

МЕГАТРЕНД УНИВЕРЗИТЕТ
ФАКУЛТЕТ ЗА ПОСЛОВНЕ СТУДИЈЕ
БЕОГРАД

Мр Небојша Стефановић
НОВА УЛОГА СТРАТЕГИЈСКОГ МЕНАЏМЕНТА
У УПРАВЉАЊУ ЛОКАЛНОМ САМОУПРАВОМ
(ПРИМЕР ГРАДА БЕОГРАДА)

Докторска дисертација

Београд, 2013. године

МЕГАТРЕНД УНИВЕРЗИТЕТ
ФАКУЛТЕТ ЗА ПОСЛОВНЕ СТУДИЈЕ
БЕОГРАД

Мр Небојша Стефановић
“НОВА УЛОГА СТРАТЕГИЈСКОГ МЕНАЏМЕНТА У УПРАВЉАЊУ
ЛОКАЛНОМ САМОУПРАВОМ (ПРИМЕР ГРАДА БЕОГРАДА)“
Докторска дисертација

Београд, 2013. године

САДРЖАЈ:

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

1. МЕТОДОЛОШКО-ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

- 1.1. Предмет и циљеви истраживања
- 1.2. Основне хипотезе
- 1.3. Методе у истраживању
- 1.4. Очекивани резултати и научни допринос

2. ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

3. ПОСЛОВИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

4. ПОЛОЖАЈ И ПРАВНЕ ОСНОВЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У СВЕТУ

- 4.1. Правне основе локалне самоуправе у развијеним земљама
 - 4.1.1. Правне основе локалне самоуправе у Немачкој
 - 4.1.2. Правне основе локалне самоуправе у Француској
 - 4.1.3. Правне основе локалне самоуправе у Шпанији
 - 4.1.4. Правне основе локалне самоуправе у Италији
- 4.2. Правне основе локалне самоуправе у земљама у транзицији
 - 4.2.1. Правне основе локалне самоуправе у Бугарској
 - 4.2.2. Правне основе локалне самоуправе у Румунији
 - 4.2.3. Правне основе локалне самоуправе у Молдавији
 - 4.2.4. Правне основе локалне самоуправе у Хрватској
 - 4.2.5. Правне основе локалне самоуправе у Македонији
 - 4.2.6. Правне основе локалне самоуправе у БиХ
 - 4.2.7. Правне основе локалне самоуправе у Албанији
- 4.3. Правне основе локалне самоуправе у Србији

5. ХОРИЗОНТАЛНА И ВЕРТИКАЛНА КООРДИНАЦИЈА У НОРМАТИВНИМ ПРОЦЕДУРАМА

- 5.1. Механизми координације у европским државама
- 5.2. Механизми координације у Србији

6. УЛОГА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ОДРЖИВОМ РАЗВОЈУ

7. УЛОГА СТРАТЕГИЈСКОГ МЕНАЏМЕНТА У ЈАВНОЈ УПРАВИ

- 7.1. Основни принципи стратеџијског менаџмента
- 7.2. Стратеџијски менаџмент у одрживом развоју

8. МОДЕРНА ПРЕДУЗЕТНИЧКА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

9. СИСТЕМИ УПРАВЉАЊА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У ЗЕМЉАМА У ТРАНЗИЦИЈИ

- 9.1. Систем управљања у Бугарској
- 9.2. Систем управљања у Румунији
- 9.3. Систем управљања у Молдавији
- 9.4. Систем управљања у Хрватској
- 9.5. Систем управљања у Словенији
- 9.6. Систем управљања у БиХ
- 9.7. Систем управљања у Македонији
- 9.8. Систем управљања у Албанији
- 9.9. Систем управљања у Србији
 - 9.9.1. Систем управљања у Београду

10. МОДЕРНИЗАЦИЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

- 10.1. Увођење информационих технологија у локалну самоуправу
- 10.2. Модерна електронска локална самоуправа
- 10.3. Савремени модели управљања јавним системима
- 10.4. Модели управљања јавним сервисима у свету
- 10.5. Управљање градским грађевинским земљиштем

11. СИСТЕМ ФИНАНСИРАЊА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

- 11.1. Јавни приходи и расходи локалне самоуправе
- 11.2. Основе финансирања локалне самоуправе у свету
- 11.3. Финансирање локалних самоуправа у земљама у транзицији
- 11.4. Систем финансирања локалне самоуправе у Србији
- 11.5. Реформа финансирања локалне самоуправе

12. УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

13. ИСТРАЖИВАЊЕ - СТУДИЈА СЛУЧАЈА НА ПРИМЕРУ ГРАДА БЕОГРАДА

14. УПРАВЉАЊЕ ЕКОНОМСКИМ РАЗВОЈЕМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

15. СТРАТЕГИЈСКО ПЛАНИРАЊЕ РАЗВОЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

16. САВРЕМЕНИ СИСТЕМ УПРАВЉАЊА ЛОКАЛНОМ САМОУПРАВОМ У СРБИЈИ

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

АНЕКС

- 1. Упитници**
- 2. Графички приказ**

ЛИТЕРАТУРА

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

УВОД

У развијеним и земљама у транзицији развијају се разноврсни системи и модели локалних самоуправа, које у складу са међународним стандардима и новим принципима имају нове надлежности у систему јавне потрошње. У реформама локалне самоуправе се уважавају бројни принципи, који имају универзални, али и специфични карактер у зависности од разноврсних економских, правних, демократских, социјалних, политичких и културних фактора у појединим државама. У циљу остваривања комплексних надлежности у квалитетном пружању јавних услуга и одрживом развоју, у савременим локалним самоуправама се спроводе реформе система финансирања и управљања на основу уважавања принципа стратегијског менаџмента. Зато у савременом свету постају веома актуелна проучавања система јавне управе у развијеним државама, како би се међународна искуства применила и дефинисали модели ефикасног управљања у локалним самоуправама. Истовремено то представља и изазов за економску науку, посебно у домену савременог стратегијског и финансијског менаџмента, чији се принципи морају уважавати у реформама локалне самоуправе.

У стварању ефикасне локалне самоуправе у периоду придрживања Србије Европској унији корисно је проучавање савремених принципа стратегијског менаџмента. Неопходно је увести нове организационе моделе управљања јавним сервисима, заснованим на међународним стандардима. У модерном систему јавне потрошње се уважавају принципи ефикасности, демократичности, децентрализације и транспарентности. Данас су актуелна опредељења из Европске повеље о локалној самоуправи у односу на основе локалне демократије у свету. Нови демократски системи се заснивају на правима грађана у систему јавних услуга у локалним самоуправама, које треба да имају виши степен аутономије према својим надлежностима. То подразумева да се у

фискалним реформама обезбеде већи сопствени јавни приходи, који суштински обезбеђују аутономност локалне управе.

У стварању успешног савременог менаџмента локалне самоуправе потребно је користити искуства локалних самоуправа у развијеним земљама. То подразумева увођење савремених организационих модела локалне самоуправе и поштовање принципа савременог стратегијског менаџмента. У процесу транзиције је потребно формирати стручне локалне органе, у којима модерни менаџери располажу са новим знањима. Промене система подразумевају стварање новог односа према грађанима. Нови менаџмент локалне самоуправе уважава неопходност електронског пословања, односно коришћење модерне информационе технологије. Савремени менаџмент локалне самоуправе, се заснива на новим комуникационим системима, стратегијама и моделима електронског пословања, што се мора уважавати и у реформама у Србији, које се спроводе у специфичним друштвено - економским и политичким условима.

1. МЕТОДОЛОШКО-ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

1.1. Предмет и циљеви истраживања

Предмет истраживања докторске дисертације је усмерен на теоријска и практична истраживања савремених принципа стратегијског менаџмента у управљању локалним самоуправама. Проучавања представљају наставак анализе сложене проблематике ефикасног управљања у локалним самоуправама која су започета у магистарском раду. Актуелност истраживања је изражена у периоду придрживања Србије Европској унији, у којој се организација локалних самоуправа заснива на принципима ефикасности, демократичности, транспарентности и децентрализације. Данас су утврђене основе и нови статус локалне самоуправе према њеним надлежностима и одговорностима у систему јавне потрошње.

У овој дисертацији се тежи указивању да је у стварању ефикасне локалне самоуправе неопходно уважавања основних принципа стратегијског менаџмента и међународних стандарда у конкретним друштвено-економским условима.

У процесу придрживања је потребно прихватити опредељења из Европске повеље о локалној самоуправи, посебно у односу на статус, демократску улогу и начине финансирања. Локална власт у новије време је постала основа модерне демократије, иако њен степен аутономности у великој мери зависи од волje централне власти. У стварању новог јавног система треба респектовати и утицаје културе на начин управљања у локалној средини. У развијеним земљама су заштита животне средине и савремени стратегијски менаџмент постали основни елементи ефикасног управљања у локалним самоуправама. Успешан менаџмент

је услов за реализацију циљева политике одрживог развоја у локалним самоуправама. У том контексту је корисно упознати правце развоја локалних самоуправа и организационе моделе локалних самоуправа у свету. Потребни су нови менаџери у локалним самоуправама, који поседују нова знања и нове културне и демократске вредности, али и који су спремни да у потпуности примене савремене информационе технологије у електронском пословању, односно увођење флексибилних модела ефикасног и ефективног управљања.

Предмет истраживања у докторској дисертацији се односи и на различите проблеме децентрализације, односно деконцентрације, делегације, дерегулације и приватизације у јавном сектору.

Данас се тежи употреби нових организационих модела менаџмента електронске локалне самоуправе, при чему се модерна локална самоуправа не може посматрати изоловано од међународног окружења. Она представља комплексан и динамичан систем у коме се мења карактер односа према грађанима у систему јавне потрошње. Ефикасан менаџмент локалне самоуправе подразумева употребу нових модела и стратегија управљања јавним сервисима у електронском пословању. У том процесу је примарно уважавање основних принципа савременог стратегијског менаџмента.

Реформа локалне самоуправе у Србији представља основни елеменат придрживања и транзиције у модерно економско, демократско и информатичко друштво, а у том смислу, циљеви истраживања у овом раду су усмерени на стварању нових организационих модела управљања јавним сервисима заснованих на међународним стандардима и модерним принципима стратегијског менаџмента у демократским системима.

1.2. Основне хипотезе

Хипотезе су прилагођене предмету и циљевима истраживања савремених принципа менаџмента у локалној самоуправи. Генерална хипотеза од које се полази у истраживањима гласи:

Што је примена принципа стратегијског управљања већа, то су бољи резултати рада локалне самоуправе.

Појединачне хипотезе у истраживању су:

- Што је примена нових модела електронског пословања већа, то је стратегијски менаџмент локалне самоуправе ефикаснији (независно променљива: „модели електронског пословања”, зависно променљива: „стратегијски менаџмент локалне самоуправе”).
- Успешност рада локалне самоуправе директно је сразмерна степену примене међународних стандарда у овом подручју (независно променљива: „степен примене међународних стандарда”, зависно променљива: „успешност рада локалне самоуправе”).
- Ефикаснија локална самоуправа, већа економичност у раду (независно променљива: „ефикаснија локална самоуправа”, зависно променљива: „економичност у раду”).
- Већа демократичност у раду, ефикасније одлучивање на стратегијском нивоу локалне самоуправе (независно променљива: „демократичност у раду”, зависно променљива: „ефикасније одлучивање”).

- Резултати рада локалне самоуправе, директно зависе од транспарентности њеног рада (независно променљива: „транспарентност рада”, зависно променљива: „результати рада”).
- Задовољење јавних потреба грађана директно је сразмерно нивоу образовања менаџера у градској управи (независно променљива: „ниво образовања менаџера”, зависно променљива: „јавне потребе грађана”).
- Што је примена савремених организационих модела већа, то је степен задовољења јавних потреба грађана већи (независно променљива: „примена савремених организационих модела”, зависно променљива: „јавне потребе грађана”).

1.3. Методе, алати и технике у истраживању

Сложена проблематика истраживања савремених принципа стратегијског менаџмента у локалној самоуправи, захтева употребу разноврсних метода и поступака. У циљу доказивања постављених хипотеза у изради докторске дисертације користе се дедуктивни, индуктивни, компаративни, синтетички, и аналитички метод. За мерење појава (феномена) користиће се мултипл мултиваријантна регресиона анализа или Спирманова формула, а у зависности од сложености феномена.

1.4. Очекивани резултати и научни допринос

Докторска дисертација има научну и практичну вредност, јер доприноси дефинисању ефикасног стратегијског менаџмента у локалној самоуправи у циљу оптималног задовољавања јавних потреба грађана. Резултати истраживања доприносе стварању нових организационих модела управљања јавним сервисима заснованих на модерним принципима стратегијског менаџмента.

У докторској дисертацији се указује на неопходност приhvатања међународних искустава у организацији локалне самоуправе. Истраживања су посебно значајна у периоду придрживања Србије Европској унији, јер се локална самоуправа третира као основ демократске државе, у којој грађани директно учествују у систему јавне потрошње.

Резултати истраживања доприносе стварању ефикасне и транспарентне локалне самоуправе, засноване на уважавању принципа савременог стратегијског менаџмента.

2. ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Локална самоуправа је предмет сталног интересовања економских и правних наука и заузима посебно место у савременим друштвеним системима. Локална самоуправа је као тековина савремене цивилизације неодвојива од демократских и политичких система. Проучавање локалне самоуправе представља сложен проблем, с обзиром на њен појам, типове и садржај. У локалној самоуправи, као значајној институцији, остварују се основна грађанска права. Она ужива уставну самосталност, односно право избора представничких тела, разноврсних надлежности на одређеној територији. У локалним самоуправама, односно различитим територијалним јединицама општина и градова, грађани у складу са прописима, непосредно и преко својих представника управљају комплексним јавним пословима од заједничког интереса за дату територију. Тако је локална самоуправа, у суштини, значајна компонента модерне демократије. Она је основни облик политичке организације у извршавању јавних послова. Савремена држава, у циљу ефикасног задовољавања јавних потреба, а на основу свог суверенитета, утврђује облике и нивое децентрализације у обављању јавних послова. Модерну локалну самоуправу карактерише независност, динамичност, сложеност и виталност у обављању јавних послова.

У новије време истиче се захтев ка успостављању политичке равнотеже између централне власти и локалних самоуправа. Постоји тежња централне власти да локалним самоуправама да само нека овлашћења и на органе локалних управа пренесе што мање надлежности. Истовремено, локална самоуправа се у свом развоју неминовно креће ка значајнијем преузимању овлашћења и одговорности за јавне послове који су од општег интереса за становништво дате територије. У управљању локалним јавним финансијама егзистирају бројни проблеми, који се

односе на степен остварених демократских односа и слобода, власт, аутономију, државне интеренције и остварена грађанска права. Данас су присутне сталне промене у њеним надлежностима, облицима и садржајима, што проузрокује изражену динамичност ове правне и економске институције. На њену комплексност указују бројни економски, политички и социјални циљеви, службе, надлежности, правна регулатива, односи са другим нивоима власти. Она успоставља разноврсне односе са другим институцијама у земљи и иностранству.

Теки се остварењу њене веће ефикасности и иницијативности у сложеном систему задовољавања јавних потреба, сагласно принципу транспарентности због осигуравања интереса грађана на локалном нивоу. Тако се изражава њена демократичност, јер грађани према принципу јавности, учествују у процедурима јавне потрошње у локалним самоуправама, преко својих представника. То подразумева одређивање оквира јавних послова, слободне изборе и правну и финансијску независност јединица локалне самоуправе.

У развоју локалне самоуправе у свету, у зависности од културних, економских, политичких и социјалних услова, уочавају се два основна модела, што утиче на суштину њеног појма и садржаја. У првом моделу се јавља чврст спој државне власти и локалне самоуправе. У другом моделу, на основу законских прописа, паралелно функционишу органи локалне самоуправе и виших нивоа власти. Први модел карактерише Француску, а други Велику Британију. Јављају се и нови модели у законској регулативи Италије, Шпаније и других земаља.

Основе система локалне самоуправе у Немачкој су уређене Уставом, а државе чланице имају право да прописима уреде друге елементе локалне самоуправе. Општине остварују своје уставно право на основу сопствене одговорности у вршењу јавних послова. Оне остварују јавне приходе на локалном нивоу и формирају шире интересне регионалне асоцијације. Локалне самоуправе контролишу јавне приходе и расходе на одређеној територији и доносе прописе

у области просторног планирања. Комуникација између Савезног и општинских нивоа власти у Немачкој се одвија преко покрајина, држава чланица, асоцијације општина, округа и градова. Државна контрола је усмерена на пренете послове, а у другим случајевима је изражена самосталност локалних самоуправа. Ову земљу карактерише развијен правосудни систем и ефективна контрола законитости рада локалних самоуправа, које имају своје специфичности у односу на надлежности појединих институција и локалних органа. У овом систему су присутна велика овлашћења градоначелника градова.

