статута.

Негде на почетку трећег миленијума региони су заузимали око 25 посто свих јавних расхода, док су расходи државе представљали 60, а локална самоуправа 15 посто. Већина региона у великој је мери за финансирање својих расхода зависна од државних грантова (око 50 посто прихода потиче из државних трансфера), али такође имају право да уведе и порезе у оквиру максималних стопа које дефинише држава.

*Италијански* Устав из 1947. такође је увео оснивање региона. Међутим, са изузетком четири „специјална” региона, њихово оснивање заправо је започело тек раних седамдесетих. Данас Италија има пет специјалних и 15 обичних регија. Специјалне су области са посебним историјским коренима и одређеном традицијом „одвојености”; те регије су Сицилија, Трентино – Алто Адиђе, Сардинија, Вале е’Аоста, и Фриулија – Венеција Ђулија. Свим регијама управља се директно преко изабраних савета који имају овлашћења у области пореза и законодавства. Од 1999. године регионални „градоначелници” такође се бирају директним изборима.

Иако су раније надлежности регија биле позитивно побројане у законодавству, сада се наводе углавном негативно, односно регије могу да имају све функције које нису експлицитно резервисане за државу и које нису у сукобу са пословима пренетим на провинције или општине. Надзор, регулисање и финансирање локалне самоуправе представљају надлежности које су дате специјалним, али не и обичним регијама. Италијанске регије заиста и користе своја законска овлашћења. Године 2002, на пример, 17 регија усвојило је укупно 779 закона са укупно 9.392 чланова.<sup>4</sup> Да регионални закони ступе на снагу, неопходно је да их потпише државни комесар. Држава, међутим, регионалне законе може да мења преко Уставног суда.

<sup>4</sup> Gérard Marcou, ed., *Les régions entre l'état et les collectivités locales. Etude comparative de cinq états européens a autonomies regionales ou constitution federale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni)*, Partie 2, Paris: Ministère de l'interieur, Centre d'Etudes et de Prévision, Janvier 2003, Peter Wagstaff, ed. (1999), *Regionalism in the European Union*, Oxford: Intellect Books.

У погледу буџета, болнице и друге услуге здравствене заштите представљају најважнију делатност регија. Болнице и здравствена заштита чине 70 посто буџета регије, док просторно планирање и изградња представљају 8 посто, транспорт 7, образовање и стручна обука 5, а иницијативе економског развоја 2,4 посто (подаци за 2000. годину). Регије имају право да за сопствене потребе задрже одређени део свих убраних пореза. Тај део варира од 100 (Сицилија) до 60 посто (Фриулија – Венеција Ђулија). Око 30 посто прихода потиче од сопствених прихода, али и овај проценат варира од регије до регије: виши је на северу а нижи на југу, што указује на већи степен зависности југа од државе. Стална конференција државе и регија преко фонда за егализацију ради на ублажавању ових диспаритета.

Регионалне ревизорске коморе врше ревизију регионалних рачуна. Уколико ревизори сматрају да су неки од расхода незаконити, могу да пониште одређене одлуке о њима.

Данас су, укупно посматрано, региони надлежни за око 17 посто укупних јавних расхода, општине и провинције за око 35, а држава за 48 посто. Ове пропорције сугеришу значајни ниво фискалне децентрализације.

Координација између државе и региона одвија се, на пример, преко Конференције региона и аутономних провинција, што је место окупљања регионалних директора ради дефинисања заједничког става у односу на државну политику и ради размене информација о добрим праксама. Циљ једне паралелне конференције јесте да одржава добре односе између регија и општина и провинција.

Битна обележја регионализације протеклих година дефинисале су Басанини реформе из 1997, које су довеле до свеобухватног преноса административних функција на регије. Уставне промене из 2001. унеле су измене у односе различитих нивоа власти, постављајући регије и локалну самоуправу на исто место као и државу. Ово је углавном схваћено као евентуални корак ка стварању савезне државе. Даље кретање у овом правцу, којим би дошло до пуног преноса здравствене заштите и образовања на суб-национални ниво, одбијено је на референдуму 2005. године. Међутим, не би се рекло да је регионализација у Италији застала.

## Управљање децентрализацијом

### ИМПЛИКАЦИЈЕ ЗА ЦЕНТРАЛНУ ВЛАСТ: ЛИСТА ЗА ПРОВЕРУ

Децентрализација захтева постојање одређених административних капацитета на централном нивоу. Централна влада мора да развије способности за, на пример, вршење надзора или арбитражу, осмишљавање система грантова и процедура за вршење мониторинга финансија локалне самоуправе, као и процедура за регулисање и ревизију општинских граница, укључујући и укрупњавања.

Листа за проверу поменутих способности и алтернатива обухвата:

- Вршење надзора и ревизије одлука на локалном нивоу;
- Питање колико су овлашћења ревизије далекосежна: да ли обухватају само законитост одлука донетих на локалном нивоу, или и суштину одлука;
- Врсте надзора: генерални инспекторати или специјализовани инспектори; ревизија само у изузетним случајевима (нпр. на основу приговора), или редовна ревизија свих општинских одлука;
- Процедуре за решавање приговора у вези са одлукама локалних власти (ко је овлашћен да иницира поступке по основу приговора и ревизије: локални савети, грађани, префекти, или други званичници централне владе);
- Системе арбитраже: управне судове, арбитражне комисије или овлашћења префектуре;
- Системе мониторинга локалних расхода и финансија;
- Системе грантова: наменске или ненаменске грантове;
- Системе алоцирања грантова и трансфера: индикаторе и компоненте;
- Прописе о границама, питање ко је овлашћен да иницира поступак ревизије граница: локални савети, агенције централне управе, или групе грађана;
- Питање како се дотичне одлуке доносе: да ли тек након локалних консултација, од стране органа провинције или централне управе; да ли су локалне консултације, укључујући и референдум, обавезне?

Основно питање јесте – како би прописи централне власти и надзор који она врши требало да се изводе, да би се осигурало да централна власт стимулише даљу децентрализацију и развој капацитета локалних система, уместо да их онемогућава. Као идеја водиља у овом правцу могло би да послужи начело супсидијарности.



# СТУДИЈЕ СЛУЧАЈА

## **ПРАКСА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ У ФРАНЦУСКОЈ, ВЕЛИКОЈ БРИТАНИЈИ И СКАНДИНАВСКИМ ЗЕМЉАМА**

### **Француска — други талас децентрализације 2002–2008.**

#### **Уводне напомене и контекст**

Под председником Франсоа Митераном Француска се 1981. године упустила у радикални процес децентрализације,<sup>5</sup> чија је суштина била унапређење обима самосталности у одлучивању на локалном нивоу управе (*administration libre*).<sup>6</sup> У практичном смислу то је значило укидање *туторства* („*tutelle*“) која се вршила преко префеката, док су регије и департмани добијали своје сопствене административне апарате под контролом изабраних председника савета. Читава серија пратећих прописа била је основа за пренос функција и контролних овлашћења над ресурсима на суб-централне јединице.<sup>7</sup>

Нови талас децентрализације започет је 20 година касније под владом Жан-Пјера Рафарина. Измена Устава из 2003. прокламовала је да је Република организована *децентрализовано*. Ова измена је, између осталог, препознала и право суб-централних јединица („*collectivités territoriales*“) да, у оквиру датог временског рока, експериментишу са процедурама које одступају од националног законодавства.

Још једна измена Устава (Члан 72-1) отворила је нове начине продубљивања локалне демократије, тако што је гласачима на локалном нивоу дала право да, путем петиција, дају предлоге за тачке дневног реда на локалним скупштинама. Још један закон из 2003. године омогућио је локалним саветима и функционерима да организују референдуме о питањима из своје надлежности.

---

<sup>5</sup> *Votée en première lecture à l'Assemblée nationale dès le mois d'août 1981, la loi promulguée en mars 1982 a pour titre "loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions".*

<sup>6</sup> Gerard Marcou (2003), *Un nouveau Processus de décentralisation. Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle? Décentralisation, État et territoires.* Cahiers français n° 318.