Самосталност локалне самоуправе у Италији је прописана Уставом. У комплексном систему одлучивања, преплићу се надлежности двадесет региона и њихових провинција. Присутни су и сложени механизми у успостављању њихове сарадње. У Италији функционишу међупротшински, међупровинцијски и међурегионални конзорцијуми и агенције на различитим нивоима власти. У реализацији инвестиционих пројеката користе се разноврсни финансијски аранжмани. Прописани су различити инструменти заштите локалних самоуправа у односу на централну власт, кроз различита већа. Надзор над радом локалне самоуправе, односно актима општина и провинција, врши надзорни одбор регије, који може имати своје пододборе за одређена управна подручја. Одборе чине експерти али и пратећи апарат који обухвата чланове већа, судије и административну подршку. Важно је истаћи да се надзор састоји само од оцене законитости донетих аката а не обухвата оцену сврсисходности, што ојачава положај локалне самоуправе. Надзор над законима које доноси регионално веће врши државни регионални повереник.

У Великој Британији прописана је надлежност савета за управљање локалним самоуправама, посебно у Шкотској, Велсу и другим областима. Одговорност у управљању локалном самоуправом у осталим деловима ове земље имају два независна савета. Ови савети, сагласно одлукама владе, имају пуну одговорност у јавним пословима. Грађани у овом систему, сагласно демократским принципима,

имају значајну улогу, посебно после усвајања нових прописа 2000. године. У сложеном систему комитета и поткомитета, савети доносе значајне одлуке у интересу грађана и суштински су носиоци локалне власти. Због великих овлашћења и сложености послова које обављају, постоји потреба за реформама структуре савета локалних управа. Градоначелник у Великој Британији бира свој кабинет од чланова савета локалне управе. У надлежности менаџера јавне управе је стратегијско планирање и одлучивање у текућим пословима локалне самоуправе, у чијој надлежности је израда стратегија у економској и социјалној сфери одрживог развоја.

У Шведској је изражена територијална децентрализација са развијеном мрежом јавних локалних социјалних служби. Бројним прописима је регулисана сарадња између централне власти и локалних самоуправа, које су носиоци локалног развоја. Нови регионални органи су преузели надлежности ранијих обласних већа. Приоритетне надлежности локалне самоуправе у Шведској су у области пружања услуга у области економије, урбанизма и грађевине, али и социјалне заштите, уз инструменте демократске контроле. Локална самоуправа даје широку подршку привредним субјектима и изложена је развијеној демократској контроли.

Општина представља основну јединицу локалне самоуправе у Чешкој, у чијем саставу се налазе територијалне заједнице грађана са прописаним правима у јавној потрошњи. Општине имају статус самосталних привредних субјеката. У овом систему се јавља специфичан однос између локалне самоуправе и централне власти, док територијална управа делује на окружном и локалном нивоу. Окружне канцеларије и апелационе тела решавају примедбе грађана у локалним самоуправама. У регионалном систему локалних самоуправа су присутне сталне реформе.

У Словенији се преко невладиних организација финансирају разноврсни програми. Претежни део прихода локалне самоуправе се регулише на основу законских прописа, који грађанима гарантују транспарентан утицај на управљање јавним пословима. Општине оснивају већа за заштиту потрошача. Локалне самоуправе обезбеђују социјалне станове, који се финансирају из буџета и кредитних средстава. Посебно треба приметити да је Словенија једна од правих држава која је у својим органима управе, па и на локалном нивоу, инсистирала на увођењу електронске комуникације са грађанима, јединственог електронског шалтера и државног портала, чиме је значајно повећана ефикасност рада локалне самоуправе.

У Мађарској је спроведена трансформација система јавне администрације. Паралелно функционишу тела и органи централне власти на локалном и територијалном нивоу. Систем локалне самоуправе функционише сагласно принципима децентрализације и аутономије, а карактеристичан је висок степен аутономије округа. Локалне самоуправе имају сопствена јавна средства и управљају буџетом на основу јасне законске регулативе. Прописима је регулисано и коришћење јавних фондова. Сагласно надлежностима, изражени су релативно високи буџетски расходи, док јавне приходе чине самостални и заједнички приходи, субвенције и средства капиталних инвестиција. У складу са жељом да се повећа значај локалне самоуправе, повећава се и проценат њеног учешћа у инвестицијама, уз подршку централне власти.

*****Општине и градови чине територијалну организацију локалне самоуправе у Србији. Град Београд је дефинисан као посебна територијална јединица, који је својим Статутом пренео део надлежности на 17 градских општина, које нису јединице локалне самуправе. Аутономне покрајине представљају специфичне облике територијалне организованости у којима се врши и ефикасна контрола локалних самоуправа. Присутна је комплексна структура организовања градова и општина, које представљају основне

територијалне јединице локалне самоуправе у којима грађани остварују своје социјалне, економске и политичке интересе. У општинским управама су уведене и функције општинског менаџера и главног архитекте. Грађани на основу одређених иницијатива и референдума остварују своју директну улогу у систему јавних потреба, а утицај на обављање послова од општег интереса за територију на којој постоји локална самоуправа врше преко изабраних представника. Устав и закони прописују самосталност у обављању послова локалне самоуправе. Утврђена је могућност удруживања општина ради реализације инвестиционих и других пројеката. Законом је одређена специфична позиција градова Београд, Крагујевац, Ниш и Нови Сад у систему локалне самоуправе. Законом о главом граду и Статутом је утврђен положај Града Београда, сагласно његовом положају и улоги у социјалној, привредној, културној, просторној, урбанистичкој и политичкој сferи. Инсистира се на јединству градских и приградских општина, мада је град Београд одлуком своје Скупштине значајно смањио надлежности београдских општина, променом Статута града из 2008. године. На овај начин највише су погођене приградске општине, којима су смањени извори сопствених прихода и које се сада у већој мери ослањају на скромна трансферна средства. На овај начин успорен је развој београдских општина и све су гласнији захтеви да се повећа улога београдских општина као значајних носилаца локалног развоја. Окрузи у Србији су експозитуре државних органа. У њима се врше сложени послови државне управе ван њиховог седишта, при чему су прописани извори средстава за финансирање јавних расхода. Тежи се стварању институционалне флексибилности локалне самоуправе.

3. ПОСЛОВИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Изворни послови локалних самоуправа обухватају администрацију, функционисање и развој комуналних делатности, уређивање градског грађевинског земљишта, коришћење пословног простора, одржавање и изградњу локалних путева и улица, послове у области образовања и културе, социјалне и здравствене заштите, друштвене бриге о деци, занатства, туризма и угоститељства. Локалне самоуправе доносе и реализују разноврсне планове и програме развоја на својој територији.

Локалним самоуправама се, ради ефикасног остваривања права грађана и задовољавања јавних потреба, а у складу са законским прописима, преносе одређени послови од стране Републике и аутономних покрајина. Разноврсне функције одражавају број становника, специфичност територије и критеријуми пореске способности у локалним самоуправама. При поверавању послова уважава се њихов обим и карактеристике, као и могућности непосредног, правовременог и ефикасног задовољавања јавних потреба. При томе се преносе и одговарајући јавни приходи у циљу финансирања јавних расхода.

Локалне самоуправе имају самосталну и специфичну улогу у вршењу јавних функција и иницирању развојних планова. Процеси децентрализације утичу на повећање аутономије локалних самоуправа. У системским реформама локална власт добија нове надлежности и функције, при чему се јављају тешкоће у утврђивању граница надлежности између различитих нивоа власти.

Локална самоуправа врши јавне послове од непосредног интереса за грађане. Изворни послови се групишу у различите групе сагласно различитим критеријумима. Прву групу чине јавни послови који се односе на рад органа, организација и стручних служби општинске управе. Другу групу представљају

изворне функције локалне самоуправе у остваривању прописаних права у области образовања, културе, физичке културе, друштвени бриге о деци, социјалне заштите, примарне здравствене заштите, трговине, занатства, туризма и угоститељства, животне средине и јавног информисања. Трећа група изворних послова обухвата обавезе у одржавању и развоју комуналних система. Четврту групу изворних послова чине функције локалне самоуправе у управљању и коришћењу грађевинског земљишта. Пета група изворних послова се односи на општинске функције у области доношења програма и подстицања развоја непривредних и привредних делатности и коришћења робних резерви. Шесту групу изворних послова чине функције локалне самоуправе у реализацији самодоприноса. Изворни послови локалне самоуправе су и доношење и извршавање буџета, као и усвајање завршног рачуна. Изворни послови се извршавају самостално и финансирају из јавних прихода, донација и зајмова.

Локалним самоуправама се од виших нивоа власти поверијавају одређени послови у области здравства, образовања, пољопривреде, администрације и организације управе. Поверијавање ових послова се врши генерално или у појединим случајевима односи само на одређене локалне самоуправе. Истовремено се локалним самоуправама, према јасно утврђеним критеријумима и мерилима, преносе и одговарајући јавни приходи. Пренос ових послова се врши ради ефикаснијег задовољавања права грађана у локалним самоуправама. Они се односе и на послове у области вођења матичних књига, брака и породице, борачке и инвалидске заштите, становаша, изградње објеката, школства, здравства, социјалне заштите, друштвени бриге о деци, задужбинарства и заштите животне средине. У том процесу се примењује метод опште претпоставке надлежности (систем генералне клаузуле).

У пракси је присутан израженији интерес државе него локалне самоуправе у поверијавању послова. Тако се у овом процесу инсистира више на хијерархијским правима, а мање на аутономији локалне самоуправе. У новије време уочавају се

и проблеми који се односе на преношење послова локалне самоуправе на више нивое власти.

4. ПОЛОЖАЈ И ПРАВНЕ ОСНОВЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У СВЕТУ

Ефикасно и аутономно остваривање локалне самоуправе подразумева уважавање људских права и слобода у демократским системима. Локална самоуправа има одређен степен аутономије и слобода у формирању и коришћењу јавних прихода неопходних за задовољавање јавних потреба на локалном нивоу. Она је блиска потребама грађана, због чега су у теоријским и практичним истраживањима присутна разматрања односа савремене демократије и надлежности локалне самоуправе. Савремену локалну самоуправу је могуће развити само у демократским системима, где грађани учествују у доношењу одлука о приоритетима у јавној потрошњи. Модерна локална самоуправа доприноси изградњи демократских односа у свету, чиме се превазилазе последице бирократског и аутократског начина одлучивања.

У демократским системима се јавља потреба ка правном регулисању локалне самоуправе, као комплексне политичко - територијалне јединице власти. Она је постала предмет истраживања и заштите међународног права. Европска повеља о локалној самоуправи представља један од најзначајнијих међународних правних докумената, којом се штите њене основне вредности и надлежности. Њени стандарди о правима локалне самоуправе представљају основ за усклађивање националних законодавстава. У Европској повељи се инсистира на високим стандардима који се односе на садржај локалне самоуправе у демократским државама.

Локална власт представља основни темељ демократског система, у којој се непосредно афирмише право грађана у систему јавне потрошње, као основни демократски принцип. То подразумева да пословима аутономне локалне самоуправе управљају стручни и демократски изабрани органи. Нови принципи локалне самоуправе су постали део националног законодавства модерних земаља. Основна права грађана се односе и на право на територијалну самоуправу као елеменату државног уређења. Данас преовладава мешовити систем организације локалне самоуправе, која самостално обавља поверене и изворне послове. Ефикасност локалног менаџмента зависи од прилагођености његове организационе структуру потребама грађана.

Локална самоуправа за обављање послова из њене надлежности располаже са изворним и пренетим јавним приходима. Право контроле над пренетим приходима, има држава, па локална самоуправа нема потпуну самосталност у систему јавне потрошње. Европска повеља инсистира на праву локалне самоуправе на властите изворе финансирања, сагласно њеним надлежностима у појединим државама. Како би се финансирање јавних расхода вршило на ефикасан начин, изворни јавни приходи локалне самоуправе треба да буду довольни, разноврсни и еластични. У том процесу се врши и финансијско уједначавање мање развијених локалних власти, чиме се превазилазе штетне последице неравномерности у трансферима државних средстава. Зато трансферна средства треба да имају ненаменски карактер у систему јавне потрошње. Повеља о локалној самоуправи прописује и право удрживања у земљи и иностранству.

Принцип субсидијарности је основни принцип у Повељи о локалној самоуправи, по коме јавне послове треба да обављају они нивои власти који су најближи грађанима. На више нивое власти се преносе само они послови који се на тим нивоима могу успешније обавити, док остале послове треба обављати на нижим нивоима, односно у локалним самоуправама. Овај принцип се примењује и при

расподели надлежности између Европске уније и држава чланица, као и између различитих нивоа власти у одређеним земљама. Држава треба да врши само оне послове које неки нивои власти нису у стању да ефикасно самостално обаве.

У локалним самоуправама се остварује право грађана на одлучивање о јавној потрошњи. У новије време се јављају проблеми у одређивању степена надлежности у одређеним територијалним јединицама.

Европска повеља је извршила снажан утицај на земље у развоју и транзицији. Њено спровођење указује на одређен степен демократизације у појединим државама. Принципи Повељи о локалној самоуправи су веома значајни за земље у транзицији које се налазе у поступку придрживавања Европској унији, што се односи и на Републику Србију.

4.1. Правне основе локалне самоуправе у развијеним земљама

4.1.1. Правне основе јавне управе у Немачкој

У Немачкој егзистирају три нивоа јавне управе (савезни, покрајински и локалне самоуправе).¹ Сва три нивоа управе могу доносити одређене законе (локални закони се називају статутима). Основне законодавне надлежности има држава. Покрајине, поред сопствених законодавних надлежности, имају значајну улогу у извршавању савезних закона, који се извршавају као „сопствени изворни закони”, што се спроводи путем задуживања градова, округа и општина. У

¹ Види шире Ajhmed, G.S., Јавна управа у Немачкој. Упоредна искуства државних управа. MAGNA AGENDA, Београд, 2003, стр 169-182.

Немачкој се уважава принцип потпуне провере законитости прописаних поступака, на захтев грађана. Тако за укупну јавну управу важи принцип „законитости управе“, који јача државни статус.²

Основни циљеви реформе јавне управе у покрајинама и општинама су усмерене на повезивање разноврсних надлежности у јединствену службу, како би грађани остварили своја права и ојачала мотивација запослених на основу партнеријалног сарадња. У реформама се тежи стварању економичније и флексибилније јавне управе преко њене нове организације у систему пројекат-група.

Општине у Немачкој имају право на локалну самоуправу, у оквиру законских прописа. Основне надлежности локалних самоуправа заснивају се на праву да врше послове локалне заједнице у сопственој одговорности и у оквиру закона.³

Јавна управа учествује у процесима утврђивања норми и доношења одговарајућих уредби. Уредбе у Немачкој не усваја парламент, већ влада и други органи управе. У доношењу уредби локалне самоуправе не смеју да прекораче овлашћења утврђена законским прописима. У јавној управи Немачке се уважава принцип законитости, по коме сваки управни акт мора имати законски основ.

Окрузи представљају најнижи ниво државне управе у Немачкој, па они спадају и у државну и локалну самоуправу. Управне прописе доносе савезни и покрајински јавни органи у облику указа, смерница, циркуларних дописа и сл. Управни прописи имају важну улогу у правном систему Немачке, мада не представљају правне норме, јер је управа у овој земљи хијерархијски организована. Административни чиновници су обавезни да поштују опште смернице и

² Ibid, str.182.

³ Ibid, str.171.

извршавају упутства претпостављених руководилаца. Грађани не смеју да буду изложени неравноправном и самоновљном понашању администрације.

Савремена држава само у изузетним случајевима има извршне органе, па је изражен значај покрајинских и органа локалне самоуправе. Највиши покрајински органи су директно повезани са органима локалних самоуправа. Општине формално делују као самоуправне јединице, али у пракси оне подлежу стручном надзору покрајине и делују као посредне јавне самоуправе. Принцип хијерархије је типичан за административну структуру у Немачкој, који је ограничен принципом законитости управе. Забрањено је издавање и извршавање незаконитих налога.