<sup>7</sup> *La loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, les lois des 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'État.*

*La loi du 26 janvier 1984 et la loi du 13 juillet 1987 fixent le statut de la fonction publique territoriale dont les effectifs augmentent de 36 % de 1980 à 1996, au gré des transferts de compétences et de personnels*

## МЕХАНИЗМИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

Поменуте уставне промене постале су покретачи законодавних аката са циљем јачања и стабилизације положаја суб-националних јединица управе у Француској, укључујући и велики број међуопштинских тела која су током година успостављена као начин компензације чињенице да је већина општина у Француској мала. Пратећи прописи даље су унапредили финансијску аутономију локалне и регионалне управе<sup>8</sup> и извршили пренос функција са централног на локални и регионални ниво.<sup>9</sup>

Експериментисање је било други пут ка децентрализацији. Закон из 2004. дао је право локалним и регионалним органима управе да се пријаве за право вршења експеримената у назначеним областима јавних овлашћења. Ово је углавном значило преузимање државних функција на привременој основи, ради испробавања нових начина или организационих модела. Анекс А наводи функционалне области назначене као предмет било преноса путем законодавне, било експерименталне процедуре. Друга процедура покривала је седам јавних програма који се, генерално говорећи, односе на економски развој, јавно здравље и основно образовање. Пут преко експеримената био је много ужи од ранијих експерименталних програма које су деценију раније спровеле скандинавске земље, а који ће бити представљени у даљем тексту.

До јуна 2006, према скупштинском извештају, мандаторни трансфери су или окончани, или су били у току.<sup>10</sup> Ови трансфери утицали су на 120.000 запослених, од којих је највећи број био техничко особље у установама средњег образовања. Трансфер запослених обављен је у две фазе. У првој фази су запослени централне власти стављени на располагање локалној самоуправи. У другој фази запосленима је дата могућност да промене послодавца, тј. да остану на централном нивоу или да постану запослени дотичне локалне самоуправе. Што се тиче трансфера функција кроз експериментисање, до 2006. године поднет је веома мали број пријава, са изузетком пријава које се односе на планове економског развоја регија.<sup>11</sup>

## ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНЕ ФУНКЦИЈЕ

Генерално говорећи, регије су поновно добиле одговорност за стратешко планирање и економски развој, док су департмани постали одговорни за социјалну политику и локалну инфраструктуру – а општине за локална питања. Извршен је и пренос финансијских ресурса и запослених, како би се суб-националним јединицама осигурала средства за испуњавање њихових задатака.

---

<sup>8</sup> La loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003.

<sup>9</sup> La loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

<sup>10</sup> Assemblée Nationale, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2006. Rapport d'information déposé en application de l'article 86, alinéa 8, du règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et présenté par M. Alain Gest, Député.

<sup>11</sup> Ibid.

Следећа табела детаљније илуструје поделу функција између државе и различитих нивоа суб-националне управе у изабраним областима јавних овлашћења. Табела показује да децентрализација у Француској обухвата широк распон функција, али и да је тешко представити јасно дефинисане профиле дотичних нивоа управе у смислу функција. То значи да и даље остају проблеми координације и разграничења.

**ТАБЕЛА 9: ДИСТРИБУЦИЈА ФУНКЦИЈА ИЗМЕЂУ СУБ-НАЦИОНАЛНИХ И НАЦИОНАЛНИХ УПРАВА НАКОН ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ**

	РЕГИЈЕ	ДЕПАРТАМАНИ	ОПШТИНЕ	ДРЖАВА
<b>СРЕДЊЕ И СРЕДЊЕ СТРУЧНО ОБРАЗОВАЊЕ</b>	Средње школе – лицееи (објекти, техничко особље)	Колеџи (објекти, техничко особље)	Основне школе (објекти)	Универзитети (објекти, техничко особље) Образовна политика
<b>Здравствена и социјална заштита</b>		Организација (PMI, ASE) & пружање услуга (RMI-RMA, APA)	Дискреционе социјалне мере (CCAS)	Организација и пружање услуга (AАН, CHRS)
<b>ТРАНСПОРТ</b>	Регионалне железнице	Саобраћај на руралним путевима и превоз школским аутобусима	Градски саобраћај и превоз школским аутобусима	Прописи
<b>ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ</b>	Директна и индиректна помоћ	Индиректна помоћ	Индиректна помоћ	Политика
<b>ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ</b>	Регионални планови – општи (CSPER)	Регионални планови (мишљења, сагласност)	Регионални планови (мишљења, сагласност)	Политика ATR CSPER
<b>УРБАНИЗАМ</b>			Грађевинске дозволе	PIG, OIN, DTA
<b>ЖИВОТНА СРЕДИНА</b>	Паркови природе Воде	Паркови природе Отпад (планови) Воде	Паркови природе Отпад (прикупљање и прерада) Вода (дистрибуција, пречишћавање) Енергија (дистрибуција)	Паркови природе Воде Енергија
<b>ЈАВНА БЕЗБЕДНОСТ</b>		Контрола саобраћаја Превенција криминала Ватрогасци и хитне службе	Општинска полиција Саобраћај и паркирање Превенција криминала	Опште и специјалне полицијске снаге
<b>КУЛТУРА И СЛОБОДНО ВРЕМЕ</b>	Споменици Обука у уметности Библиотеке Музеји Архиви Спорт Туризам	Обука у уметности Библиотеке Музеји Архиви Спорт Туризам	Обука у уметности Библиотеке Музеји Архиви Спорт Туризам Омладински центри	Споменици Обука у уметности Библиотеке Музеји Архиви Спорт Туризам

Преузето и адаптирано на основу *Co mite pour la reforme des collectivites locales « Il est temps de décider », Rapport au Président de la République, 5 mars 2009, p. 31.*

## Расходи и приходи

Међутим, Табела 9 не даје прецизну слику релативног значаја различитих децентрализованих функција. Које децентрализоване функције су најважније? Један од евентуалних одговора на ово питање може се дати кроз анализу буџетске тежине ових функција, као у следећој табели:

**ТАБЕЛА 10: РАСХОДИ ПРЕМА НИВОУ УПРАВЕ И ФУНКЦИЈАМА. 2007. ГОДИНА (У МИЛИОНИМА ЕВРА)**

	РЕГИОНИ	ДЕПАРТАМАНИ	ОПШТИНЕ*	КОНЗОРЦИЈУМИ*	УКУПНО
ОПШТЕ УСЛУГЕ	2.458,3	6.091,8	17.098,3	4.224,0	<b>29.872,4</b>
СРЕДЊЕ СТРУЧНО ОБРАЗОВАЊЕ	4.886,5				<b>4.886,5</b>
ОБРАЗОВАЊЕ	5.122,3	4.759,4	6.114,1	375,5	<b>16.371,3</b>
КУЛТУРА И СЛОБодно ВРЕМЕ	914,4	2.139,1	8.918,8	2.006,5	<b>13.978,8</b>
ЗДРАВСТВЕНА И СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА	144,2	29.586,6	5.312,9	680,2	<b>35.723,9</b>
ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И ЖИВОТНА СРЕДИНА	1.829,5	4.021,5	11.009,8	6.357,9	<b>23.218,7</b>
ТРАНСПОРТ	5.947,7	8.843,7	259,6	1.749,5	<b>16.800,5</b>
ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ	1.821,2	1.854,9	1.391,4	1.127,9	<b>6.195,4</b>
БЕЗБЕДНОСТ (SDIS, ПОЛИЦИЈА)		2.277,2	821,2	696,0	<b>3.794,4</b>
<b>ТОТАЛ</b>	<b>23.124,0</b>	<b>59.574,1</b>	<b>50.926,1</b>	<b>17.217,5</b>	<b>150.841,88</b>

Преузето и адаптирано на основу Comité pour la réforme des collectivités locales « Il est temps de décider », Rapport au Président de la République, 5 mars 2009, p. 20.

\*Само општине преко 10.000 становника; оне представљају око 60 посто свих општинских расхода.

Када се расходи представе као функције, изгледа да се сва четири нивоа суб-националне управе баве практично сваком од девет наведених области, што је сугерисано и у Табели 10. Међутим, највећи део расхода на појединим нивоима концентрисан је у различитим функцијама, што значи да је дошло до одређене специјализације. Међуопштински конзорцијуми у великој су мери ангажовани на питањима планирања и заштите животне средине. У случају општина, највећи део расхода је у општим услугама, а друга по реду функција је просторно планирање и заштита животне средине. Департмани троше око половине својих буџета на здравствену и социјалну заштиту, док се региони интензивно ангажују у функцијама образовања и саобраћаја. Услуге у области здравствене и социјалне заштите представљају услуге са највећом тежином у буџетима свих суб-националних јединица заједно. Трећи по величини су просторно планирање и животна средина, одмах после општинских услуга. Те три функције представљају скоро 60 посто

укупних буџета суб-националних органа управе. Треба такође приметити и да су расходи суб-националних органа значајно *порасли* од почетка првог таласа децентрализације 1982. године. У периоду 1980–2007. њихови обједињени расходи порасли су са 8 посто БДП-а на 11,2 посто. Овај пораст у великој је мери условљен мерама децентрализације.<sup>12</sup>

Како се финансирају расходи на суб-националном нивоу? Колика је важност доприноса централне власти у поређењу са локалним изворима над којима суб-националне јединице имају директну контролу? Што је на локалном нивоу већи део финансија који потиче из другог поменутог извора, то би се могло рећи да је децентрализација више напредовала. Овим питањима бави се Табела 11.

**ТАБЕЛА 11: ИЗВОРИ ПРИХОДА СУБ-НАЦИОНАЛНИХ ЈЕДИНИЦА У 2007. ГОДИНИ (У МИЛИЈАРДАМА ЕВРА)**

	РЕГИОНИ		ОПШТИНЕ		УКУПНО
<b>ТЕКУЋИ РАСХОДИ:</b>					
ДОПРИНОСИ ЦЕНТРАЛНОГ НИВОА	8,3	13,2	19,2	7,0	47,7
Од тога DGF	5,2	11,6	16,0	6,1	39,0
ПОРЕЗИ И НАКНАДЕ	10,5	35,0	40,1	16,5	93,7
Од тога ЧЕТИРИ ДИРЕКТНА ПОРЕЗА	4,4	19,0	26,2	12,9	62,5
ОСТАЛИ ИЗВОРИ	0,8	6,1	10,3	2,7	19,9
<b>ПОД-ЗБИР (1)</b>	<b>19,6</b>	<b>54,3</b>	<b>69,6</b>	<b>26,2</b>	<b>161,3</b>
<b>ИНВЕСТИЦИЈЕ:</b>					
ДОПРИНОСИ И СУБВЕНЦИЈЕ	1,6	2,6	8,2	2,2	14,6
ОСТАЛИ ИЗВОРИ	0,3	0,6	4,0	1,1	5,9
<b>ПОД-ЗБИР (2)</b>	<b>1,9</b>	<b>3,2</b>	<b>12,2</b>	<b>3,3</b>	<b>20,5</b>
<b>ЗБИР (1) + (2)</b>	<b>21,5</b>	<b>57,5</b>	<b>81,8</b>	<b>29,5</b>	<b>181,8</b>

Преузето и прилагођено на основу *Comite pour la reforme des collectivites locales. « Il est temps de décider », Rapport au Président de la République, 5 mars 2009, p. 22.*

Најважнији извор прихода представљају локални порези и накнаде. Велики део ових прихода потиче од четири директна пореза. Та четири директна пореза су лични порез, порез на грађевинске објекте, порез на неизграђене некретнине и порез за запослене (професионални порез). Професионални порез је, бар са становишта општина, најважнији директни порез. Доприноси са централног нивоа износе око 30 посто за финансирање текућих расхода. Укупно, систем финансирања суб-централног нивоа показује прилично децентрализован образац, са значајним нивоом контроле на локалном нивоу.

<sup>12</sup> *Comite pour la reforme des collectivites locales. « Il est temps de décider », Rapport au Président de la République, 5 mars 2009, p. 19.*

## Координација

Практично говорећи, постоји много тачака контакта и, наизглед, преклапања између одговорности које су распоређене на ове нивое власти. Ради усклађивања националне политике и решавања практичних проблема, потребна је *координација* различитих нивоа управе. Како се та координација остварује? Овде ћемо нагласити шест различитих механизма координације: акумулацију мандата, уговоре о планирању, управни надзор, концепт водећег менаџера, нови систем управљања учинком (LOLF) и истраживачки програм „GRALE”. Акумулација мандата (*cumul des mandats*) значи да су политичари често носиоци изабраних функција на више нивоа истовремено. Уобичајена је комбинација да иста особа буде градоначелник у неком важнијем граду и заузима место у регионалном савету, односно истовремено буде сенатор или члан Народне скупштине. Већина скупштинских посланика у исто време су и носиоци функција на регионалном и/или локалном нивоу. Оваква пракса даје суб-националном нивоу управе подршку на националном нивоу, омогућавајући да се чује глас са локалног нивоа. Упркос корацима ка смањењу акумулације мандата, у пракси се она наставља.

Уговори о планирању су споразуми државних агенција и суб-националних тела у вези са коришћењем државних фондова – на пример за инфраструктуру – унутар граница дотичне територијалне јединице. Ови споразуми дају јединицама локалне самоуправе могућност да утичу на одлуке које се доносе на државном нивоу, и осигуравају да се средства користе у складу са локалним потребама. Уговори о планирању такође могу да буду у форми јавно-приватних партнерстава и да укључују чиниоце из приватног сектора.

По француској наполеонској традицији, управни надзор био је у форми „*туторства*”, што значи да је за локалне одлуке била потребна потврда са националног нивоа; то је углавном била функција префеката. Од 1982. године, овај концепт напуштен је у корист ревизије законитости одлука која се врши *a posteriori*. Што се тиче такозваних „управних одлука”, оне су и даље у надлежности префеката. Буџетске одлуке ревидира посебно тело регионалних ревизора (*Chambre régionale des comptes*). Међутим, процедуре ревизије могу да буду прилично различите и комплексне, зависно од питања које је предмет ревизије. Уколико локална самоуправа оспори мишљење ревизије, могуће је сазвати управни суд да разреши спор.<sup>13</sup>

Идеја водећег менаџера (*chef de file*) потиче из света банкарства, где означава банкара који има улогу координације између више поверилаца окупљених у синдикат поверилаца за конкретну сврху. У управи, циљ идеје водећег менаџера јесте да појасни ко сноси највећу одговорност у случајевима када је потребна координисана заједничка активност више нивоа управе. Регион може, на пример, имати улогу водећег менаџера у пројектима који су првенствено од регионалног интереса али који захтевају координацију департмана или општина. Слично томе, такву улогу координатора може да има и општина у координацији региона и департмана, за

<sup>13</sup> <http://coursdedroit.free.fr/droit/public/collocales/ctrolcl.htm>.

реализацију пројеката који су од интереса за њу. Отворено је питање у којој је мери ово помогло појашњењу административне одговорности.

Од 2006. године у праксу је уведен нови систем управљања учинком (LOLF).<sup>14</sup> Систем функционише на четири нивоа акције: *мисије* (циљеви или основне области политике, којих има укупно 34) се конкретизују кроз *програме*; они кореспондирају са конкретним одговорностима појединачних министара, и састоје се од *активности* чија се успешност мери преко *индикатора*. Већ постоје покушаји да се овај систем прошири и на локалну и регионалну управу. Ако тај покушај буде успешан, ово би могло даље јавне активности да integriше на више нивоа управе. Да ли ће овакав корак унапредити или ограничити аутономију на локалном и регионалном нивоу – представља већ друго питање.