4.1.2. Правне основе јавне управе у Француској

Администрацију у Француској карактерише ригидни и хијерархијски аспект.⁶ У унитарној држави централне административне структуре су јаче него у федералним државама. Истовремено у Француској је примењен републикански модел, по коме је република једна и недељива и установљена као заједница грађана чији је циљ интеграција свих компоненти народа у односу на слободу појединача, једнакост права и друштвену солидарност. Зато централна администрација има преовлађујућу улогу у решавању јавних проблема. Истовремено је присутно првенство министарства финансија над осталим органима јавне управе, односно њеним департманима. Значајну улогу у јавној управи остварују и министарски кабинети. Територијалне службе су, сагласно закону из 1992. године постале децентрализоване службе. Тако је уведен

⁶ Види шире Sadran, R., Упоредна искуства државних управа, MAGNA AGENDA, Београд, 2003, стр.151

принцип субсидијарности, по коме, супротно традицији, надлежности припадају децентрализованим јавним службама, а централни органи располажу само са ограниченим овлашћењима. Стварају се „стожери искуства“ који окупљају управне центре надлежне за одређене сегменте јавне политике, чиме се повећава ефикасност територијалне администрације.

У последњим деценијама се спроводе сталне реформе јавне управе, које обухватају и процедуралне промене у области финансија, рануноводства, буџета и начина децентрализације. Тако је реформа јавне управе постала прихваћени пројекат, чије циљеве треба у потпуности реализовати у наредном периоду. Промене усова управљања јавним пословима су условиле обимне реализације реформе. Дисперзија, односно уситњавање управних структура представља карактеристику француског модела. У овој земљи је присутно преко 36.000 општина, са знатно низким просечним бројем становника у односу на друге земље Европске уније. Процес децентрализације је започео 80-их година XX века. Промене настале на основу политике децентрализације су недоречене у многим областима, што отежава улазак у период локалне власти, којом се управља на више нивоа, односно уговором и партнерством у циљу задовољавања јавних потреба грађана и економских субјеката.

4.1.3 Правне основе јавне управе у Шпанији

Основе шпанског управног права су успостављене у XX веку, уз уважавање принципа раздвајања власти и законитости. У Шпанији је успостављен модеран јединствени концепт јавних управа.³ У законским прописима су прецизно одређени појмови и надлежности опште државне управе, управе аутономних области и органа локалних самоуправа, као и субјеката јавног права у својству правних лица који су директно или индиректно повезани са наведеним јавним управама. Утврђена су појединачна и колективна правила у систему јавних послова. Шпанска јавна управа је организована уз доследно уважавање принципа законитости. Јавне управе су састављене од хијерархијски уређених јавних органа, који имају својство правног лица. У Уставу је прописано да јавна управа служи општим интересима и подређена је закону и праву.

Јавне управе у Шпанији треба да делују у складу са принципима ефикасности, добронамерности и легитимног поверења грађана у систему јавних услуга. Административни односи треба да се уреде, сагласно закону, по принципима институционалне лојалности у одређеним дужностима од јавног интереса и сарадње и координације. Грађани имају право да се у сваком моменту упознају са тренутним стањем у формалним јавним процесима, као и са одговорним органима и административним службеницима који су за њих надлежни. Истовремено они могу да остваре приступ регистрима и архивама јавне управе у складу са законом. У управном поступку, закон донет 1992. године афирмише принципе противречности интереса, економичности процеса, превазилажење препрека формалног карактера, званичности, непристрасности власти и чиновника, бесплатности управних поступака и транспарентности. Утврђено је право да администрација принудно изврши сопствене поступке уз употребу

³ Види шире: Errasti H.P. i Pascual G.D., Правни режими шпанске јавне управе, Упоредна искуства архивних управа, MAGNA AGENDA, Београд, 2003, стр.116-126.

средстава принуде (службени налог за имовину, помоћна извршења, принудне новчане казне и директна принуда). Утвђена је директна и имовинска одговорност јавних управа у случају повреда прописа, против правних штета, несавесног рада органа и др. Предвиђена је потпуна накнада насталих штета у јавним поступцима. У прописаним поступцима рада јавне управе, односно јавних службеника се предвиђа потпуна подређеност закону и праву, једнакост, одговорност, професионална етика у обављању јавних услуга, сталност службе ради гарановања независности у пружању услуга, ефикасност у коришћењу средстава сагласно општим интересима, хијерархија функција, управна сарадња и др. Прописане норме обухватају и потребне етичке вредности јавних органа (интегритет, непристрасност, неутралност, професионална одговорност, транспарентност у управљању и др.).

4.1.4. Правне основе јавне управе у Италији.

У Италији су у последње две деценије присутне сталне промене прописа које се односе на организацију јавних служби и радне односе.⁶ Организација јавних служби, сагласно прописима, треба да се заснива на принципима функционалности и економичности управљања. У систему се прави разлика између усмеравања и контроле, и уважавају принципи аутономије, стручности, моралности и одговорности у вршењу јавних послова. Регулисање радних односа запослених у јавној управи се од почетка 90-их година прошлог века, уз одређене изузетке, враћа под регулативу грађанског законика и општег радног права. Приватизација се односи на све неекономске јавне управе, осим одређених категорија особља у режиму јавног права (судије, правобранчиоци, војници,

⁶ Види шире: Кограц, А., Организација и рад јавне управе, MGNA AGENDA, Упоредана искуства државних управа, Београд, 2003, стр. 85-91.

полицајци, дипломате, истраживачи и универзитетски професори). Режим приватног права је проширен и на руководиоце највиших државних органа.

Законодавна власт је на основу уставних одредби подељена између држава и регија, а законодавна надлежност државе је ограничена на прецизно одређене проблеме и области, што се не односи на уређење и административну организацију органа управе.

У последње две деценије у законским прописима се тежи остваривању уставних и општих начела која се односе на овлашћења у јавној управи.⁷ У Италији се у делу јавне управе директно примењује право Европске уније. Предвиђени су нови механизми у доношењу правних прописа, који се односе на прописе о дерегулацији и јединствене текстове, као основне правне инструменте. Прописима се одређује понашање управе, односно спречава завршавање административник поступака њеним ћутањем, јер оне у Италији често нису доносиле одлуке у предвиђеним роковима. У управним поступцима су одређена одговорна лица, како би се отклонила неефикасност и некоординираност у раду. Поједностављени су поступци у односу на потребну документацију и уверења приликом подношења одређених захтева.

Законску иновацију представља и прописивање „јединственог шалтер” који се односи на реализацију, односно измене и реконструкцију објеката за производњу добра и услуга.⁸ У циљу заштите јавног интереса предвиђено је оснивање јединствене службе на нивоу општина или групе општина, како би се поједноставили поступци добијања дозвола за градњу различитих објеката. У законским прописима се афирмише принцип транспарентности уз изузетке у посебним случајевима. Уводи се право приступа административним

⁷ Види шире: Marcioli, K. Организација и развој јавне управе, MGNA AGENDA, Упоредна јавност државних управа, Београд, 2003, стр. 91-114.

⁸ Ibid, str.100

документима, осим у појединим случајевима заштите јавног интереса. Прецизно су прописани и инструменти заштите права у случају да се јавна управа не огласи у предвиђеним роковима. Законом је обезбеђена и заштита поверљивих личних података.

У реформским процесима је инициран процес приватизације бројних сектора, па су појединачне државне установе претворене у акционарска друштва, чије су акције потом уступљене приватним лицима (јавно предузеће за производњу и дистрибуцију електричне енергије, јавно предузеће за нафту и земни гас и др.). У области права локалних самоуправа се доносе нови прописи који имају за циљ подстицање процеса либерализације и приватизације.

У складу са Уставом донетим 2001. године у састав Италије улазе општине, провинције, градови - метрополе, регије и држава. У Италији постоји сто провинција и 8.100 општина. Општине представљају демократске институције у којима грађани директно остварују своја права у јавној потрошњи. Политичке поделе су утицале на стварање нестабилних локалних самоуправа, због чега се у реформским процесима тежило очувању и јачању аутономије и ефикасности општина.⁹ Утврђене су функције општина и провинција. Општинама је поверен велики број значајних функција које се односе на уређење и коришћење простора, одређене привредне делатности (трговина на мало и др.), социјалну заштиту и локалну полицију. Провинције у Италији имају значајне надлежности у области планирања развоја. У пракси нису успостављени градови - метрополе, како то закон прописује. Рим, као главни град Италије, има посебно уређење, на основу законских прописа.

⁹ Види шире: Soračić, D., Организација и рад јавне управе, MGNA AGENDA, Упоредна искуства државних управа, Београд, 2003, стр. 106- 110.

У Уставу је утврђено право локалних самоуправа да формирају сопствене изворе прихода, односно да уводе порезе, уз уважавање координације у пореском систему и јавним финансијама. Локалне самоуправе у Италији могу да се задужују само ради финансирања инвестиционих трошкова. У прописима су прецизно одређене надлежности органа власти, односно функције органа општине (скупштина, извршни одбор и председник општине).

4.2. Правне основе локалне самоуправе у земљама у транзицији

Локална самоуправа у већини земаља у транзицији је добила уставни статус. Гарантована је аутономија локалних самоуправа и дефинисани системи територијалне организације администрације у овим земљама. У уставима се проглашавају принципи у односу на оснивање, структуру и овлашћења локалних самоуправа. У том смислу су донети општи административни закони, закони о локалним самоуправама и посебни закони који регулишу рад државне администрације. У том смислу се дефинишу власништво и систем такси локалних самоуправа.

У већини земаља се развија територијална структура локалних самоуправа на два нивоа. У појединим државама локалне самоуправе имају више нивоа у којима она егзистира на нивоу општине. У другим земљама локалне самоуправе имају широку аутономију у пословима који се обављају на више нивоа. У трећу групу земаља у транзицији се сврставају системи локалне самоуправе у којима сви нивои имају управну власт, па се у њима систем локалне управе ослања на принципе самоуправе. Општине, са широким надлежностима, одражавају јавне интересе грађана и привреде у локалној средини. Може се истаћи да је

обезбеђивање јавних услуга привреди и грађанима повезано и са степеном аутономије локалних самоуправа.

Системи локалних самоуправа имају заједничке карактеристике у односу на однос државне администрације и локалне самоуправе, процесе децентрализације и територијалне организације, начине избора у локалним срединама, овлашћења, системе контроле, степен финансијске аутономије, надлежности локалних органа, положај градова и руралних локалних јединица, организацију локалне самоуправе и административне структуре, демократичност и транспарентност у јавној потрошњи, са одређеним специфичностима, које представљају предмет истраживања у овом раду.

4.2.1. Правне основе локалне самоуправе у Бугарској

У Уставу Бугарске посебно поглавље, сагласно принципима Европске повеље, посвећено је локалној самоуправи, у коме је она дефинисана као посебан ниво власти и аутономна демократска институција. Основне нивое локалне власти представљају региони и општина.¹⁰ У овом систему се уважава основни принцип централне контроле и ревизије одлука локалних самоуправа. Предвиђена је уставна заштита интереса локалних самоуправа.

У Бугарској се уважавају принципи модерне локалне самоуправе, и афирмише концепт њене стабилности, независности и демократичности. У законским прописима је прецизно утврђена административна и територијална подела

¹⁰ Види шире: Друмова Е., Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.135-155.

државе. Општине представљају интегрални део власти на локалном нивоу. У законима су у последњој деценији утвђене норме процедуре представљања избора, и прописи у односу на дистрибуцију материјалних финансијских ресурса, статус службеника, регионалну политику и др.

Општине, као основ локалне самоуправе у Бугарској имају статус правног лица које је надлежно за обављање одређених административних послова. Општине имају право да поседују имовину и аутономни буџет на локалном нивоу. Оне имају прописану обавезу да врше јавну службу, а налазе се у посебном односу зависности од централног нивоа власти. Обезбеђено је учешће грађана у демократским процесима у локалној јавној потрошњи. Функције локалне власти и самоуправе на националном нивоу врше Комитет локалне самоуправе, регионалне политике и јавних радова, администрација Већа министара и министарства регионалног развоја и државне администрације, која имају прецизно утвђене надлежности у овом систему. У Бугарској је прописано да регионални гувернери имају право сuspendије незаконитих одлука општинских већа и начелника.

Основни закони који регулишу јавну управу и локалну самоуправу су Устав (1991), ратификација Европске повеље о локалној самоуправи (1995), Закон о локалној самоуправи и локалној администрацији (1991), Закон о локалним изборима (1995), Закон о локалним таксама и порезима (1997), Закон о администрацији (1998), Закон о државним службеницима (1999), Закон о општинској имовини (1996), Закон о општинским буџетима (1998), Закон о административној и територијалној подели Републике Бугарске (1995) и други закони.

4.2.2. Правне основе локалне самоуправе у Румунији

У реформи локалне самоуправе у Румунији, која је почела 1991. године и делимично реализована, извршена је стабилизација система јавне администрације на различитим нивонима власти, уз уважавање демократских принципа и међународних стандарда. У новије време инсистира се на стварању основа за нову политику регионализације и развоја на овом нивоу организовања.¹¹ У Уставу и другим законима се афирмишу основни принципи Европске повеље о локалној самоуправи.

Територија Румуније је подељена на округе, градове и друге локалне заједнице. Територије општина се, за разлику од градова, деле на дистрикте, односно мање територијалне јединице. У територијалној структурни Румуније разликујемо 42 округа, 262 града и 2.686 територијалних заједница. Ове територијалне јединице представљају правне субјекте који могу слободно да располажу са својом имовином и аутономно доносе одлуке у локалним административним пословима. Регионална политика се спроводи у осам утврђених макрорегиона, који имају специфичне регионалне политике. Истовремено се формирају и савети за регионални развој. Функције префекта су прецизно утврђене законским прописима, чиме се олакшава координација централне и локалне администрације. Локалне самоуправе ефикасније остварују аутономију у извршавању својих надлежности од 1996. године, када је уведена ограничења у овлашћењима префекта у Румунији.

У реформским процесима у последње две деценије су извршене значајне институционалне промене у односу на владавину права и слободне изборе на локалном нивоу (1990-1992), стабилизацију и консолидацију јавних институција у

¹¹ Види шире: Коман П. и други, Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.335-359.

демократском процесу (1992-1996), нормативне основе локалне јавне администрације, сагласно Европској повељи о локалној самоуправи, фискални систем локалне самоуправе и јавно и приватно власништво (1996-1999). У PHARE програму се инсистира на повећању капацитета локалних самоуправа, оснивању центара за обуку административних службеника и оснивању асоцијација локалних самоуправа. У законским прописима је предвиђено демократско одлучивање путем референдума у локалним срединама. Истовремено су детаљно утврђена права префекта, као представника владе у административним јединицама. У развоју јавне администрације посебан значај добијају асоцијације локалних власти у Румунији. Тако је основана Асоцијација румунских градова, као невладина организација 1993. године.

Основни закони који регулишу јавну администрацију и локалну самоуправу у Румунији су Устав, Закон о локалној јавној администрацији (1991), Закон о локалним изборима (1991), Закон о јавним финансијама (1997), Закон о локалним порезима (1995), Закон о локалним јавним финансијама (1998), Закон о систему зарада јавних службеника (1998), Закон о ратификације Европске повеље о локалној самоуправи (1997), Закон о јавном власништву и његовом режиму (1998), Закон о јавном власништву (1998), Закон о концесијама (1998), Закон о локалним порезима и таксама (1994), Закон о јавним финансијама (1998) и други укази и одлуке румунске владе.

4.2.3. Правне основе локалне самоуправе у Молдавији

У Уставу Молдавије (1994) утврђене су нормативне основе реформе локалне самоуправе у односу на локалну аутономију, децентрализацију јавних служби, локалне изборе и учешће грађана у систему јавне потрошње. Донети су бројни закони у односу на надлежности локалних самоуправа, са циљем да се повећају могућности оптималног реаговања на транзиционе изазове.¹² У појединим надлежностима се јављају недоумице у пракси, што је последица двоструког статуса локалних самоуправа, чије функционере поставља извршна власт, а уједно ове управе представљају аутономне органе изабране на локалном нивоу. У последње две деценије развијају се нове демократске институције у локалним самоуправама уз подршку грађанског друштва.

У територијалној организацији структури Молдавије разликујемо први ниво (644 комуне, 51 град и 14 општина) и други ниво (10 округ, једна аутономна административна јединица и Општина). У Закону о локалној самоуправи се превазилазе недоумице у развијању уставних принципа за децентрализовану и аутономну локалну самоуправу. Истовремено се смањује број комуна у Молдавији (са 925 на 644). Уведена је и могућност постављања представника владе (префект) на регионалном нивоу. У законским прописима је створена могућност за пренос јавних услуга државних агенција на локалне самоуправе. Префекти делују у складу са својим одговорностима које се односе на овлашћења у својству начелника јавних служби и административног старатеља над локалним самоуправама. Територијално - административне јединице имају статус правних лица и финансијску аутономију у локалном фискалном систему. Реформе територијално - административне организације се спроводе у циљу

¹² Види шире: Попа В., и други, Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.275-314.