На Универзитету Сорбона (Paris I Panthéon – Sorbonne) започет је истраживачки програм познат под скраћеницом GRALE (*Groupment de recherche sur l'administration en Europe*), реализован у сарадњи са истраживачким тимовима широм земље.<sup>15</sup> Истраживачки тимови публикују *Годишњак (Annuaire)* који даје преглед претходне године, и објављује аналитичке чланке у којима се расправља о конкретним питањима у вези са процесом децентрализације.<sup>16</sup> Кроз серију конференција, истраживачи и људи из праксе редовно се окупљају са циљем да анализирају развој догађаја и из тога извуку одређене поуке. Овај истраживачки програм изузетан је и по својој повезаности са Народном скупштином и ангажованости истакнутих скупштинских посланика.

## Будућа перспектива

Растућа јавна свест о сложености француског система територијалне управе довела је 2008. године до именовања комисије са задатком да питања децентрализације учини разумљивијим за јавност. Убрзо након формирања комисије за информисање јавности, уз председавање ранијег премијера Едуара Баладура, основан је *Одбор за територијалну реформу*. Одбор је у марту 2009. године поднео свој извештај са 20 препорука за реформу, укључујући и стварање 11 метрополитен области и амалгацију регија и департмана; међутим, спровођење амалгације одвијаће се по начелу добровољности. Даље се наводе и процедуре по којима међуопштинска тела могу да се трансформишу у стандардне општине, замењујући општине од којих се састоје, чиме би се смањио њихов број – што је заиста револуционарна амбиција с обзиром на дубоко укоренењени став француских општина.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> <http://www.minefi.gouv.fr/lolf/4clics/clic1.htm>.

<sup>15</sup> <http://grale.univ-paris1.fr/prxthese/thespre.htm>.

<sup>16</sup> The latest issue is *Annuaire 2008. Où en est la gestion locale?* Paris: CNRS Éditions.

<sup>17</sup> Comité pour la réforme des collectivités locales. «Il est temps de décider» *Rapport au Président de la République* 5 mars 2009.

## ВЕЛИКА БРИТАНИЈА — ДЕВОЛУЦИЈА И УСПОН РЕГИЈА

### Увод и контекст

У Великој Британији, програм децентрализације иницирала је Блерова Влада 1998. године, уочи изборне победе Нове лабуристичке партије. Тај програм био је истински радикалан у односу на британску традицију управе – која се у политичкој науци означава као „вестминстерски модел“ – са снажним нагласком на суверености парламента и управом заснованом на начелима мајоризације, у чијој основи лежи изборни систем по којем „победник добија све“. Програм је такође био радикалан и у смислу раскида са дотадашњом праксом управе. У Шкотској, Шкотска национална партија дуго је водила кампању за домаћу управу, али се Лондон оглушавао о њу. Нова политика децентрализације Лабуристичке партије, која се обележава изразом „деволуција“, у великој је мери представљала политички корак као контра-одговор на растућу подршку шкотским националистима (што је представљало претњу Лабуристичкој партији као партији са дугом доминацијом у земљи). Као резултат тога, Велика Британија се креће ка регионализованој држави са све јачим федералним карактеристикама. Међутим, у формалном смислу, деволуција обухвата само 15 посто становника (удео британске популације која живи у Шкотској, Велсу и Северној Ирској); у пракси, деволуција је такође покренула расправу о управи у Енглеској, јер се може десити да асиметрични институционални образац који се помаља не буде дугорочно одржив.

### КАРАКТЕРИСТИКЕ ДЕВОЛУЦИЈЕ

Примарна карактеристика деволуције очитовала се у директно изабраним парламентима/скупштинама у Шкотској и Велсу, упоредо са већ постојећим (али дуго суспендованим) парламентом у Северној Ирској. Парламенти/скупштине имају законодавна овлашћења у конкретним областима, али истовремено и изузетно ограничена овлашћења у области опорезивања. Процес деволуције изменио је не само начин управе у Шкотској, Велсу и Северној Ирској, већ је имао и вишеструке реперкусије на централну власт. Овде ћемо дати кратак приказ надлежности пренетих на регионални ниво, метода финансирања пренетих функција, начина координације између централног и регионалног нивоа, и последица које то има по централну управу.

### ПРЕНЕТЕ ФУНКЦИЈЕ

Које су области одговорности нових влада у Шкотској, Велсу и Северној Ирској? Кратак одговор гласио би да су ова тела преузела одговорности које су некада додељене дотичним канцеларијама Велике Британије за Шкотску, Велс и Северну Ирску. У смислу законодавних овлашћења, овлашћења шкотског Парламента и Скупштине Северне Ирске наведена су у



негативном смислу. У случају Шкотске, Парламент има право да доноси законе у свим областима које нису *резервисани домен* управе Велике Британије, док у случају Северне Ирске постоје области које су резервисане за Велику Британију, као и области које се очекују као области надлежности Скупштине Северне Ирске. Скупштина Велса је тек од 2006. године добила право доношења закона. Те законодавне надлежности дефинисане су позитивно и обухватају прилично широк дијапазон функционалних области.<sup>18</sup> У случају Велса, законодавни процес прилично је сложен и захтева сарадњу Владе или Парламента Велике Британије.<sup>19</sup> „Резервисане надлежности“ обухватају област спољних послова и одбране; макроекономску политику; регулисање пословања, заштиту потрошача и тржиште рада; социјалну сигурност; политику азила и имиграциону политику; енергетску стратегију; радиодифузију; и уставна питања. Сем тога, Влада Велике Британије задржава контролу над кривичним и приватним правосудним системом, са изузетком Шкотске.

Мада се на основу списка резервисаних права може стећи утисак о значајним ограничењима у области децентрализације, функције за које је извршена деволуција од великог су значаја за свеукупни развој дотичних регија и Велике Британије у целини – што се односи на питања здравства, образовања, локалне самоуправе, културе, животне средине, великог броја надлежности у области саобраћаја, и (у случају Шкотске) полиције и правосуђа. Укупно гледајући, функционалне надлежности регионалних парламената изузетно су широке. Сем тога, поменуте функције пренете су безусловно – регије и Влада Велике Британије имају одвојене сфере утицаја а не подељене одговорности, какав је случај у Француској. Систем поделе власти у Великој

<sup>18</sup> Народна скупштина Велса сада има законодавну надлежност за доношење „скупштинских мера“ у вези са питањима набројаним по областима у Делу 1 Прилога 5 Закона о Влади Велса из 2006. године. Те области су: Област 1 – пољопривреда, рибарство, шумарство и рурални развој; Област 2 – стари споменици и историјски објекти; Област 3 – култура; Област 4 – економски развој; Област 5 – образовање и обука; Област 6 – животна средина; Област 7 – ватрогасне и спасилачке службе и унапређење заштите од пожара; Област 8 – храна; Област 9 – здравље и здравствена заштита; Област 10 – аутопутеви и саобраћај; Област 11 – стамбена политика; Област 12 – локална самоуправа; Област 13 – Народна скупштина Велса; Област 14 – јавна управа; Област 15 – социјална заштита; Област 16 – спорт и рекреација; Област 17 – туризам; Област 18 – градско и државно планирање; Област 19 – воде и одбрана од поплава; Област 20 – велшки језик <http://www.cabinetoffice.gov.uk/devolution/what/wales.aspx>.

<sup>19</sup> „... (Велшка) Скупштина може да стиче законодавне надлежности на два начина. Први је укључивање ‘оквирних овлашћења’ у законе који се подносе Парламенту УК, чиме се Народној скупштини Велса омогућава да врши законодавну активност у дефинисаним областима у складу са Стратегијом боље управе Велса (видети тачку 3.12). Други начин је кроз Уредбу Савета – Уредба о законодавним овлашћењима – којом се дефинишу питања која потпадају под законодавна овлашћења.

Оба ова начина захтевају сагласност Владе УК, и оба дома парламента. И Уредба Савета такође мора у свом нацрту да буде одобрена од стране Народне скупштине Велса.

Након што се одређена питања укључе у Прилог 5, настаје стално право Скупштине да усваја мере у тим областима. Мере Скупштине могу да доносе било коју одредбу која се може донети законом који усвоји парламент, уз одређена ограничења наведена у Делу 3 Закона из 2006. и преосталим делом прилога 5.“ Ibid.

Британији описује се термином „модел торта на спратове“.<sup>20</sup> Аутори Џефери и Винкот закључују да је „ова далекосежна деволуција надлежности омогућила шкотском Парламенту бар да се упусти у активни законодавни програм, при чему је Парламент усвојио 89 закона у периоду од свог отварања 1999. године до 2005. Профил Скупштине Северне Ирске као законодавног тела је мање дефинисан с обзиром на то да је напредак у деволуцији отежан ширим мировним процесом који је овде на делу“<sup>21</sup>

Законодавство такође отвара и могућност даље деволуције јер регионална тела могу да траже даљи пренос функција, а и Влада Велике Британије може сама да покрене иницијативе за такав пренос надлежности. До деволуције такође може доћи и „аутоматски“, јер регионална тела могу да се упуштају у сваку активност која нема резервисани или специјални статус. Према томе, деволуција је динамичан, отворен процес. Уколико ухвати корена, може се очекивати да четири регије (Енглеска, Шкотска, Велс и Северна Ирска) постепено постану регије са различитим режимима политике у областима у којима је дошло до деволуције надлежности. То се заправо и дешава, на пример у области здравствене заштите: у организовању службе здравствене заштите Шкотска је изабрала пут који је другачији од енглеског, са појединим карактеристикама нове јавне управе.<sup>22</sup>

## ФИНАНСИРАЊЕ

Тела на која је извршен пренос надлежности највећи део извора финансирања добијају са централног нивоа. Само шкотски Парламент има посебне надлежности за опорезивање, мада у веома ограниченом облику (у Шкотској је могуће националне порезе прилагодити за максимално три посто у односу на национални ниво опорезивања), али Парламент за сада није користио ову могућност. Формула за алокацију прихода за три региона на која је извршен пренос надлежности позната је под називом „Барнетова формула“. У суштини, те регије удео у приходима добијају на основу свог удела у укупном броју становника у Великој Британији.

Барнетова формула не утврђује укупан обим буџета већ омогућава – где упоредивост то дозвољава – промене у програмима које у Енглеској доводе до еквивалентних промена у буџетима регија, израчунатим на основу удела у броју становника. Барнетова формула не одражава директно „потребе“ за финансијским средствима. Формула се односи на шкотски и велшки „блок“, који покрива највећи део расхода у оквиру надлежности пренетих администрација. На обема територијама блок представља неких 80% расхода. Формула се користи за утврђивање

<sup>20</sup> Akash Paun, Robert Hazell, *Centralised Power and Decentralised Politics in the Devolved UK*, University College London.

<sup>21</sup> Charlie Jeffery, Daniel Wincott, “Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition”, Publius: *The Journal of Federalism*, volume 36, number 1, pp. 3–18.

<sup>22</sup> Daniel Wincott, “Social Policy and Social Citizenship: Britain’s Welfare States”, Publius: *The Journal of Federalism*, volume 36, number 1, pp. 169–188.

укупног обима блока који дотичне администрације након тога могу слободно, по свом нахођењу да алоцирају на сервисе. Међутим, с обзиром на то да велики део јавних расхода чини текуће финансирање и да се расходи управљају према потребама, простор за примену ових дискреционих права у пракси није велик. Јавни расходи се сада утврђују у оквиру Свеобухватне ревизије расхода (CSR). То се за сада дешава једном у две године. Документ CSR утврђује планове расхода по секторима за периоде од по три године, тако да је у случају рунде из 2000. план обухватао 2001/02, 2002/03. и 2003/04. Када започне следећа ревизија, додаје се нова година: у случају рунде из 2000, то би била година 2003/04. Формула се по аналогији примењује и на Северну Ирску.<sup>23</sup>

Историјски посматрано, јавни расходи фаворизовали су регије Шкотске, Велса и Северне Ирске, при чему су расходи по глави становника у регијама били знатно виши него у Енглеској. Ови диспаритети у расходима уследили су као последица политике која покушава да компензира недостатке мање развијености у вези са падом индустрије, вишим нивоом незапослености и проблемом периферних локација. Диспаритети су се наставили и након деволуције, што се може видети и из Табеле 12.

**ТАБЕЛА 12: ЈАВНА ПОТРОШЊА У ВЕЛИКОЈ БРИТАНИЈИ**

£/становнику (приходи)	2002-03 (приходи)	2003-04 (приходи)	2004-05 (приходи)	2005-06 (приходи)	2006-07 (приходи)	2007-08 (приходи)
Енглеска	5,522	6,026	6,442	6,802	7,076	7,535
Шкотска	6,696	7,213	7,458	8,077	8,544	9,179
Велс	6,515	6,945	7,315	7,796	8,172	8,577
СЕВЕРНА ИРСКА	7,437	7,868	8,294	8,672	8,990	9,789
ВЕЛИКА БРИТАНИЈА	5,726	6,225	6,624	7,012	7,308	7,790

Извор: Калманова комисија

„Барнетова формула” последњих година постаје предмет критике, али за сада нема званичног предлога за њену измену. Након дуге кампање коју је водио лорд Барнет, Горњи дом Парламента одобрио је оснивање *ad hoc* одбора који има задатак да оцени ефективност Барнетове формуле и размотри могуће алтернативе, тако да је децембра 2008. именован нови одбор, који је тада одржао и свој први састанак. Нови одбор ће свој извештај поднети током летњег распуста Парламента за 2009. годину.

<sup>23</sup> House of Commons RESEARCH PAPER 01/108, 30 NOVEMBER 2001, *The Barnett Formula*, p. 10.

## Координација<sup>24</sup>

Да ли је деволуција унела сувише напора у унутар-владину координацију у Великој Британији? Аналитичари Џефери и Винкот примећују следеће:

Пре 1999. године бриге које су постојале на страни Шкотске, Велса и Северне Ирске односиле су се на координацију са централним нивоом управе на нивоу Велике Британије с обзиром на веома неформалан процес дискусија између министарстава централне управе. Таква пракса унутар Владе неформалних територијалних договора пројектована је и у будућности за унутар-владину праксу у времену након деволуције. Иако је то можда изненађујуће, оваква пракса је добро функционисала иако су владе које су у тај процес укључене одговорне различитим изборним процесима. У Уједињеном краљевству након деволуције није било значајних спорова унутар владе, бар не на начин доступан јавности.<sup>25</sup>

Како се постиже овакво стање ствари које је, бар наизглед, тако хармонично? У унутар-владиним односима постоји пет механизма координације.

## Меморандум о разумевању (протокол)

Меморандум о разумевању између Владе Велике Британије и администрација на које је извршен пренос овлашћења подржава редовне активности у вези са споразумом о деволуцији, и дефинише начела која леже у основи њихових међусобних односа. Меморандум о разумевању представља изјаву о политичким намерама, и није обавезујући по закону. Он наводи начела добре комуникације и сарадње међу администрацијама. Кључ свих начела уграђених у Меморандум о разумевању јесте сарадња. Ово подразумева могућност да администрације одлуче да предузму одређене активности једна у име друге, и да свака администрација уложи напор да обезбеди све информације које разумно захтева друга страна, али у одређеним границама. Како сарадња функционише у пракси питање је којим се баве међуресорни конкордати у смислу укупних односа Владе Велике Британије и влада на које је извршена деволуција.