стварања ефикасног система регија и услова за економски развој. Уводе се разноврсни облици непосредне демократије у локалним самоуправама, који обухватају грађанске састанке, петиције и референдуме у локалним срединама. Унутрашња структура локалних савета је једноставна и ограничена власништвом, буџетом и величином локалних територијалних јединица. У Закону о локалној самоуправи (1998) се афирмишу принципи грађанске партципације (транспарентност одлука, јавност у раду, јавни састанци, испитивања јавног мњења и др.). У реформским процесима делује преко 400 невладиних организација.

Основе система локалне самоуправе у Молдавији су утврђене у Закону о локалној јавној управи (1998), Закону о територијално - административној организацији (1998), Закону о државној служби (1995), Закону о земљи (1991), Закону о финансијама (1997), Закону о јавној имовини територијално - административних јединица (1999) и другим законским прописима.

У процесу трансформације локалних самоуправа се врши прилагођавање тржишној привреди и владавини права, и развијају нови модели управљања. Тежи се стимулацији иновативних искустава и повећању одговорности у раду локалних самоуправа уз подршку невладиних организација. У реформама се афирмишу демократски принципи, слобода иницијативе и приватно власништво у јавним пословима у локалним срединама. Учешће грађана у јавној потрошњи доприноси повећању транспарентности административних одлука, побољшању процеса консултација, утврђивању приоритета и стварању бољих услова живота у локалним срединама. То захтева и нов систем локалних буџета у функцији остваривања надлежности локалних самоуправа, и заштиту локалне аутономије у Молдавији.

4.2.4. Правне основе локалне самоуправе у Хрватској

У Хрватској је гарантовано право на локалну самоуправу и проглашена аутономија општина у управљању локалним пословима, при чему контролу законитости њиховог рада обављају органи централне управе.

У територијалној организацији локалне самоуправе разликујемо градове и општине, као јединице локалне самоуправе.¹³ Окрузи, односно жупаније представљају територијалне јединице другог нивоа самоуправе. У законским прописима уређене су активности локалне самоуправе, менаџмент послова централне администрације на локалном нивоу, централни надзор над јединицама локалне самоуправе и др. У законодавству је прихваћен метод набрајања у одређивању надлежности локалних самоуправа, чиме се одступа од међународних принципа у односу на самосталност одлучивања локалних самоуправа. Присутан је мешовити систем обављања послова централне управе у локалним срединама, преко окружних канцеларија у различитим територијалним јединицама. Одређени су послови централне управе који се на основу закона могу пренети локалним самоуправама.

У Уставу се афирмише аутономност локалних самоуправа и ограничава контрола централне управе само на контролу законитости. Окружне канцеларије министарства и централне административне организације врше административни надзор тела локалних самоуправа који управљају пренетим пословима државне администрације. У овом систему се формирају и дистрикти, као посебни облици територијалне самоуправе. У територијалну организацију главног града су укључени територијални комитети и градске четврти. Право

¹³ Види шире: Иванчишевић, С и други, Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.171-200.

организовања референдума имају општине, а у посебним случајевима и окрузи у овој држави. Носиоци извршене власти су гувернери у окрузима и градоначелници у општинама у Хрватској. Локалне јединице остварују међународну сарадњу у циљу економског и социјалног развоја у локалној средини.

Основни закони који регулишу локалну управу у Хрватској су Уставни закон о људским правима и слободама (1992), Закон о локалној самоуправи и администрацији (1992), Закон о територији округа градова и заједница (1997), Закон о избору одборника представничких тела локалних самоуправних и административних јединица (1997), Закон о главном граду (1997), Закон о финансирању локалних самоуправних и административних јединица (1993), Закон о одређивању послова у надлежности локалних самоуправних јединица (1993) и Закон о референдумима и другим облицима учешћа грађана у управним пословима државних власти и локалне самоуправе (1996).

4.2.5. Правне основе локалне самоуправе у Македонији

У периоду транзиције и кодификације у последње две деценије створен је нов систем локалне самоуправе уместо ранијег система локалне власти који је био изразито децентрализован са широким опсегом локалних надлежности и финансијском аутономијом јединица локалних самоуправа. У новом систему локалне самоуправе у Македонији долази до смањења надлежности локалне самоуправе, веће финансијске зависности општина од централне власти, смањења надлежности, величине и броја становника општина, увођења пропорционалног изборног система у локалним срединама, прецизирања

поделе власти законодавних и извршних органа, гаранција заступљености мањина у локалној власти и унапређења система урбанистичког планирања.²⁴

У Македонији је присутан једнослојни систем локалних власти заснован на 123 општине и главном граду Скопље са 7 општина. У законским прописима је прецизно утврђен статус главног града. Локалне заједнице представљају правна лица која се финансирају из прецизно утврђених извора. У Македонији не постоје региони, за разлику од других држава. Обезбеђено је право грађана да директно учествују у доношењу одлука у јавној потрошњи путем иницијатива, скупова и референдума.

Територијалне филијале и канцеларије надгледају послове у локалним срединама из своје надлежности. Локалне самоуправе, у складу са законским прописима, могу да формирају удружење јединица локалне власти.

Основни закони о јавној администрацији и локалној самоуправи у Македонији су Устав, (1991), Закон о локалној самоуправи (1995), Закон о локалним изборима (1996), Закон о територијалној подели (1996), Закон о главном граду (1996), Закон о буџету (1993), Закон о јавним предузећима (1996), Закон о комуналним делатностима (1997), Закон о подстицајима за развој економско неразвијеним областима (1994) и др.

У реформским процесима се тежи отклањању мана система локалних власти које се односе на проширење надлежности и финансирање локалних самоуправа, територијалну поделу, надлежности главног архитекте, подршку удружењима јединица локалних самоуправа, нов начин организовања комуналних система и кадровску структуру администрације у локалним самоуправама.

²⁴ Види шире: Тодоровски, И., Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform, Јагодина, MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.229-248.

4.2.6. Правне основе локалне самоуправе у Босни и Херцеговини

Босна и Херцеговина је састављена од два ентитета која имају широка овлашћења у доношењу законских прописа и пореској политици. Ова држава има једанаест система локалне самоуправе, које имају велике разлике у надлежностима, опорезивању и другим административним пословима.¹⁵

У Уставу и законским прописима ентитета и кантона већина надлежности се преноси, по могућности на најнижи ниво локалне самоуправе. Прецизно су установљене надлежности и изворни приходи Федерације, ентитета и кантона. Локалне самоуправе делују у паралелним процесима, тј. односима између кантона и општина. Министарство локалне самоуправе остварује сталне контакте са општинама, тако да у овој држави не постоји средњи ниво административних управа. Федерација нема овлашћења да утиче на функционисање регионалних и општинских власти у ентитетима.

У Босни и Херцеговини, сагласно Закону о локалној управи, општине имају право на сопствене изворе финансирања. У законским прописима се јављају бројне недоумице, посебно у подели надлежности између ентитета и локалне самоуправе. У прописима који се доносе на нивоу Федерације и кантона присутне су разлике у тумачењима надлежности и овлашћења локалних самоуправа. У законским прописима су прецизно утврђене надлежности и овлашћења локалних самоуправа и градова. У ентитетима се спроводи сопствена политика у односу на локалне самоуправе, посебно у систему финансирања и надлежностима. Јављају се тешкоће у процесу децентрализације

¹⁵ Види шире: Jokay, Ch., Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.85-104.

са нивоа ентитета на локалне самоуправе, што отежава спровођење политичке привлачења приватног капитала у локалне самоуправе.

У новије време се истиче захтев за веће учешће грађана у односу на друштвени и културне активности, побољшање запослености, стамбену и образовну политику, здравствену и социјалну заштиту у локалним самоуправама. Општине могу у циљу заштите заједничких интереса да оснивају посебне асоцијације.

4.2.7. Правне основе локалне самоуправе у Албанији

Реформске процесе децентрализације и јачања локалне самоуправе у Албанији отежавају политички, економски, историјски, социјални и други друштвени фактори транзиције¹⁶. У законским прописима, донетим у протекле две деценије, на веома уопштен начин, утврђене су надлежности комуна и општина, које се односе на локални систем буџетског финансирања, надлежности управних одбора јавних предузећа, урбанистичко планирање, рад локалних органа, стварање услова за стамбену изградњу и др. Нису остварени циљеви у односу на обезбеђење веће финансијске аутономије локалних самоуправа, због потребе обезбеђења макроекономске стабилности у земљи. У овом периоду се смањују јавни трансфери локалним самоуправама, што спречава ефикасно остваривање њихових надлежности у систему јавне потрошње.

У последњој деценији се предузимају значајни кораци у правцу децентрализације, па се у Уставу, који је усвојен 1998. године, уважавају принципи Европске повеље о локалној самоуправи. Извршена је територијална

¹⁶ Види шире: Xoua, A., Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Ispitnice, MAGNA AGENDA, Београд, 2002, стр.41-52

административна подела земље, у којој своје прописане надлежности остварују окрузи, општине и комуне. Територија Албаније је на основу законских прописа подељена на 309 комуна, 65 општина на првом нивоу самоуправе и 36 округа на другом нивоу самоуправе. Истовремено је одређен статус градова и општина, које су разврстане у четири категорије сагласно броју њихових становника. Прописана категоризација општина представља основ за дефинисање општинских канцеларија, броја службеника, административних трошкова и система плате. У Уставу је утврђено право референдума у локалним срединама у односу на прецизно одређена питања, првенствено у систему територијалног организовања и опорезивања.

Правне основе државне администрације и локалне самоуправе су одређени у Закону о организацији и функционисању локалне самоуправе (1992), Закону о потподели територије у општинама и комунама (1992), Закону о јавној администрацији (1997), Закону о организацији и функционисању полиције у општинама и комунама (1997), Закону о префектурата (1992), Закону о градском планирању и Закону о локалном буџету (1993), Закону о пореском систему (1993), и бројним одлукама Савета министара о регулисању надлежности и задатака општина и комуна (1994), подели општина (1992), избору сеоских представника (1995) и критеријума за коришћење аутономних прихода локалних самоуправа (1995).⁷⁷

У новије време се развија процес децентрализације у Албанији, јер преовладава став да стварање ефикасних демократских институција одговара потребама привреде и грађана. Изражен је интерес локалних самоуправа ка повећању изворних надлежности и финансијској аутономији, као и ефикасној локалној администрацији. У транзиционом процесу се тежи ревизији пренетих и изворних

⁷⁷ Види шире: Хова, А., Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.81

надлежности, финансијских овлашћења и статуса имовине локалних самоуправа. Реформски циљ је проглашован у схваташњу да се локална самоуправа заснива на принципима децентрализације власти и локалне аутономије.

У стварању нове визије локалне самоуправе у Албанији учествују и организације цивилног друштва и управни органи на различитим нивоима, у чему се уважавају међународна искуства, демократски модели и албанска традиција. У складу са донетом стратегијом теки се проширењу надлежности локалних самоуправа у процесу децентрализације. У том циљу је усвојен Акциони план за децентрализацију, коју треба спровести у планиране четири фазе.

4.3. Правне основе локалне самоуправе у Србији

Организација локалне самоуправе у Србији зависна је од друштвено-економских услова, који се односе на разноликост власништва у привреди, вишепартијског система, демократије, државног уређења и деконцентрације власти на различитим нивоима. Правне основе локалне самоуправе у Србији установљене су у Уставу, Закону о територијалној организацији, Закону о локалној самоуправи, Закону о јавним приходима и јавним расходима, Закону о буџету и другим законима.

Општина је у Уставу Републике Србије уређена као територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа. Дефинисани су и основни јавни послови и надлежности општина, које усвајају програме развоја, урбанистичке планове, буџет и завршни рачун. Оне обављају послове комуналне делатности, коришћења градског грађевинског земљишта и пословног простора, старају се о изградњи, одржавању и коришћењу јавних објеката, улица и локалних путева,

обезбеђују задовољавање јавних потреба грађана у области културе, образовања, здравствене и социјалне заштите, друштвених брига о деци, заштите животне средине, и друге послове од непосредног интереса за грађане. Истовремено, општине обављају и поверијене послове на основу законских прописа.

Уставом је дефинисан степен финансијске самосталности општина у односу на јавне приходе. Пописана је могућност непосредног одлучивања грађана путем референдума. У Статуту општина се изражава њихова нормативна самосталност. Законом се утврђује правни статус општина и прописује начин одређивања територије јединице локалне самоуправе, органи и изворни и поверијен послови локалне самоуправе. У нормативним актима се посвећује посебна пажња непосредном учешћу грађана у остваривању локалне самоуправе и финансирању њених надлежности. Прецизно су утврђени и односи виших нивоа власти и органа локалне самоуправе.

У новије време уведена је флексибилнија структура органа и прецизније одређени извори јавних прихода локалних самоуправа. Локална самоуправа у Републици Србији се финансира из изворних и уступљених прихода и трансферних средстава. Само законом може бити ограничено вршење изворних послова локалне самоуправе.

Скупштина општине је као орган локалне самоуправе дефинисана Уставом Републике Србије. У њеној надлежности је доношење статута, пословника, буџета, завршног рачуна, програма развоја, урбанистичких планова и других прописа. Општина утврђује систем коришћења земљишта и оснива јавна предузећа, службе и установе. У њеној надлежности је и расписивање локалног референдума. Она има велика овлашћења у именовању и разрешавању управног и надзорног одбора, служби, директора јавних предузећа, установа и других организација. Избор председника и заменика председника скупштине.

општинско веће, секретара и начелника је у надлежности скупштине општине. Она одређује општинске таксе и друге изворе локалних прихода, накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта. О задуживану локалне самоуправе одлучује скупштина општине. Послови главног архитекте и менџера општине су утврђени у законским прописима, уведена је и могућност увођења заштитника индивидуалних и колективних права и интереса грађана.

Територијална организација Републике Србије је, сагласно Уставу, регулисана законским прописима, посебно Законом о територијалној организацији. Општине су дефинисане као територијалне јединице, а град Београд има специфичан територијални статус. У окрузима се обављају, уредбом одређени, послови државне управе. Утврђена су и права и дужности аутономне покрајине.

Правне основе финансирања локалне самоуправе садржана су и Закону о јавним приходима и расходима, Закону о финансирању локалне самоуправе, Закону о буџету, Закону о завршном рачуну буџета и другим законима из области пореске политике.

Законом о финансирању локалне самоуправе су одређени јавни приходи градова и општина. У Закону о јавним приходима и расходима урађена су питања финансирања на различитим нивоима власти. Прописана је обавеза Републике Србије да је да при преношењу или повериавању послова локалним самоуправама обезбеди одговарајуће изворе јавних прихода, који имају ненаменски карактер, осим оних којима сагласно закону имају прецизно одређену намену. Одређени су изворни јавни приходи, који припадају локалним самоуправама. Утврђивање стопа ових јавних прихода, као и начине и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада, налази се у надлежности скупштина, осим права у односу на пренос апсолутних права и порез на наслеђе и поклон. Општине прописују локалне административне таксе за наслеђе и поклон. Општине прописују локалне административне таксе за наслеђе и поклон. Општине прописују локалне административне таксе за наслеђе и поклон. Скупштина локалне послове у управним стварима у оквиру своје надлежности. Скупштина локалне

самоуправе прописују и локалне комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга, јер се за њих не може уводити посебна накнада. Утврђивање висине комуналних такси је у надлежности општина. Локалне самоуправе прописују обавезу плаћања боравишне таксе. Самодоприноси се сагласно законима и статуту, а у циљу обезбеђења средстава, уводе на основу референдума који расписују локалне самоуправе. Средства самодоприноса су искључиво наменског карактера. Локална самоуправа остварује јавне приходе и по основу донација од физичких или правних лица.

У законским прописима су јасно утврђени приходи локалних самоуправа од виших нивоа власти. Сагласно прописима, Република Србија и аутономне покрајине преносе јавне приходе локалним самоуправама. Укупан годишњи ненаменски трансфер локалним самоуправама износи 1,7% БДП, у оквиру кога се, према прецизним критеријумима, утврђује износ трансфера за уједначавање. Компензационим трансферима се надокнађује смањење прихода услед промена законских прописа. Основе и рокови за додељивање транзиционих трансфера локалним самоуправама су дефинисани одредбама закона.