## Конкордати

Билатерални односи Владе Велике Британије и администрација на које се односи деволуција имају подршку у облику одређеног броја ресорних конкордата. Конкордат је упутство за радне односе министара и функционера. Конкордат не садржи свеобухватни опис односа. Неки конкордати – онај о сарадњи по питању европске политике, или о финансијској подршци индустрији, међународним односима и статистици – представљају прилог Меморандуму о разумевању. Остали су сачињени билатерално између министарстава Владе Велике Британије и њихових еквивалената у Шкотској. Њихова заједничка карактеристика је што стављају нагласак на сарадњу и размену информација, а не на формализацију односа.

<sup>24</sup> Великим делом засновано на извештају Калманове комисије, pp. 77–82. [http://www.commissiononscottishdevolution.org.uk/uploads/2008-12-01-new-scot-devsummary\\_v6.pdf](http://www.commissiononscottishdevolution.org.uk/uploads/2008-12-01-new-scot-devsummary_v6.pdf).

<sup>25</sup> Charlie Jeffery and Daniel Wincott, op. cit.

## ЗАЈЕДНИЧКИ МИНИСТАРСКИ ОДБОР

Меморандум о разумевању такође наводи и могућност оснивања Заједничког министарског одбора који се састоји од представника Владе Велике Британије и министра Шкотске, Велса и Северне Ирске, ради обезбеђивања одређене централне координације свеукупних односа.

Опис задатака Заједничког министарског одбора:

„(а) разматрање питања за која није извршена деволуција а која имају утицај на питања за која је деволуција извршена, као и обратно;

(б) када се Влада УК и администрације на које је извршен пренос овлашћења тако договоре, разматрање питања везаних за функције за које је урађена деволуција уколико је то од користи у смислу конкретнoг решавања ових питања у различитим деловима УК;

(с) редовно праћење и одржавање веза између Владе УК и администрација на које је извршен пренос овлашћења; и

(д) разматрање спорова између администрација. Треба поменути да Меморандум не садржи одредбе о решавању таквих спорова: он просто наводи да је то форум на коме је могуће разматрати спорове“.

Заједнички министарски одбор не састаје се онолико редовно колико је оригинално било предвиђено. (Пре састанка почетком ове године, претходни пленарни састанак овог Одбора одржан је 2002. године).

## КООРДИНАЦИЈА КАБИНЕТА

Влада Велике Британије задужила је Кабинет за механизме координације питања у вези са деволуцијом, као и координацијом политике Владе Велике Британије по питању деволуције (при чему је стратегија деволуције била задужење Министарства правде). Можда је и најважнија улога кабинета да обезбеди (скупа са својим еквивалентима у администрацијама на које је извршен пренос овлашћења) Секретаријат за Заједнички министарски одбор, као и за Заједнички министарски одбор за питања Европске уније. Генерални секретар Владе такође је и домаћин недељног састанка на који се позивају и генерални секретари парламената администрација на које је извршен пренос овлашћења. Ово омогућава интеракцију и размену информација на званичном нивоу.

## УЛОГА ДРЖАВНИХ СЕКРЕТАРА, ИЛУСТРОВАНА ПРИМЕРОМ ШКОТСКЕ

Улога државног секретара за Шкотску јесте да промовише споразум о деволуцији и да има улогу његовог старатеља. Државни секретар промовише партнерство између Парламента Велике Британије и шкотског Парламента, Владе Велике Британије и Владе Шкотске. Државни секретар такође и даље представља шкотске интересе у резервисаним областима у оквиру Владе Велике Британије, и даје савете Влади Велике Британије о сваком, посебно шкотском аспекту који се појави због било које ствари која излази из домена утицаја пренетих надлежности, и пружа им помоћ у представљању и заступању политике Владе Велике Британије у Шкотској. Канцеларија за

Шкотску, која је подршка државном секретару, основана је 1. јула 1999. године, након извршене деволуције. Шкотска канцеларија одржава радне односе са шкотском извршном влашћу, али је од ње потпуно независна, и део је Владе Велике Британије.

Државни секретар такође задржава одређене извршне функције, посебно оне које су у вези са финансијским трансакцијама Владе Велике Британије и Владе Шкотске, и у вези са питањима парламентарних избора. Министри из Канцеларије за Шкотску такође дају и налоге (секундарно законодавство) по Закону о Шкотској, укључујући и налоге за измену законских надлежности шкотског Парламента или извршних овлашћења шкотских министара. До сада је издато око 200 таквих налога. Канцеларија за Шкотску има важну улогу у омогућавању рада Владе Шкотске и законодавног програма Велике Британије кроз рад Северове конвенције.

Државни секретар такође има и овлашћења – у складу са делом 35 Закона о Шкотској – да у одређеним околностима забрани подношење неког законодавног акта Шкотске на краљевско одобрење.

## УНИФИКОВАНА ДРЖАВНА УПРАВА

У суштини, деволуција је значила да су од 1999. године регионалне скупштине преузеле одговорност за функције које су до тада обављале агенције Велике Британије на челу са министрима из Владе, односно Канцеларије за Шкотску, Велс и Северну Ирску. Такође, запослени на које се то односи премештени су у скупштине. У случају Шкотске то се односило на 45.000 државних службеника. Ипак, и даље постоји – као и пре деволуције – унификована државна управа за читаву Велику Британију (мада не и за Северну Ирску). Функционери који раде у шкотској и велшкој администрацији формално су део исте организације као и њихови еквиваленти који раде за Владу Велике Британије. Одржавање унификоване државне службе постоји ради очувања високих стандарда професионализма и равномерности у раду администрација у свим регионима. Међутим, коментатори у последње време говоре о томе да се у пракси одвија фрагментација дуж територијалних граница (Грир, 2008).

## ИСТРАЖИВАЊА

Питања деволуције прате се и кроз екстензивне истраживачке програме, као што је случај и у Француској. Координацију истраживања води Универзитетски колеџ у Лондону,<sup>26</sup> али она укључује и сарадњу истраживачких тимова лоцираних на универзитетима из читаве Велике Британије. Ови тимови сваке године публикују одређени број извештаја о мониторингу, извештавајући о развоју догађаја у одређеним регијама, као и на нивоу централне Владе. Публикује се и серија публикација „Стање нација“ (*The State of the Nations*),<sup>27</sup> као и књиге које се баве специфичним питањима процеса децентрализације.

<sup>26</sup> <http://ucl.ac.uk/constitution-unit/research/devolution/index.htm>.

<sup>27</sup> <http://ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/unit-publications/J.htm>.

## ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА НА СКАНДИНАВСКИ НАЧИН — ЕКСПЕРИМЕНТИ СА СЛОБОДНИМ КОМУНАМА

### Увод и контекст

Од осамдесетих, односно деведесетих година 20. века, скандинавске земље – Данска, Финска, Норвешка и Шведска – биле су пионири једног новог приступа децентрализацији – приступа на бази експеримента *слободних комуна*.<sup>28</sup> Циљ овог приступа био је да обједини задатке модернизације управе, унапређења локалне аутономије, и продубљивања локалне демократије. Програми слободних комуна спровођени су у контексту националних иницијатива за модернизацију управе у све четири земље. Руководства лабуристичких и конзервативних партија слагала су се у томе да је превеликим администрацијама земаља благостања неопходна промена. Сматрало се да није довољно фокусирање програма само на машинерију на нивоу централне управе, с обзиром на то да сектор локалне управе представља више од половине свих јавних расхода у скандинавским земљама и да запошљава око две трећине свих запослених у јавном сектору. Јавни сектор скандинавских земаља у великој је мери већ био децентрализован у области социјалне заштите, као што су на пример основно и средње образовање, примарна здравствена заштита и болнице, брига за старије, предшколске установе и снабдевање енергијом; као и за традиционалне задатке у вези са просторним планирањем, грађевинским дозволама, улицама, водоснабдевањем и одлагањем отпада – да поменемо само најистакнутије.

Треба поменути још један важан покретачки фактор програма слободних комуна: већ дуго константне примедбе локалних органа и њихових удружења у вези са претераним учешћем националног нивоа у регулисању локалних питања и превеликим уплитањем државе у њих. А ту је напокон и процедура којом су проблеми који су били предмет ових приговора могли на најконструктивнији начин бити решени од стране централне владе.

Управо је један шведски министар изнео предлог да се сектор локалне управе укључи у национални програм модернизације управе кроз једну експерименталну шему. Тај министар налазио се на челу новооснованог министарства задуженог за модернизацију управе, а истовремено је био и ватрени заступник локалне аутономије. Укључивање локалне управе у програм модернизације кроз њено охрабривање да даје предлоге, односно идеје о унапређењу ефикасности, изгледао је као добар начин одбране локалне аутономије, са истовремено највећим доприносом модернизацији. Ускоро је Парламент изгласао прописе који локалним управама омогућавају да се пријаве за изузеће од националних прописа и за вршење функција на другачији начин који би, претпоставља се, био боље прилагођен локалним условима. Шведски пример убрзо се проширио и на остале скандинавске земље, односно Данску, Норвешку и Финску.

---

<sup>28</sup> Основни извор за рад на овом поглављу: Harald Baldersheim & Krister Ståhlberg, eds. (1994), *Towards the Self-Regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*, Aldershot: Dartmouth.

## СТРУКТУРА ПРОГРАМА

Прописи у вези са експерименталним програмима варирали су од земље до земље, али су њихове основне карактеристике биле сличне. Претпостављало се да су локалне управе у вршењу својих послова под теретом преобимних националних прописа. Експериментални програми требало је да им омогуће да пробају алтернативне начине организовања операција. Било је потребно да се локални органи пријаве за статус „слободне комуне“, што је подразумевало њихову обавезу да разраде експерименталне програме као алтернативу ономе зашта би тражили изузеће. Експериментални програм морао би да буде укључен у сет прописа или локалних подзаконских аката, што је представљало замену за националне прописе. Експериментални подзаконски акти морали би да буду одобрени од стране националних органа управе. Било је предвиђено да локални експерименти трају одређено време, након чега би национални органи извршили њихову анализу. Кључне карактеристике програма слободних комуна биле су евалуација и учење. Органи који спроводе овакве експерименте требало је да буду предводници и да испробају потенцијалне начине модернизације који би, ако се покажу успешни, могли да постану национални стандарди.

Процедуре за одобрење експеримената значајно су варирале. Како је речено, експерименти су значили да су се локалне самоуправе пријавиле за изузеће од примене националних прописа, што је опет значило да су експерименти засновани на „алтернативним“ актима. У Шведској је таква изузећа одобравао Парламент, али након давања одобрења она су важила и за препознате слободне комуне. Министарство јавне управе (одговорно за програме модернизације) имало је задатак да спроводи свеобухватну координацију поднетих пријава, што је понекад било у вези и са надлежностима других министарстава. Дотична министарства разрадила су препоруке у „својим“ случајевима, али су сви случајеви завршавали пред Парламентом преко Министарства за јавну управу. У Данској је функција координације чак и мање утемељена; дотична министарства вршила су анализу и доносила одлуке по поднетим пријавама у складу са чињеницом којем министарству „припадају“ дотично питање или пријава. Веома слична процедура постојала је и у Финској. Норвешка је развила најјаче механизме координације за поднете пријаве за слободне комуне. У овом случају, прописи у вези са слободним комунама давали су министру за локалну управу право да одлучује о пријавама без обзира на предмет пријаве, иако се у том процесу прибављају мишљења и осталих релевантних министарстава.

Колико су широко били распрострањени експерименти слободних комуна? Број локалних органа који су се пријавили за статус слободне комуне био је много мањи него што се очекивало. Процент примљених пријава у односу на укупан број општина износио је од 9 посто у Норвешкој (најнижи), до 15 посто у Данској (највиши). Изгледа да се представа о положају локалне самоуправе, која се „гуши“ због неадекватних националних прописа, у пракси није доказала. Међутим, низак број пријава може се објаснити и чињеницом да је процедура пријављивања била прилично захтевна, а рокови често прекратки. Интересантно је да је, ипак, обим



експерименталног програма у смислу предмета био прилично широк. Сваки подносилац пријаве тражио је изузеће од одређеног броја прописа и право да започне пет-шест експеримената. У Норвешкој је, на пример, укупан број пријављених локалних управа био 49; све пријаве заједно подразумевале су укупно 260 потенцијалних изузећа у односу на укупно 80 различитих закона (половина ових пријава је одобрена). Ови експерименти су на неки начин утицали на практично сва министарства, тако да би период анализе могао да буде прилично дуг. На крају се показало да је процедура избора најстрожа у Норвешкој и Данској, у којима је одобрена око половина пријава на основу којих је дат статус слободне комуне. У Финској су одобрени сви захтеви, а у Шведској се радило о процедури пред-квалификације, тако да су они за које је изгледало да су квалификовани на крају добили потврдан сигнал од министра и њихов захтев прослеђен је Парламенту на одобрење.

Процедура у Данској садржала је и један динамичан елемент који није постојао у другим земљама: након што је усвојен пропис о слободним комунама и друге општине су могле да га спроводе. На овај начин експерименти слободних комуна проширили су се и пре истека пробног периода.

Шта је заправо *суштина* експеримента са слободним комунама? Која су то места на којима су, по мишљењу локалних управа, национални прописи неприлагођени њиховим потребама? Норвешко искуство овде може да послужи као пример. Од укупно 260 захтева за изузеће од националних прописа, највећи број односио се на прописе о локалном управљању и буџетирању, образовању, пољопривреди, путевима, о подршци за економски развој, за заштиту деце и управљање болницама. Експерименти су коначно одобрени у свим овим областима, плус и у одређеном броју различитих експеримената – укупно 121 експеримент.

Евалуација и учење из искуства требало је да чине битну инхерентну компоненту експеримената са слободним комунама. Координација и мониторинг били су организовани на донекле другачији начин. У Шведској, како је већ речено, општу одговорност за читав програм сносило је Министарство за јавну управу, и овај задатак обављао је сектор за локалну самоуправу. Овај сектор имао је велики број особа за везу у другим министарствима, са којима је одржаван редован контакт у вези са питањима која су се тичала слободних комуна. Запослени у овом сектору доживљавали су себе као предводнике експеримента слободних комуна, и њихова подршка и образложење експеримента често су били неопходни за укључивање других министарстава. Данска је експеримент слободних комуна организовала тако да одговорност за његово спровођење буде такође и део редовног посла групе државних службеника у Министарству унутрашњих послова, односно његовом другом сектору који се бави питањима у вези са локалном самоуправом. Чланови ове групе поделили су послове вршења мониторинга слободних комуна на тај начин што је свако од њих био задужен за праћење стања у одређеним комунама; дотични државни службеници посећивали су њима додељене комуне једном годишње. У Норвешкој, за разлику од других земаља, Министарство за локалну самоуправу основало је специјалну оперативну групу за мониторинг и анализу експеримената слободних комуна. Оперативна група имала је такође и подршку међуресорне радне групе и саветодавне групе,

која се састојала од представника националне асоцијације локалних самоуправа, као и највећих синдиката јавног сектора. Синдикати су били посебно значајни за случај да одређене локалне самоуправе које учествују у експерименту дају предлоге којима се крше одредбе о тарифама за рад и радним условима. Оперативна група наглашавала је значај блиских контаката са локалним персоналом задуженим за експерименте, истовремено радећи и на информисању јавности о програмима слободних комуна – нпр. преко отворене годишње конференције. Као и у Данској, запослени у другим земљама задужени за вршење надзора над експериментима такође су себе доживљавали као истакнуте представнике локалне управе, и често се срчано залагали за одбрану својих експеримената у случајевима када су им се друга министарства противила.