5. ХОРИЗОНТАЛНА И ВЕРТИКАЛНА КООРДИНАЦИЈА У НОРМАТИВНИМ ПРОЦЕДУРАМА

у европским државама су присутни разноврсни механизми координације политика у локалним самоуправама, чија анализа је корисна у одређивању основних правца реформи локалне самоуправе у Републици Србији.¹⁸

5.1. Механизми координације у европским државама

Анализа механизама координације у локалним самоуправама у европским државама обухвата сагледавање карактеристика вертикалне и хоризонталне координације у шест земља (Аустрија, Италија, Пољска, Холандија, Хрватска и Чешка).¹⁹ Она обухвата сагледавање проучавање односа централних и локалних органа и тела у процесу доношења одлука значајних за локалне средине. У том контексту је неопходно сагледати основне процедуре за усвајање посебних политика и улоге субјеката на различитим нивоима у финансирању локалних самоуправа у појединим државама.

У европским земљама је развијен систем консултација централних и локалних органа у поступцима доношења законских прописа и усвајања буџета. У том

¹⁸ Види шире: Хоризонталне и вертикалне координација у поступку донесења одлука од значаја за локалну самоуправу у Србији, PALGO centar, Београд, 2011.

¹⁹ Види шире: Хоризонталне и вертикалне координација у поступку донесења одлука од значаја за локалну самоуправу у Србији, PALGO centar, Београд, 2011., стр.33-43.

смислу се организују консултантске конференције, формирају комисије и радне групе на савезном и регионалном нивоу, који се заснивају на споразумима између различитих управних структура. Ови споразуми имају снажан правни и практични значај у европским државама. Ови процеси су у складу са усвојеном Европском повељом о локалној самоуправи, која афирмише неопходност консултовања локалних самоуправа у процесу планирања и доношења одређених одлука на централном нивоу.

У Аустрији је развијен механизам хоризонталне и вертикалне координације на централном нивоу, која је значајна за локалне самоуправе. Формирано је владино одељење за координацију, које припрема политику и обезбеђује сарадњу свих субјеката на савезном нивоу у области јавне политике. Истовремено ово Одељење врши координацију политика у области привредног развоја, макроекономске политике, регионалне и међународне институционалне сарадње. У систему хоризонталне координације значајну улогу имају и стручни одбори парламента. Припрема прописа у односу на финансирање локалне самоуправе налази се у надлежности Министарства финансија, при чему се у фискалним процесима уважавају установљени принципи односа између различитих нивоа власти, који су утврђени уставним законом и законима о фискалном уједначавању који се доносе у четворогодишњем периоду.

У Аустрији је развијен систем консултовања регионалних и локалних власти у процесу доношења одлука, који се заснива на усвојеним споразумима између различитих нивоа власти. Локалне самоуправе учествују у процесу доношења одлука у припреми федералних и савезних прописа. Споразуми обухватају савезне органе, федералне јединице и асоцијације локалних власти. У циљу унапређења координације система за фискално уједначавање 1999. године је усвојен споразум о механизимима консултовања. У закону је предвиђена обавеза уважавања правила везаних за размену информација, преговоре у оквиру посебних форума и препоруке у фискалном систему. Преговори у складу са

интересима поједињих субјеката имају обавезујући карактер. Асоцијације градова и општина имају значајну улогу у систему координације, јер преко њих локалне самоуправе учествују у овом процесу. Федералне јединице и локалне самоуправе имају право да пред Уставним судом покрену одговарајуће поступке у односу на донете законске прописе. Савезни органи су, сагласно Уставу, обавезни да о пројектима Европске уније потпуно информишу федералне јединице и локалне самоуправе.

У Италији су послови везани за локалне самоуправе у надлежности Министарства иностраних послова. Они се односе на систем локалне самоуправе, изборну процедуру, функционисање и финансирање локалне самоуправе. Тако се у Италији, за разлику од других европских земаља, ове надлежности налазе у Дирекцији за локалне финансије у оквиру Министарства унутрашњих послова.

У Италији се формирају и сталне конференције, као посебна тела у систему вертикалне координације. Механизми вертикалне координације се односе и на аутономне провинције и локалне самоуправе. У овом систему значајну улогу имају Конференција за односе држава и градова и локалних самоуправа, Стална конференција за односе између државе, региона и аутономних провинција и Заједничка конференција. Конференције имају посебну улогу у процесу доношења правне нормативе значајне за систем локалне самоуправе, које у овом процесу учествују преко више асоцијација. Заједничке конференције износе мишљења о законима о финансирању и планским документима, а имају и саветодавну улогу у процесу реорганизације управе и преносу надлежности на регионе и локалне самоуправе. Оне имају право да траже преиспитивање поједињих одлука владе у овој области.

У Пољској се послови у односу на систем локалне самоуправе налазе у надлежности Министарства унутрашњих послова и управе, односно Одељења за јавну управу у саставу овог министарства. У надлежности Министарства за

регионални развој налазе се питања у вези коришћења структурних фондова Европске уније. У законским процедурама се разматрају финансијске последице доношења поједињих закона.

У Пољској се формирају посебни парламентарни одбори за локалну самоуправу и регионалну политику. У систему вертикалне координације посебну улогу има Заједнички комитет централне, регионалних и локалних власти, који делује у оквиру асоцијације локалних и регионалних власти у процесу доношења одлука и закона. Истовремено поједиња министарства укључују локалне самоуправе у процес израде законских прописа. Посебни поткомитети у његовом саставу разматрају питања у области европске политике, јавних финансија, инфраструктуре, регионалног и локалног развоја, здравствене и социјалне заштите и др. У парламентарним процедурама обавезно учествују и локални представници у доношењу законских прописа значајних за локалне самоуправе. Националне асоцијације дају своја мишљења у процесу доношења закона у Пољској.

У надлежности Министарства унутрашњих послова у Холандији налазе се питања територијалне организације и локалних самоуправа. У Холандији делују и Савет за јавну управу и Савет за финансијске односе, као саветодавна тела парламента и владе. У систему вертикалне координације су утврђени принципи консултовања на основу Закона о општинама и Закона о провинцијама, који су усвојени 1992. године. У овом систему влада је обавезна да о одређеним намерама и ставовима упозна локалне самоуправе у Холандији. Координација мера у односу на локалне самоуправе се налази у надлежности министра унутрашњих послова. Традиционално се закључују споразуми владе и асоцијација локалних власти и провинција, у којима се утврђују принципи сарадње, доношења прописа и расподеле јавних фондова. У Холандији се одржавају и консултативни састанци свих нивоа власти, на основу усвојеног Кодекса о односима између различитих нивоа власти. Истовремено се врше и

консултације о буџету, односима у Европској унији и Савету Европе и заштити животне средине.

У Чешкој се питања везана за локалне самоуправе налазе у надлежности Министарства унутрашњих послова. У систему вертикалне координације, на основу закључених споразума, министарства консултују Унију градова и општина у законским процедурама. Консултације се обављају и преко асоцијација регионалних и локалних институција. Централни и локални органи су обавезни да у року од месец дана пруже одговоре и тражене информације од тела чешког Сената.

У Хрватској надлежности за систем локалне самоуправе се налазе у Министарству управе, које врши координацију активности према Смерницама и начелима за децентрализацију и територијалну организацију. У Хрватској је формирано и владино представништво за усаглашавање принципа за децентрализацију послова државне управе. У систему вертикалне интеграције посебан значај има усвајање Оквирног програма децентрализације 2004. године, у коме су планиране и измене начина финансирања локалних самоуправа.

5.2. Механизми координације у Србији

У сагледавању институционалног оквира и прописа значајних за локалне самоуправе у Србији неопходно је сагледати проблеме у односу на нормативне процедуре, хармонизацију прописа према стандардима Европске уније, систем координације у законским процедурама, институционалне механизме уз учешће представника локалних самоуправа. У том контексту корисно је анализирати прописе и основне стратешке документе Републике Србије, који су садржани у Уставу (2006), Закону о државној управи (2010), Закону о влади (2008), Закону о

министарствима (2008), Закону о Народној скупштини (2010), Закону о локалној самоуправи (2007), Пословнику Владе (2010), Пословнику Народне скупштине (2010) и Стратегији регулаторне реформе и Амбицијоном плану у периоду 2008-2011 у Републици Србији.²⁰ У увођењу нових механизама координације у Србији потребно је уважавати искуства европских држава у односу на надлежне јавне управе и тела задужена за координацију у јавном сектору, системе вертикалне и хоризонталне координације и учешће представника локалне самоуправе у процесу усвајања закона и националних стратегија.

У систему локалне самоуправе у Србији треба обезбедити бољу координацију различитих нивоа власти, како у хоризонталној координацији централних управних органа, тако и у вертикалној координацији између централног и локалног нивоа управе, посебно у процесу утврђивања нових стратегија и политика, доношењу нормативних аката и променама надлежности локалних самоуправа у Србији. У супротном, неадекватна координација може довести до угрожавања основних права грађана и привредних субјеката у локалним срединама. У овом процесу корисно је учешће невладиних организација, Канцеларије савета Европе, као и бројних савета и асоцијације. У том смислу веома значајна су и истраживања PALGO centra, која доприносе проналажењу ефикасних решења у систему координације на различitim нивоима власти у Републици Србији.²¹

У Србији је 2002. године формиран ефикасан систем организације локалне самоуправе, у коме се повећава њена одговорност и транспарентност поступака у локалним срединама. Истовремено је присутна недовољна координација јавних

²⁰ Види шире:Хоризонталне и вертикалне координација у поступку доношења одлука од значаја за локалну самоуправу у Србији, PALGO семар, Београд, 2011., стр.43-48

²¹ Види шире:Хоризонталне и вертикалне координација у поступку доношења одлука од значаја за локалну самоуправу у Србији, PALGO семар, Београд, 2011., стр.7-32.

органа у систему хоризонталне координације, а такође и њихови односи са локалним самоуправама у систему вертикалне координације, што утиче на реформске процесе у домену секторских стратегија, доношења нормативних аката и преносу државних надлежности на локалне самоуправе у Србији. У нормативним процедурама, посебно у изради нацрта законских прописа, присутно је недовољно учешће представника локалних самоуправа, па се усвајају недовољно квалитетни прописи у овој области. Неefикасна хоризонтална координација централних органа у поступку доношења прописа и секторских политика, такође утиче на квалитет усвојених закона. Реформе система јавне управе се заснивају на сарадњи и истовременом функционисању извршних органа на различитим нивоима власти.

У нормативним оквирима значајним за локалну самоуправу посебну пажњу треба усмерити ка разноврсним прописима који се односе на основе система локалне самоуправе, територијалну организацију, локални изборни систем, финансирање и положај запослених у локалним самоуправама, изворне надлежности, посебно прописе о комуналним делатностима и поверене послове.

У Народној скупштини је 2010. године укинут посебан Одбор за локалну самоуправу, па се питања у односу на њу налазе у Одбору за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу. У пракси треба тежити доследној примени опредељења из Закона о локалној самоуправи, који предвиђа учешће локалних самоуправа и њихових асоцијација у припреми одређених нормативних аката. У Србији је формиран Национални савет за децентрализацију и његова Канцеларија на основу владине уредбе. Истовремено је Влада усвојила стратегију регулаторне реформе у Републици Србији за период 2008-2011 година. У систему координације значајну улогу има и Канцеларија за европске интеграције и владини специјализовани тимови. У систему вертикалне координације у односу на опште и наменске трансфере, значајну улогу има Комисија за финансирање локалне самоуправе, која је формирана 2006. године.

ија основу Закона о финансирању локалне самоуправе. Она настоји да се у систему координације уважавају принципи правичности, ефикасности и транспарентности система финансирања локалних самоуправа.

У законодавним процесима је, сагласно међународним стандардима, потребно обезбедити мишљења органа централне јавне управе и локалних самоуправа. У том процесу је потребно унапредити системску координацију у вршењу надлежности и сарадњи министарстава и локалних самоуправа, при чему треба прихватити основне принципе савремене институционализоване сарадње на свим нивоима власти. Специјализовани органи у саставу министарстава представљају значајне субјекте у систему координације у припреми политике и прописа значајних за локалне самоуправе у Србији. Тако нову улогу добијају модерне институције за стварање стратешког оквира децентрализације (Национални савет за децентрализацију), повећање квалитета нормативних аката (Савет за регулаторну реформу) и независне институције у систему јавне управе (заштитник грађана, повереник за информације, агенција за борбу против корупције и државна ревизорска институција). Недостатак координације централних органа и нових институција може угрозити процес децентрализације и реформу система и развој локалних самоуправа у Србији. Истовремено у реформском процесу треба потпуно јасно дефинисати надлежности државних органа у доношењу секторских политика и припреми нормативних аката.

У Србији, сагласно законским прописима (Закон о локалној самоуправи), представници локалних самоуправа и њихове асоцијације имају право да учествују у процесу припреме законских аката која су значајна за њихов развој. Остваривање овог права је отежано због недоношења прописа који треба да се донесу на основу Закона о локалној самоуправи. Асоцијација локалних самоуправа (Стална конференција градова и општина) је у том смеру закључила споразум са Министарством за државну управу и локалну самоуправу 2003. године, на основу кога је формиран и посебан скупштински одбор за локалну

самоуправу 2005. године. У институционалним механизма вертикалне координације значајне субјекте представља и Комисија за финансирање локалне самоуправе, која је формирана 2006. године, и настоји да у систему финансирања обезбеди уважавање међународних стандарда и принципа ефикасности, отворености, правичности и транспарентности у фискалном систему локалних самоуправа у Србији.

У Републици Србији се поступно развија сарадња Статне конференције градова и општина и локалних самоуправа са Владом и Народном скупштином у процесу усвајања секторских политика и закона значајних за локалне самоуправе. Развијају се нови облици сарадње у формулатици националних стратегија и планских докумената, али недостају дугорочни ефикасни институционални механизми сарадње у систему вертикалне координације.

У циљу унапређења механизма хоризонталне и вертикалне координације и јачања локалне самоуправе у Србији треба тежити уважавању нових препорука у односу на институције, политике и законске процедуре.²² Препоруке су везане за остварење циљева стратегије децентрализације, секторске политике и законску нормативу која се односи на систем локалне самоуправе у Србији. Треба тежити да проблеми локалне самоуправе буду интегрисани у општи систем координације и консултација на централном нивоу власти. У овом систему важну улогу треба да има централизована институција, која треба да постане координатор и контролор доношења политика и законских прописа у области локалне самоуправе. Основни задаци ове централне институције обухватају процену, проверу и верификацију предлога нормативних аката и секторских политика, предлоге нормативних аката и политика, координацију политика у децентрализацији, усклађивање политике секторске децентрализације,

²² Види шире: Гиозад, В., Хоризонталне и вертикална координација у поступку доношења одлука оз значају за локалну самоуправу у Србији, PALGO сентар, Београд, 2011., стр.49-57.

утверждавање начела и техничких правила децентрализованих секторских функција, предлагање поступака за координацију и консултације, процену утицаја децентрализације на систем локалне самоуправе и др.

Нова централна институција треба да допринесе поједностављавању и рационализацији институционалног оквира за координацију на различитим нивоима власти и усклађивању закона са усвојеним програмима, стратегијама и политикама. У том настојању она развија нову методологију за процену утицаја, односно анализу односа трошкова и корисности, која се односи на питања система локалне самоуправе, која обухвата расподелу надлежности, фискалну политику, просторно планирање, урбани и регионални развој и ефикасно пружање јавних услуга. То захтева повећање институционалних и кадровских потенцијала на централном нивоу власти и унапређење консултација у процесу припреме нормативних аката и секторских политика, које утичу на функционисање локалних самоуправа у Србији. У систему вертикалне координације потребно је, дакле, успоставити ефикасан институционални оквир и увести нови систем са централном институцијом која има улогу главног координатора и контролора у модерном систему вертикалне и хоризонталне координације.

6. УЛОГА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ОДРЖИВОМ РАЗВОЈУ

Одрживи развој подразумева избалansiran razvoj određenog prostora saglasno mogućnostima životne sredine, pri čemu se ne vrši ekološki pritisak na nju, već se teži optimalnom korišćenju prirodnih resursa. Ovaј široko распрострањени pojam se u novije vreme vezuje za очuvanje životne sredine.

Одрживi развој подразумeva programe akcija na lokalnom nivou, kao i globalne reforme u dруштвенom razvoju i zaštiti životne sredine. Teži se ostvarењу razvojnih ciljeva uz очuvanje eko-sistema u lokalnoj sredini. Osnovni parametri održivog razvoja su stalno povećanje bruto nacionalnog proizvoda, povećanje produktivnosti i zapošljavanja uz uvažavanje ekoloških kriterijuma. Manaџment i zaštita životne sredine se posmatraju kao integrisane cele. Insistira se na korišćenju sistemskog pristupa u uvođenju čistih tehnologija, dруштvene odgovornosti i transparentnosti. To podrazumeva i smanjeњe energetskih i materijalnih resursa, reциклажу, optimalnu upotrebu obnovivih resursa i dr. Održivi razvoj obuhvata procese promena ekonomskih, tehnoloških i institucijskih faktora radi efikasnog složenih potreba građana i privrede savremenih država.

Функција održivog razvoja треба да се обавља на националном нивоу уз примену модерних стратеџских принципа у управљању. Локалне власти треба да, сагласно међународним договорима, приступе процесу убрзане ефективне акције ради креирања održivih lokalnih самоуправа и очuvanja životne sredine. Insistira se na zapošljavanju lokalnog становништва и efikasnom korišćenju resursa. To podrazumeva uvažavanje ekonomskih i ekoloških standarda i realizaciju mera u oblasti prostornog i urbaneističkog planiranja,

инфраструктуре, друштвеног развоја, смањења тромаштва, запошљавања и економског развоја.

Ефикасно просторно и урбанистичко планирање захтева константну координацију јединица локалне самоуправе, јавних предузећа и државних органа. Повећање запошљавања и остварење развојних циљева на одређеној територији захтева предузимање комплексних мера у локалним самоуправама, при чему се мора уважавати одрживост природних ресурса. Развој предузетништва у локалним самоуправама треба остварити применом координираних мера, смањењем фискалних оптерећења и повећањем локалних јавних прихода. Заштита животне средине представља сталну бригу локалних власти у модерним друштвено - економским системима. Зато је неопходно уважавати одрживе развојне и еколошке елементе.

Европска комисија је 2001. године усвојила нову стратегију одрживог развоја, која је разматрана на више састанака у наредном периоду.

Економски раст и одрживи развој су посебно значајни за Републику Србију, што подразумева координирано деловање владиних и невладиних органа и институција, и укључивање професионалних организација и локалних самоуправа у формулисању националне стратегије. Истовремено су усвојени и закони у области заштите животне средине, сагласно стандардима Европске уније. То подразумева и уважавање принципа Агенде 21 у сагледавању нове улоге локалне самоуправе у одрживом развоју.

Преовладало је схватање о комплементарности друштвених, економских и еколошких циљева. Усклађивање ових циљева на националном и локалном нивоу истовремено јача свест о заштити интереса будућих генерација. Нови концепт представља интеракцију економског и друштвеног развоја уз оптимално управљање животном средином.

Менаџмент у функцији одрживог развоја постао је у новије време приоритет на глобалном нивоу. У развијеним државама у условима ограничених природних ресурса је прихваћен концепт еколошког менаџмента, у коме је изражена симбиоза економије и екологије у функцији општих развојних циљева.

Заштита животне средине и очување природних ресурса постали су и основа развоја многих савремених технологија. Данас се одлуке о технолошком и економском развоју на различитим нивоима доносе на основу усклађеног одрживог развоја, при чему се уважавају социјални, здравствени, економски, политички, етички и културни фактори.

Афирмише се макро приступ у стварању усаглашеног концепта одрживог развоја на различитим нивоима. Истовремено, неопходно је извршити класификацију фактора еколошких ризика, односно ендогених ризика, којима се може управљати. У ове факторе, поред процеса у средини, технологије и материјала, спадају и расположиви људски ресурси. Подразумева се и уважавање егзогених ризика у које спадају карактеристике локације, демографско окружење, инфраструктура, образовања становништва и ниво еколошке свести и културе. Основне еколошке политике представљају управљачке одговоре на постојеће еколошке изазове у одређеним срединама.

Третман одрживости развоја зависи од степена развијености економије у појединим земљама. Неразвијене земље су осетљиве на ограничења у привредном развоју, јер су суочене са недостатком потребних ресурса, посебно капитала и нових технологија. У том процесу богате земље нису пружиле договорену помоћ, чиме се угрожава будући развој неразвијених земаља, правнствено због недостатка међународне сарадње и политичких и економских интереса утицајних група у развијеним земљама.

Задаток животних кредитів є постала ідея під основами проблеми управління на розрізняючими макроекономічними, сікційно-макроекономічними та мікрономічними стандартами за системою високотехнологічного менеджменту у розвинутому землеробстві. У зв'язку з цим, виходячи з економічної та соціальної обґрунтуваності високотехнологічного менеджменту, який об'єднує об'єктивні закономірності та закони розвитку, високотехнологічні кредити можуть бути використані як ефективний інструмент управління ресурсами та розвитком сільськогосподарської та промислової сфер.

7. УЛОГА СТРАТЕГИЈСКОГ МЕНАЏМЕНТА У ЈАВНОЈ УПРАВИ

7.1. Основни принципи стратеџиског менаџмента

Основни услов за ефикасан менаџмент је демократизација управљања и ангажовање способних кадрова за извршавање комплексних послова и задатака у локалним самоуправама. Савремени менаџмент подразумева интердисциплинарен приступ и поседовање знања из области организације, комуникација, економије, информатике, педагогије, социологије и психологије. Менаџмент информационих система треба да буде у функцији остваривања стратеџских циљева локалне самоуправе.

У новије време се развијају нови системи управљања документима, као дела стратегије модерног система јавне управе. Тежи се ефикаснијој размени докумената, односно података и информација у раду локалне самоуправе, што захтева поседовање нових знања у ефикасном начину пословања. У модерном систему јавне управе инсистира се на јефтинијем, бржем и квалитетнијем начину прукања услуга корисницима јавних услуга, уз коришћење савремених технолошких и комуникационих потенцијала.

Данас се повећава услужна конкуренција, па јавне управе морају прихватити промене и редефинисани постојеће административне процесе. У томе је неопходно уважавање нових начела у стицању и управљању знањем у јавној управи, која одбације традиционални начин пословања и креира нове менаџмент системе и организациону културу засновану на знању. Високо образовани кадар представља предуслов успешног рада локалне самоуправе. Зато оне морају задржати и привлачiti креативне кадрове, како би повећале

иновативност, знање и креативност у локалној средини. Оптимална реализација услуга у систему јавне потрошње захтева размену знања, ефикасније управљање, виши квалитет услуга, нове информационе технологије, интернет пословање и модерне системе. Модерне локалне самоуправе стварају стимулативне услове, мотивишу запослене на тимски рад и учење, уводе креативне иновације и нову филозофију рада у јавном сектору. Оне стварају предуслове за примену новог документ менаџмент система и уводе информационе и комуникационе технологије у пословање јавне управе. То подразумева примену нових метода, апликација и алате у новом документ менаџмент систему, који обухвата анализе система услуга и информационих технологија, административне процесе и стратегије пословања.

У циљу ефикаснијег решавања административних проблема и доношења оптималних одлука у јавном сектору треба увести нове системе прикупљања, анализе и дистрибуције информација у јавној потрошњи. Нови документ менаџмент систем се оријентише на захтеве корисника услуга, из чега произилазе одговорности менаџмента и запослених административних службеника. Нови документ менаџмент систем омогућава јединствен поглед на укупну јавну управу која ефикасно пружа јавне услуге и даје правовремене информације својим клијентима. Савремени документ менаџмент систем представља систем апликација које се могу организовати и привести у податке корисне за доношење оптималних одлука у јавним процедурама. У новом систему се промовишу програмски пакети који помажу корисницима у добијању јасних података о јавним услугама, омогућава претраживање одређених база података и уводи софтвер за комплексне анализе. У овом концепту се користе специфичне информације у одређеном временском периоду, које су потребне за доношење оптималних одлука и квалитетно пружање јавних услуга. У овом моделу се смањује количина информација и административних података и повећава њихов квалитет.

Савремен документ менаџмент систем се базира на разнотеки екстерних и интерних информација и података. У овом менаџмент систему се врши анализа понашања корисника јавних услуга, извора административних трошкова и ефикасности пружања јавних услуга, успоставља бОља комуникација, уводи нов систем самоуслуживања класичних и нових специфичних услуга.²³

Савремена управа ефикасно реагује на захтеве корисника уз подршку нових знања и система за прикупљање квалитетних информација и података у јавном сектору. Интернет представља значајан извор квалитетних и ажурираних података у јавном сектору. Примењују се нове методологије преузимања, анализе и примене корисних и правовремених података, чији квалитет зависи од њихове стандардизованости и верификованости у новом документ менаџмент систему јавне управе. Предност овог система односи се и на брзину рада и једноставност поступака за кориснике јавних услуга. У систему се, дакле, убрзава и поједностављује размена информација и знања и успоставља координација у ефикасном раду јавне управе и њених служби и одељења. Смањује се потребан период израде извештаја и административних докумената и скраћује време доношења стратегијских и оперативних одлука у локалним самоуправама. Тиме се повећава задовољство корисника јавних услуга и запослених службеника у систему ефикаснијег и јефтинијег пружања јавних услуга.

Модерни документ менаџмент систем обухвата процесе заштите приступу и коришћењу специфичних информација, нове расположиве комуникационе канале у прилагодљивом и ефикасном систему података. У савременом свету се примењују нове стратегије увођења документ менаџмент система у више основних фаза (стратегијско планирање, дефинисање пословних захтева и модела аналитичких података, оцена изводљивости и обука службеника), што подразумева стални процес развоја ка постизању оптималног пружања услуга у

²³ Види шире: Телићић, М., и др. Нови документ менаџмент систем јавне управе као први корак према модерној јавној управи, Infotech, 2010. 865-870.

кратком периоду у систему јавне потрошње. У новом систему се успоставља ефикасна контрола над знањем и информацијама, које се користе у јавној управи. Истовремено се поједностављују административне процедуре, подиже квалитет услуга и смањују трошкови пословања.

7.2. Стратегијски менаџмент у одрживом развоју

Стратегијско планирање одрживог развоја, сагласно локалној Агенди21, посебно је корисно у кризним ситуацијама и локалним самоуправама са већим степеном децентрализације, која је уведена на основу нових законских прописа. Планирање је неопходно у процесу увођења нове организације и технологије рада, локалне инвестиционе сарадње и реализацији циљева дугорочних стратегија.

Опредељење је да се економски и друштвени развој оствари без угрожавања животне средине, што захтева дугорочни и комплексан стратешки приступ. То подразумева повезивање дугорочне визије са средњорочним циљевима и краткорочним акцијама развоја локалне самоуправе. При томе се разликује хоризонтално повезивање у оквиру сектора, и вертикално просторно повезивање, које се односи на локалне, националне и глобалне развојне политике. Сложене проблеме треба решити у координираном деловању владе, привреде и друштвених и невладиних организација.

Приметни су разноврсни покушаји у савременим државама да се пронађу одговори на комплексне захтеве одрживог развоја, што подразумева сарадњу на националном и локалном нивоу. Агенда 21 уводи нове принципе који се односе на координиране приступе стратегије одрживог развоја. Она дефинише корисне

механизме у процесима примењене развојних националних стратегија одрживог развоја, које теже очувању еко-система на којима се заснива економски и друштвени развој. Уништавање животне средине у последње време утицало је на повећање потреба за јединственом политичком акцијом на глобалном нивоу, што потврђују и опредељења међународних самита. Тежња је ка афирмацији ефикасних стратегија и механизама у изградњи вештачког партнериства између владе, приватног и друштвеног сектора у спровођењу координиране политике одрживог развоја, сагласно утврђеним приоритетима.

У процесу проналажења оптималног односа између инвестирања, производње и потрошње треба остварити хармонизовани локални, национални и глобални развој.

При томе треба водити рачуна да глобализација и локални економски развој могу бити комплементарни, али често и супротстављени, што се изражено уочава у дилемама око оптималног степена децентрализације у појединим земљама. Зато комплексни проблеми стратегије одрживог развоја обухватају глобалне, националне и локалне активности.

Савремена локална самоуправа постала је важан фактор у управљању економским и друштвеним системима. Нове стратегије одрживог развоја су усмерене ка заједничком деловању владиних и невладиних организација на различитим нивоима. Организација власти на локалном нивоу се разликује у појединим државама, при чему се тежи обезбеђивању кохерентности између развојних планова. Модерне државе покушавају да путем децентрализације унапреде развојне стратегије сагласно друштвеним, еколошким и економским условима у локалним самоуправама. Ефикасна децентрализација зависи од стратегијске улоге локалних, регионалних и националне власти у остваривању макроекономских циљева, што у последње време подразумева јачање улоге локалних самоуправа. У процесу вертикалне и хоризонталне децентрализације

указавамо њене основне аспекте, као што су делегација, дерегулација и приватизација, пренос, деконцентрација.

Демократска децентрализација представља трансфер надлежности са виших на ниže нивое власти. Деконцентрација, односно административна децентрализација је облик вертикалне децентрализације власти, која се не односи на доношење одлука и административну контролу. Делегација може бити вертикални или хоризонтални трансфер надлежности управних органа на локалну власт или приватна предузећа. У процесу дерегулације се уклањају претходно уведена законска ограничења. Приватизација представља трансфер власништва, провизије и производње робе из друштвеног у приватни сектор.

Може се констатовати да су примери успешно реализованих локалних иницијатива, које укључују и ефективно управљање природним ресурсима, веома ретке у савременим државама. Ефикасна децентрализација захтева пренос оптималних надлежности како би локална самоуправа имала ефикасан утицај на политички и економски развој. То захтева реално планирање према локалним потребама и политичке димензију процеса локалног развоја.

8. МОДЕРНА ПРЕДУЗЕТНИЧКА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Савремена држава се не бави само класичним питањима политике, безбедности, администрације и права, већ је њена улога првенствено усмерена на економске и предузетничке активности. Модерна држава је приморана да стиче предузетничка обележја, односно да формира јавна предузећа и остварује приходе на тржишту. Истовремено она својим механизмима и инструментима утиче на пословање привредних субјеката и облике својине.

Глобалне промене су утицале на смањење значаја националних суверенитета и преношење јавних послова на ниже нивоје власти. Јавне потребе је данас могуће решити само уз активно учешће локалне самоуправе и грађана, односно приватног и грађанског сектора у локалним самоуправама. Локалне самоуправе добијају важну улогу у решавању проблема незапослености, развоју приватно-јавне сарадње, привлачењу страних инвестиција и решавању основних циљева економског развоја.

Реформе система управљања на локалном нивоу су усмерене на уважавање тржишних принципа и праћењу ефекта у реализацији пројеката. Ефикасност и квалитет јавних услуга директно зависи од нивоа партнериских односа између централне власти и локалних самоуправа. Развија се и конкуренција између локалних самоуправа ради привлачења страних и домаћих инвестиција. Ствара се предузетничка локална самоуправа, по угледу на процесе на централном нивоу.

Модерне локалне самоуправе у циљу обезбеђења вишег стандарда грађана и повољнијих услова привређивања уважавају стратегијске принципе предузетничког управљања и активно стварају услове за привлачење

инвестиција, развој малих и средњих предузећа и реализацију пројеката у сарадњи са ненадзорним и приватним сектором.

Сагласно принципима Европске повеље о локалној самоуправи формирају се демократске ефикасне локалне самоуправе, које имају висок степен аутономије према својим надлежностима и располажу са потребним изворима сопствених јавних прихода. Тежи се остваривању вишег степена финансијске аутономије локалних самоуправа. Афирмишу се нови принципи управљања, односно демократичности, економичности и ефикасности. Надлежности у реализацији јавних послова се поверавају оном нивоу власти, на коме се у потпуности могу спровести наведени принципи.

Решавање проблема локалних самоуправа у свету представља сложен проблем, што захтева мултидисциплинарани приступ, који обухвата разноврсне економске, структуралне, организационе, политичке и кадровске промене. Систем локалне самоуправе је веома развијен у САД и Европској унији. Модерна локална самоуправа је директно повезана са демократским процесима и остваривањем основних права грађана. Одбацују се застарели начини у пружању услуга привреди и грађанима на локалном нивоу. Ефикасније пружање јавних услуга се остварује и у процесу приватизације, која подстиче креативност у локалним самоуправама. Показатељ успешности локалних самоуправа је остварени степен задовољства привредних субјеката и грађана. Савремена локална самоуправа постаје место организационих иновација и институционалних реформи. У њима грађани налазе нове садржаје и форме партиципације у јавној потрошњи. Грађани се директније укључују у систем јавне потрошње у ефикасним, економичним и кооперативним локалним самоуправама.