## РЕЗУЛТАТИ И УЧИНЦИ

У карактеристике ових експерименталних програма могу се убројати и евалуација и процес учења. У три земље (Финска, Норвешка, Шведска) једну од битних компоненти експерименталних програма чинили су и истраживачки пројекти. У Данској су појединачни истраживачи објављивали публикације о одабраним темама, али није било званичних истраживачких програма. Све земље публиковале су званичне извештаје који су достављени њиховим парламентарима, а којима су сумарно приказани експерименти и из њих изведене поуке. Један од изведених закључака у све четири земље односио се на потребу прилагођавања постојећих прописа о локалној управи и давања већег слободног простора локалним управама по питању организација сопствених послова. У складу са тим, током деведесетих година у све четири земље дошло је до генералног „ремонта“ прописа. Мање детаљни прописи о локалним пословима значили су да је један од учинака експеримента слободних комуна у ствари већа флексибилност, а самим тим и виши степен варијација у односу на управљање локалним пословима. Иако су поједине локалне самоуправе спровеле експерименте који су подразумевали пренос функција државе, ти експерименти нису имали трајнији утицај на односе централног и локалног нивоа управе. Општи исход експеримената био је виши степен аутономије у свакодневном редовном функционисању локалне управе у ионако високолокализованим управним системима.

## СМЕРНИЦЕ И ПОУКЕ

### ПРОГРАМА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ

Децентрализација је инхерентно политички процес за који је неопходан снажан политички инпут. Ради се о преносу овлашћења и функција из политичког центра на читав низ суб-националних нивоа регионалне и локалне управе, што често подразумева отпор од стране административног апарата. Неизоставно, у овом процесу постоје и добитници и губитници. Без политичке воље, децентрализација ће бити ниска или је неће ни бити. Режији децентрализације често подразумевају одређену коалицију јаких локалних политичких лидера у савезу са лидерима на националном нивоу.

Следећи предуслов децентрализације представља постојање захтева за децентрализацију који долазе са локалног нивоа, што се види на примерима из Велике Британије, Француске и скандинавских земаља.

Уколико децентрализација подразумева и премештање државних службеника или промену услова рада, неопходна је и сагласност синдиката. Тространи савез политичких лидера са централног и локалног нивоа, и синдиката – пружа добре изгледе за успех.

Свеобухватне, снажне мере децентрализације политички су изазовне, али и ризичне. Постепен, експериментални приступ, можда није толико политички гламурозан, али би дугорочно могао да дâ боље резултате. Експерименти су реверзибилни, а читави трансфери послова и запослених нешто тежи за повраћај на старо стање. Експерименти су такође мања претња постојећем стању ствари. Скандинавски приступ у овом смислу пружа и неке поуке. Међутим, дански приступ – који је омогућио брзу генерализацију изузећа – био је вероватно мудрији од стриктно експерименталног приступа у Норвешкој и Шведској.

У појединим земљама, постојање малих општина могло би да представља препреку екстензивној децентрализацији. Може се учинити да је укрупњавање предуслов за омогућавање општинама да на себе преузму технички захтевне функције. Иницијативе за укрупњавање стога би могле да представљају један од инструмената у оквиру програма децентрализације.

Финансирање је обично „Ахилова пета” свих програма децентрализације. Могло би се показати тешким ускладити потребна средства за вршење пренетих функција, у случајевима када међу општинама и регијама постоје велике разлике у смислу фискалних капацитета. У идеалном случају, принцип фискалне еквивалентности подразумева да би они који желе да уђу у расходе требало да поседују и средства, иначе ће се то негативно одразити на фискалну дисциплину и довести до неразумног трошења средстава. Неусклађеност финансијских средстава и расхода

током деведесетих довела је у Шпанији до презадужености појединих регија. Међутим, свакој земљи потребна је и шема финансијске егализације.

Програми децентрализације могу појачати захтеве транспарентности. Ако децентрализација доведе до компликовања надлежности, може да проузрокује конфузију како код грађана, тако и код политичара. Ово би се могло односити на Француску, али се у Француској Влада нашла на висини задатка, именујући комисију за информисање грађана, као и комисију за структурну рационализацију. Највећи изазов представљају питања легитимности децентрализације и локалне управе. Транспарентност се може постићи на више начина: јасним процедурама за ревизију локалних одлука, процедурама за подношење приговора грађана на локалне одлуке, као и лако разумљивим индикаторима учинка.

## ИЗВОРИ И ЛИТЕРАТУРА

1. Baldersheim, Harald & Krister Ståhlberg, eds. (1994), *Towards the Self-Regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*, Aldershot: Dartmouth.
2. Baldersheim, Harald, M. Illner, M. & H. Wollmann, eds. (2003), *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Opladen: Leske + Budrich.
3. Denters, Bas & Lawrence E. Rose, eds. (2005), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, London: Palgrave.
4. Dyson, Kenneth H. F. (1980), *The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution*, Oxford: Martin Robertson.
5. Hagen, Terje P & Rune J. Sørensen (2006), *Kommunal organisering*, Oslo: Universitetsforlaget.
6. Jeffery, Charlie & Daniel Wincott, "Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition", *Publius: The Journal of Federalism*, volume 36, number 1, pp. 3–18.
7. Key indicators on local governments (UCLG): [http://www.cities-localgovernments.org/gold/indicators\\_keys.asp](http://www.cities-localgovernments.org/gold/indicators_keys.asp).
8. Lijphart, Arend (1999), *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven: Yale University Press.
9. Loughlin, John, ed. (2000), *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
10. Magone, Josè (2009), *Contemporary Spanish Politics*. London: Routledge, 2<sup>nd</sup> ed.
11. Marcou, Gérard, ed. (2003), *Les regions entre l'etat et les collectivites locales. Etude comparative de cinq etats europeens a autonomies regionales ou constitution federale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni)*, Partie 2. Paris: Ministere de l'interieur, Centre d'Etudes et de Prévision.
12. Marcou, Gérard ed. (2009), *Annuaire 2008. Où en est la gestion locale?* Paris: CNRS Éditions.
13. Murphy, A., M. Ogard & J.M.R. Alvarez (2003), *Guide to Participatory Democracy in Bulgaria and Romania*. Published by CLRAE.
14. Osborne, David & Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: A Plume Book, Penguin Group, New York.
15. Smith, Andy & Paul Heywood (2000), *Regional Government in France & Spain*, London: The Joseph Rowntree Foundation.
16. Wagstaff, Peter, ed. (1999), *Regionalism in the European Union*. Exter: Intellect.
17. Wincott, Daniel, "Social Policy and Social Citizenship: Britain's Welfare States", *Publius: The Journal of Federalism*, volume 36, number 1, pp. 169–188.

\*Остали извори наведени су у фуснотама.



**МИНИСТАРСТВО ЗА ДРЖАВНУ УПРАВУ И ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ**

БИРЧАНИНОВА 6

11000 БЕОГРАД

СРБИЈА

ТЕЛЕФОН: +381 11 3345 532

+381 11 3345 671

ФАКС: +381 11 2686 868

WWW.DRZAVNAUPRAVA.GOV.RS

**UNDP СРБИЈА**

ПОШТАНСКИ ФАХ БР.3

ИНТЕРНАЦИОНАЛНИХ БРИГАДА 69

11000 БЕОГРАД

СРБИЈА

ТЕЛЕФОН: +381 11 20 40 400

ФАКС: +381 11 3 44 43 00

WWW.UNDP.ORG.RS

ПРОГРАМ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА ЗА РАЗВОЈ (UNDP) ЈЕ ГЛОБАЛНА РАЗВОНА МРЕЖА КОЈА СЕ ЗАЛАЖЕ ЗА ПРОМЕНЕ ЗА ОБЕЗБЕЂУЈЕ ПРИСТУП ЗНАЊУ, ИСКУСТВИМА И РЕСУРСИМА НЕОПХОДНИМ ЗА БОЉИ ЖИВОТ ГРАЂАНА.

ГОДИНА ИЗДАВАЊА: 2009.