Ефикасно функционисање локалних самоуправа није могуће у нетржишним и недемократским условима, у којима се не остварују потребе привреде и грађанске слободе и права. Либералне тржишне демократије постају неопходне

у ефикасним локалним самоуправама. Степен демократичности односа у локалним самоуправама зависи од ефикасности процеса децентрализације, деконцентрације, деволуције и дерегулације. Повећане ефикасности локалних самоуправа захтева развој приватно-јавног партнерства. У реформском процесу децентрализације доводи до јачања учешћа трајана у јавним пословима у циљу остварења вишег квалитета јавних услуга.

Савремено управљање подразумева процес креирања одлука и спровођења одлука, у коме учествују органи власти, интересна групе, невладин сектор, институти, политичке странке, лобисти и локалне самоуправе. Ефикасно управљање захтева партиципацију грађана и интересних група у јавној потрошњи, владавину права, транспарентност, поузданост, постизање друштвеног консензуса, једнакост и укљученост, ефективност, економичност и одговорност.

Модерни системи јавног управљања, по угледу на приватни сектор, уважавају нове методе и технике стратегијског менаџмента. Инсистира се на уважавању резултата, анализама трошкова, давању већих овлашћења менаџерима у локалним самоуправама, норми процесног управљања, формирању пројектних организација и стручних тимова, преиспитивању ефикасности и економичности, спровођењу реформи јавног сектора по моделима развијених земаља, стратешком планирању и управљању, новим маркетингским методама и техникама, флексибилној организацији, функционалној координацији и примени техника и метода по угледу на приватни сектор.

9. СИСТЕМИ УПРАВЉАЊА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У ЗЕМЉАМА У ТРАНЗИЦИИ

у анализама нових организационих структура локалне самоуправе се истичу њихове предности и недостащи који се односе на територијално уређење, удружењавање, организацију, транспарентност, грађанска права, надлежности, начине управљања и финансирања. Зато је корисно сагледати основне карактеристике појединачних организационих структура локалних самоуправа, посебно у окружењу, јер је Србија у ранијем периоду имала исти систем локалне самоуправе. Локална самоуправа представља динамичан систем. Треба инсистирати на примени функционалног приступа у односу на приоритетне послове локалне самоуправе. Упоредна анализа је корисна у другом таласу реформе, који је настао после усвајања наведених закона у Србији. Решавању одређених дилема помажу проучавања упоредних система организације локалне самоуправе. То треба да допринесе стварању ефикасног менаџмента децентрализоване локалне самоуправе која квалитетно обавља послове у систему јавне потрошње. Ова анализа је интересантна за менаџере и руководиоце који доносе значајне политичке одлуке на различитим нивоима власти.

9.1. Систем управљања у Бугарској

Административне структуре у Бугарској обухватају одељења, начелништво и друге организационе целине, које имају прецизно утврђене надлежности. У систему су прецизно утврђене процедуре и одговорности начелника, секретара, главног архитекте, административних службеника, одељења, служби и канцеларија. Ове структуре су засноване на функционалним подручјима, која се односе на власништво, финансије, инвестиције, јавне радове, инфраструктуру, саобраћај, регионални развој, стамбену изградњу, здравствено и социјално осигурање, заштиту животне средине, аграрну реформу, административне услуге и јавну безбедност.²⁴ Ниже и важне нивое локалних административних структура представљају специјализована тела општинског већа локалних самоуправа, која су организована у канцеларијама, надлештвима, бироима и одељењима.

У локалној администрацији у Бугарској је запослено око 20.000 службеника. У општинским структурама делују експертске јединице за управљање људским ресурсима. У законским прописима је развијен систем административне контроле активности локалних самоуправа. Локалне самоуправе подлежу јавном надзору и административној контроли, а грађани имају право доношења одлука путем локалних референдума, петиција и других облика утицаја у систему јавне потрошње.

²⁴ Види шире: Друмева, Е. Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Јашарев, MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.150-155.

9.2. Систем управљања у Румунији

Организациона структура локалних самоуправа заснована је на програмима развоја локалних скупштина у Румунији. У слободном деловању, локалне самоуправе у Румунији дефинишу структуру јавне администрације према циљевима јавне политике и људских и финансијских ресурса у локалним заједницама.²⁵ У мањим градовима је присутна проста организација, јер појединачна одељења постају окружне канцеларије у одређеним областима. У оквиру бројних организационих целина у градским скупштинама формирају се и одељења цивилног статуса. У локалним срединама приватне компаније врше јавне услуге у складу са уговорима, односно законским прописима. Дистрибуција природног гаса и електродистрибуција остају у власништву централног нивоа власти.

У Румунији нису утврђена посебна строга правила о подређености компанија локалним органима власти. Локалне самоуправе су приватизовале поједине јавне службе на основу транспарентних конкурса. Развијају се концесије (градске пијаце) и јавно - приватно партнерство у отклањању отпада и другим комуналним делатностима. Утврђене су норме у заштити грађана, као корисника јавних услуга. У Румунији се подржава широк систем невладиних организација, које доприносе формирању савремених локалних самоуправа.

²⁵ Види шире: Коман, П., и други, Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.359-364.

9.3. Систем управљања у Молдавији

У новом систему локалне самоуправе у Молдавији уводе се нови механизми функционисања. Савети локалних самоуправа одобравају статуте и друге нормативне акте потребне за функционисање локалне власти. У Закону о државној служби су прецизно утврђени услови избора, овлашћења и одговорности секретара у локалним самоуправама.²⁵ број административних службеника у локалним самоуправама зависи од величине територије, броја становника, степена друштвено - економског развоја, финансијских ресурса и других фактора. У организационој структури локалних власти у мањим територијалним јединицама, поред градоначелника, савета и секретара, своја овлашћења спроводе и начелници појединачних служби и инжењери земљишног катастра. У већим организационим јединицама, се формирају и одсеци за јавну управу и односе са јавношћу. У законским прописима су утврђене нормативне основе за јединствени регистар свих јавних административних положаја по редовима у локалним самоуправама. У локалним срединама се утврђује начин напредовања у јавним службама и врши професионално оцењивање административних службеника у трогодишњем периоду.

Децентрализација се посматра као битан фактор ефикасног управљања у јавној потрошњи, па се овај принцип развија у процесу дефинисања надлежности комуна, општина, округа, преноса надлежности и аутономног деловања локалних служби. Локални савети утврђују цене услуга и накнада за обављање административних послова у локалним срединама. Квалитет услуга локалних самоуправа зависи од потенцијала и економског раста, демографских и социјалних фактора у административним јединицама. У Молдавији се формирају

²⁵ Види шире: Попа, В., и други, Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.303-314.

јудетски савети који координирају рад локалних савета у складу са циљевима у систему јавних услуга.

9.4. Систем управљања у Хрватској

У организационој структури локалних администрација у Хрватској регистрирају три основна модела која се разликују по својим приоритетним функцијама у односу на регултиву, координацију и јавне услуге.²⁷ Основни тип регултивних организација су општинске канцеларије, као релативно мале локална тела. У структури локалних организација разликујемо месне канцеларије, комуне, градове и округе. Окружна административна одељења представљају тела централне администрације. Она имају гранске канцеларије и ван центра округа, посебно у већим градовима. У законским прописима је прецизно утврђен статус главног града. Организације за координацију доприносе ефикаснијем раду локалних самоуправа у обављању својих надлежности. Министарство финансија, државни инспекторати и локална представничка тела су законом овлашћени да контролишу материјално - финансијско пословање локалних самоуправа. Државни инспекторат директно одговара Представничком дому парламента.

У обављању јавних послова постоји вертикална и хоризонтална флексибилност која одражава могућност сарадње јединица локалних административних органа. Локалне и регионалне јединице могу оснивати компаније за обављање локалних послова, а локалне самоуправе могу, у одређеним случајевима бити деоничари посебних компанија. У законодавству се афирмише приватна иницијатива и

²⁷ Види шире: Иванишевић, С., и други, Јавне локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.192-199.

Устав у Хрватској гарантује самосталност локалним самоуправама. Јављају се одређене специфичности у односу на законску нормативу, територијалну организацију и финансирање локалне самоуправе у односу на друге земље. Послови локалних самоуправа су утврђени законским прописима, што се односи и на надлежности великих градова и центара жупанија. Управљање просторним развојем је обједињено у целовит систем, док се, у првој фази реформе, послови издавања грађевинских и локацијских дозвола, налазе у надлежности градова. У жупанијама се обављају послови од регионалног значаја. Изворне надлежности у располагању польоприредним земљиштем и културе се не спроводе у целости у војединим регионима. Присутна је сарадња локалних самоуправа ради ефикасног обављања одређених јавних послова. Предвиђена је сарадња локалних самоуправа у области комуналних делатности.

Реформске процесе карактерише уситњавање и неадекватно утврђивање надлежности локалних самоуправа. Мале самоуправе често нису у стању да изврше своје надлежности. Врши се категоризација локалних самоуправа и уводи статус великих градова, који могу да преносе послове на мање локалне средине, што представља значајан реформски корак у децентрализацији одређених јавних послова.

Реформе у Словенији се настављају у правцу јачања локалне самоуправе и децентрализације. У почетној фази држава је преузела део надлежности бивших општина. Промене у функционалном смислу се одвијају споро, због отпора ка децентрализацији раније централизоване државе. Често су мењана законска определења како би се остварило уставно определење у односу на изворне надлежности локалне самоуправе. Повећање утицаја централних власти у организацији локалне самоуправе је у супротности са европским стандардима. Карактеристичне су политичке расправе у односу на адекватну величину и надлежности општина. Реформе се одвијају у више фаза сагласно уставним и законским нормама.

У Словенији постоји дванаест развојних регија са утврђеним програмима развоја. У Закону о локалној самоуправи су утврђене изворне и пренете надлежности локалних самоуправа. Изражени су проблеми у пракси зависно од величине појединих општина, посебно у случајевима када мале локалне самоуправе не могу ефикасно да делују у систему јавне потрошње. То се посебно односи на комуналне делатности, које не задовољавају основне потребе грађана у појединим локалним срединама. Инсистира се на приоритетном одређивању изворних надлежности којима треба прилагодити величину локалне самоуправе.

Истиче се захтев да реформе обухвате основне стратегије и циљеве у интересу привреде и грађана, посебно у мањим локалним срединама где су изражени утицаји интересних група. У организационом смислу јављају се разлике у начину функционисања основних јавних служби у појединим општинама. Законом су уређени обавезни послови који се у пракси врше на различите начине у локалним самоуправама и јавним комуналним предузећима. Општине се

удружују и формирају заједничка предузећа и јавне службе ради ефикаснијег обављања комуналних и других јавних послова на одређеној територији.

У Словенији се уважава принцип финансијске аутономије локалне самоуправе која се финансира из сопствених извора. Теки се фискалној децентрализацији која треба да обезбеди виши степен финансијске аутономије у локалним самоуправама. Поједине општине нису у стању да остваре довољне јавне приходе за финансирање својих надлежности. Учење локалних у укупним јавним приходима износи само 12%, због чега им држава трансферише додатна средства. Локалне самоуправе се задужују уз одобрење Министарства финансија. Велике општине у Словенији остварују високе јавне расходе због додатних обавеза. Недостају средства за финансирање развојних активности у великим општинама. Менаџмент у малим локалним самоуправама не поседују адекватна стручна знања, што утиче на квалитет пружања јавних услуга. У Словенији се формирају месне, сеоске и квартне заједнице, чиме се мења унутрашња организација општина. Основне надлежности већа општине се односе на јавне службе, одржавање локалних путева и јавних површина, друштвене делатности и друге послове. Унутрашња децентрализација је веома изражена у локалним самоуправама. Истовремено се развија и међуопштинска сарадња, док се управљање заједничким предузећима обавља у сарадњи са представницима локалних самоуправа у управним одборима јавних предузећа. Поједине локалне самоуправе се, уз смањене трошкове, а у циљу ефикаснијег вршења јавних услуга, удружују у веће управне структуре.

У децентрализацији и реформама локалне самоуправе у Словенији није у потпуности уважен принципа субсидијарности. Изворне надлежности локалне самоуправе не одговарају јавним потребама грађана, јер су преуско дефинисане. У разноликом систему се често не задовољавају основне јавне потребе, посебно у мањим локалним самоуправама. Постојање великог броја малих општина угрожава функционисање значајних комуналних система. Зато реформе треба

настави у правцу прецизног дефинисања локалних надлежности, на основу којих треба одредити адекватан начин финансирања и територију општина. Функционални приступ је у складу са захтевом да грађани директно учествују у систему јавне потрошње. Само уважавање принципа демократичности и транспарентности омогућава да локална самоуправа ефикасно извршава своје пренете и изворне надлежности.

9.6. Систем управљања у БиХ

У Босни и Херцеговини егзистирају два паралелна система, што указује на одређене сличности са немачком организацијом локалне самоуправе. Локалне самоуправе у Федерацији и Републици Српској се веома разликују због политичких околности. То се уочава у одређивању повереник послова, надлежности и степену овлашћења локалне самоуправе. Неefикасна локална самоуправа је присутна у оба ентитета, што доводи до незадовољства грађана у систему јавне потрошње. Ентитети нису у потпуности слободни у одређивању модела локалне самоуправе.

Почетне реформе локалне самоуправе у БИХ се одвијају у нормативној сferи. У пракси се законска решења неадекватно спроводе, што утиче на незадовољство привреде и грађана у појединим локалним срединама.

9.7. Систем управљања у Македонији

У Македонији разликујемо три фазе у нормативном регулисању локалне самоуправе. У трећој фази реформи је усвојен Закон о локалној самоуправи, у коме се афирмише принцип субсидијарности у дефинисању надлежности локалних самоуправа. Повећане су надлежности локалних самоуправа у економском развоју, систему безбедности, образовању, спорту, примарним правима у здравству, животној средине и здравственој и социјалној заштити. Законским прописима су уређени фискална децентрализација и начин финансирања јединица локалне самоуправе. Прецизно су дефинисани извори финансирања локалне самоуправе. Присутне су разлике у извршењу надлежности локалних самоуправа у поступку децентрализације. У првој фази фискалне децентрализације је извршен трансфер администрације, опреме и података са централних органа власти на локалне нивое. Уређена је разноврсна међупрштинска сарадња у комуналним делатностима и регионалном развоју, чиме се смањују изражене постојеће разлике између локалних самоуправа. Приметна је изражена унутрашња децентрализација општина сагласно Уставу и законским прописима. Грађани на различите начине остварују право да учествују у доношењу одлука локалних самоуправа. Јављају се проблеми у водоснабдевању и скупљању отпада. Поједине општине имају веће људске и финансијске потенцијале за разлику од мањих општина.

У реформском процесу нису децентрализоване институције у области средњег образовања, социјалне заштите и дечијих обданишта у одређеним локалним самоуправама. Новоформиране општине се налазе у неповољнијем положају у односу на развијене локалне самоуправе.

9.8. Систем управљања у Албанија

Локалне самоуправе у Албанији одређују организацију локалних канцеларија у општинама, комунама и округима. Држава утврђује број административних службеника у локалним самоуправама у зависности од прописане класификације територијалних целина. У законским прописима су одређене надлежности канцеларија локалних самоуправа, које, осим у посебним случајевима, немају право да доносе одлуке у јавној потрошњи. Оне остварују менаџерску улогу, стварају се о примени донетих одлука, обављају прописане управљачке функције и прикупљају потребне информације за централни ниво власти. Локалне самоуправе извршавају прописане послове, који подлежу административној контроли префекта, чије надлежности се односе на контролу законитости рада органа локалне самоуправе. Разрађен је систем интерне и екстерне контроле доношења и реализације локалних буџета.

У реформском процесу се врши поступан трансфер послова са централног нивоа на локалне самоуправе. Изражена је потреба локалних самоуправа за повећање броја служби у циљу оптималног задовољавања потреба привреде и грађана. Локалне самоуправе имају тешкоће у одређивању приоритета на својој територији, јер су обавезне да спроводе планове централних органа, што отежава оптимално задовољавање јавних потреба на локалном нивоу. Комуне и локалне самоуправе могу, сагласно законским прописима, да сарађују у извршавању планираних активности.

Нови прописи омогућавају ефикаснији начин финансирања локалних самоуправа у Албанији, али су инвестициони фондови остали централизовани за укупне области вршења појединих надлежности.

9.9. Систем управљања у Србији

у Србији су донети закони који регулишу систем и финансирање локалне самоуправе, чиме је уведена хоризонтална подела власти. Унапређен је систем финансирања локалне самоуправе, као институција политичког система која има богату традицију. Норматива је значајно унапређена доношењем Устава и закона који се односе на функционисање локалне самоуправе. У великим градовима долази до нарушавања демократског принципа близости локалне власти потребама грађанима. Постоје системске нелогичности у територијалној организацији јер административни окрузи са ограниченим надлежностима делују само као експозитуре републичких органа, што изазива одређене проблеме у комуналним системима и економском развоју. Реформе су настављене усвајањем секторских закона. Државна власт је Уставом ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Уведена је и категорија имовине локалне самоуправе што се често не остварује у пракси. Општинска управа је поново добила статус органа локалне самоуправе. Прописане су надлежности, облици локалне самоуправе, систем финансирања, међупропштинска сарадња, структура и начин организовања референдума и избора за локалне органе. Локалне самоуправе су недовољно моћне за спровођење развојних пројеката.

Реформе су усмерене у правцу унапређења демократичности и ефикасности градских самоуправа, што захтева трансформацију јавних комуналних предузећа и нову организацију е-локалне самоуправе. Само модернизацијом управе је могуће оптимално одговорити јавним потребама грађана. То захтева унапређење менаџерских активности и деполитизацију локалне самоуправе.

9.9.1. Систем управљања у Београду

у наредним фазама реформе сложеног система управљања у Београду, у чијем саставу се налази седамнаест градских општина, морају се уважавати наведена међународна искуства и принципи стратегијског и финансијског менаџмента, односа са јавношћу и маркетинга у стварању модерне, узорне, ефикасне и транспарентне електронске локалне самоуправе. То захтева сагледавање предности и недостатака постојећег модела локалне власти, нормативних оквира, организационе структуре, административних процедура, поделе надлежности, пословања јавних предузећа, система јавних набавки, нивоа примене информационих и комуникационих система, ефикасности, демократичности и транспарентности система јавне потрошње.

Посебан статус града Београда, утврђен је у Уставу и законима о главном граду, територијалној организацији и локалној самоуправи. У последњој деценији у реформском процесу се развија класичан европски модел организације власти (скупштина-градоначелник). У овом систему предност се даје представничком телу које усваја значајне одлуке у организацији и извршавању послова локалне самоуправе. Грађани су, сагласно Закону усвојеном 1992. године директно бирали градоначелника, што је укинуто новим законским прописима (Закон о локалној самоуправи донет 2007. године). Тако се избор градоначелника врши на посредан начин, односно већинском одлуком делегата Скупштине града Београда. Градоначелник се бира на директним изборима у САД и Великој Британији, а посредним путем у Француској, Италији, Шведској и Данској. Мешовити модели избора градоначелника се примењују у Немачкој и Швајцарској. Градоначелник је наредбодавац извршења буџета. Он непосредно извршава одлуке Скупштине града и усмерава и усклађује рад управних органа и врши друге послове утврђене законским прописима и Статутом града Београда. У

савременим земљама градоначелници подносе извештаје о раду скупштини градова, и грађанима путем медија. Градско веће усклађује остваривање функција градоначелника и Скупштине града и врши контролно-надзорну функцију над радом управних органа. Градско веће чине градоначелник и његов заменик и тринаест чланова које тајним гласањем бира Скупштина града. Надлежности градског већа обухватају предлагаше статута, буџета и других одлука, као и доношење одлука о привременом финансирању, извршавање поверилих надлежности, вршење надзора над радом управних органа и доношење одлука у постављању и разрешавању начелника и др. У пракси је приметан утицај политичких партија на рад градског већа, које није у потпуности остварило надлежности које су му поверене законским прописима, посебно у области координације рада градоначелника.

У веома комплексној организацији структуре града Београда разликујемо органе управе, секретаријате за финансије, урбанизам и грађевинске послове, послове легализације објекта, комуналне и стамбене послове, имовинско-правне послове, грађевинску и урбанистичку инспекцију, саобраћај, заштиту животне средине, привреду, културу, образовање, спорт и омладину, здравство, социјалну заштиту, дечију заштиту, инспекцијске послове и управу. Агенције, као органи управе града Београда, су агенције за буџетску инспекцију, инвестиције и становаштво, јавне набавке, пословни простор, европске интеграције и сарадњу са удружењима. Управне службе су службе за скупштинске послове и прописе, реформисање, комуникацију и координацију односа са грађанима, опште и послове начелника управе, и интерну ревизију. У органе управе спадају и Завод за информатику и статистику, канцеларија за младе, комунална полиција, кабинет председника Скупштине града, кабинети градоначелника и његовог заменика, и тринаест других управа и дирекција. Град Београд је истовремено оснивач једанаест комуналних предузећа, девет предузећа и једне организације, тридесет шест установа културе, седамнаест установа дечије заштите, три установе социјалне заштите, три установе физичке културе и 27 здравствених

установа. У променама организационе структуре, по угледу на развијене земље, треба инсистирати и на формирању канцеларије у којој ће се координирати активности јавне управе и давати одговори на административне захтеве у кратком року, посебно у систему издавања грађевинских и других дозвола.

У комплексном систему управљања пословима града Београда учествују политичке странке, интересне групе грађана, невладин сектор, разноврсне институције, органи и управне службе и др. Основни задатак управе је остварење оптималних резултата у решавању локалних проблема привреде и грађана, уз ефикасно коришћење расположивих ресурса. У савременом свету се афирмишу принципи ефикасности, економичности и продуктивности у раду локалних самоуправа. Истовремено се извршавање сложених надлежности спроводи уз расматрање људских и манујнских права. То захтева стручан и одговоран менаџмент људских ресурса у органима управе на свим нивоима.

Савремени рад управе подразумева уважавање начела вертикалне и хоризонталне одговорности, што подразумева увођење ефикасних механизама, који обухватају судски надзор, модеран систем жалби, учешће заштитника грађана и инспекцијску интерну и екстерну управну контролу. Одговорност у раду подразумева уважавање принципа владавине права, непристрасности, једнакости пред законом, професионалне аутономије и транспарентности. Уважавање ових принципа доприноси смањењу и уклањању појава мита и корупције на локалном нивоу.

Савремена управа мора бити отворена за екстерну критику привредних субјеката и грађана (принцип отворености). Потребно је јавности омогућити потпуну доступност свих управних информација (принцип јавности). У динамичним процесима управљања је потребно остварити екстерну и интерну координацију бројних субјеката у систему управе. То захтева стално праћење промена у окружењу, стручне анализе и правовремено доношење одлука органа управе

(принцип динамичности). Сви учесници у демократским процесима у управи мора да буду правовремено и реално информисани о текућим и развојним пословима локалне самоуправе. Модерне и стабилне самоуправе отклањају било какву арбитрарност у доношењу одлука у јавним пословима.

У раду градске управе је неопходно уважавање принципа управљања људским ресурсима, односно стална едукација запослених и обезбеђење потпуне јавности у раду, што подразумева сталну и отворену сарадњу са медијима. Модерна управа мора бити ефикасна, транспарентна и контролисана, што подразумева праћење квалитета и ефеката рада, мотивацију и креативност запослених у бројним органима управе. Све секретаријате и њихове секторе, одељења и друге организационе јединице, треба подстицати на стручно усавршавање, тимски рад и међусобну координацију и сарадњу. У законским прописима нису прецизно прописани критеријуми за запошљавање, односно рад у градској управи. У последњој деценији је повећан број секретаријата, служби, агенција, управа и кабинета, што је допринело повећању броја постављених и запослених особа у управи града Београда.

У реформским процесима комплексне локалне управе у Београду неопходно је инонтирати на прихваташњу међународних стандарда и принципа стратегијског менаџмента, уз уважавање специфичности организационе структуре главног града и модерне улоге управе у одрживом развоју, стратегијском планирању, стварању услова за транспарентне и ефикасне административне процедуре, смањење и укидање корупције, унапређење предузетништва и прилива страних инвестиција, односно у стварању ефикасне електронске управе у интересу привредних субјеката и грађана.

10. МОДЕРНИЗАЦИЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

10.1. Увођење информационих технологија у локалну самоуправу

у реформама државне управе је неопходна имплементација јасних, оптимално организованих и ефикасних система информационих система. У увођењу информационих система у општинама у Србији се јављају разноврсне препреке, односно проблеми који произилазе из неадекватних модела организовања, административних правила и процедура, незанетересованости административних службеника, недовољној примени иновација, лоше техничке опремљености, управних органа, ниског нивоа информатичких знања, неефикасне контроле и недостатака оптималних софтверских модела у локалним самоуправама. Истовремено се проблеми јављају и због недовољне прецизности законских прописа и непостојања јасних процедура у јавној управи. Изражена је и спорост законодавних и управних органа у извршавању захтева привредних субјеката и грађана.

Модерна управа захтева оптималан информациони систем у организационој структури локалних самоуправа. Зато је потребно применити флексибилно пројектовање информационих система, како би се ажурирале евидентије вођене на класичан начин и омогућило исправљање нетачних података, што захтева припрему и обуку недовољно заинтересованих службеника у локалним самоуправама. Менаџмент општине треба да инсистира на увођењу и имплементацији информационог система и новог система рада локалне самоуправе. Наравно да аутоматизоване процедуре смањују потребу за људским радом и повећавају отпоре административних службеника ка прихваташњу достигнућа информационе технологије. Проблеми су изражени и у лошој техничкој опремљености органа јавне управе, што онемогућава ефикасно

функционисање информационих система. Увођење савремених софтвера за разноврсне евиденције захтева ефикаснију контролу рада административних службеника. Локални менаџмент зато треба да инсистира на увођењу појединачних софтверских решења и конверзији података са старог у нови модел.

У реформи система електронске локалне самоуправе се убрзава решавање захтева клијената, побољшава интеракција између организационих јединица, унапређује пословни процес и остварује координација у раду са јавном управом на вишим нивоима власти. У појединачним локалним срединама се оснивају центри за помоћ грађанима у систему општинског информационог система. Чиме се значајно скраћује време решавања појединачних захтева. Информациони систем у локалним самоуправама доноси бројне предности које се односе на ефикасније транспарентно пословање, систем извештавања, увид у процедуре и податке и аутоматско претраживање формираних архива података, што унапређује квалитет и ефикасност рада у локалним самоуправама. Нови информациони систем утиче на побољшање координације пословања између органа управе на различитим нивоима власти. Решавање наведених проблема имплементације и коришћења новог информационог система захтева појачано ангажовање менаџмента локалне самоуправе у Републици Србији.

Анализа примене електронског пословања у јавној управи у Србији обухвата стратегије развоја е-управе, правне и организационе оквире за развој е-пословања и резултате статистичких истраживања употребе јавних сервиса.

У Стратегији развоја информационог друштва и Националној стратегији одрживог развоја дефинисана је и стратегија развоја е-управе у Србији. У Стратегији за развој информационог друштва утврђени су приоритети и циљеви развоја, дефинисани институционални правни оквири и одређена стратегија за успостављање ефикасне информационе и комуникационе инфраструктуре. У

Акционом плану, као саставном делу ове стратегије су одређени циљеви и активности њеног спровођења у одређеним роковима. У оквиру Акционог плана утврђен је и инвестициони програм за улагања у е-управу. Обезбеђена су финансијска средства у износу од 34 мл. евра за набавку електронских рачунара, фискалну децентрализацију и унапређење капацитета локалних самоуправа.

У Националној стратегији одрживог развоја, која је усвојена 2008. год., подржава се подизање нивоа дигиталне писмености и утврђују основни задаци развоја информационих система. У овом процесу, сагласно међународним стандардима, мора се увести техничка, технолошка и правна регулатива, што се односи и на потребу обезбеђења сигурности одвијања електронских трансакција, односно безбедан пренос података, уз очување њихове неповредивости и тајности.

У процесу придрживања и транзиције треба тежити хармонизацији правног система са законодавством Европске уније. Тако су у последње две деценије у области нормативног регулисања развоја информационог друштва донети бројни прописи (Закон о информационом систему Републике Србије, Упутство за израду и усвајање пројекта информационих система државних органа, и Уредба о обезбеђивању и заштити информационих система државних органа, Кривични закон, Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о регистрацији привредних субјеката, Закон о електронском потпису, Закон о телекомуникацијама, закони о заштити права интелектуалне својине, Закон о радиодифузији, закони о стандардизацији и техничким прописима, Закон о оглашавању и закони у области електронских јавних набавки).

У овим законима су прихваћени међународни стандарди и установљена нова нормативна правила у области електронског пословања у јавној управи. У Закону о информационом систему се уређују права и обавезе државних органа, органа

територијалне аутономије и локалне самоуправе, тавних предузећа и других субјеката у обављању поверилих послова државне управе, који су значајни за функционисање и развој информационог система. Утврђени су принципи организације, нормативно су регулисана питања у односу на информационе системе, заједничке базе података, телекомуникационе мреже, правоснажност електронских елемената, јединствено управљање, заштиту система, јединствено планирање и др. У Закону о електронском потпису се уређују питања употребе електронског потписа у правним пословима, као и обавезе и одговорности у односу на електронске сертификате.

У реформи е-локалне самоуправе корисно је сагледати резултате бројних статистичких истраживања употребе сервиса јавне управе, у којима је указано на послове јавне управе који се обављају путем интернет сервиса. Истраживања су показала да је већина грађана заинтересована за вршење локалних послова путем е-пословања.

Истиче се неопходност реформе јавне управе уз примену комуникационих информационих технологија, путем заокруживања законске регулативе, едукације грађана и усавршавање образованог система, што захтева уважавање улоге менаџера информационих система у локалним самоуправама.

10.2. Модерна електронска локалне самоуправе

У савременом свету је неопходно увођење електронске локалне самоуправе као сервиса грађана. Модерне комуникације се обављају путем интернета, што се односи и послове локалне самоуправе. Примена савремених средстава олакшава решавање проблема комуникације локалне самоуправе и грађана. Потребно је

уводити нове комуникационе услуге путем интернета, инTRANета, екстРАнета и сл.

У локалним самоуправама примењују се нови међународни стандарди и демократски принципи у односима са привредним субјектима и грађанима. Нове комуникације се заснивају на употреби интернета, позивног центра, инTRANета, екстРАнета и мобилних телефона. Комуникације е-управе и грађана се обављају модерним дистрибутивним каналима, што побољшава квалитет пружања јавних услуга. Примена инTRANета у локалним органима омогућава ефикасније обављање послова, смањење трошкова и уштеду времена. Употреба екстРАнета омогућава подношење захтева и добијање корисних информација у систему јавних услуга. Употреба интернета олакшава приступ бази података јавној управи и грађанима. У е-пословљању се побољшава информисаност грађана, а администрација постаје ефикаснија и транспарентнија. Савремене технологије пружају нове могућности комуникације грађана са е-локалном самоуправом, при чему треба респектовати повећане ризике и злоупотребе у електронском систему јавних услуга.

Модерну фазу у е-пословљању локалне самоуправе омогућава развој технологије и интеграција интернета у пословање кол центара, који омогућавају задовољавање комплексних захтева грађана у јавној потрошњи. Данас се користе предности пословања путем електронске поште и омогућава грађанима пружање нових јавних услуга. У локалним самоуправама се дају одговори на питања путем и-мејла, интернет центра, говорне рачунарске комуникације, интернета и др. У комуникационим центрима се пружају нове јавне услуге, које се разврставају у одређене категорије према врстама услуга и захтевима грађана. То захтева прецизно дефинисање процедуре комуникације у систему електронске управе и поступцима добијања потребних докумената. Модерне комуникације се остварује и путем интерактивног екрана, који уз идентификацију, омогућава окружењу приступ пословања са е-локалном

самоуправом, у којој се одређени одговорни и документа могу добити и електронским путем, у склопним процедурама је потребно обезбедити сталну комуникацију и њихову сигурност, при чему се користе лични идентификациони бројеви.

Процедуре е-пословаша локалне самоуправе, по угледу на методологију развијених земаља подразумева увођење прецизних критеријума за утврђивање приоритета у јавној потрошњи. Зато је корисно одредити релативну вредност приоритета пројеката и начин њихове промене у локалним срединама. Остварени резултати у е-пословашу постају мерило успеха локалне администрације, на основу индикатора за мерење развијености јавних сервиса Европске комисије. Ови индикатори се односе на коришћење интернета од стране грађана и привредних субјеката. Начин развоја е-управе у Европској унији је одређен 2000. године усвајањем Лисабонске стратегије. У модерном систему комуникације акциони план обухвата стратешке индикаторе за е-управу, чија развијеност се утврђује на основу могућности пружања информација и е-трансакција.

Савремени сервиси е-управе обухватају дванаест сервиса за грађане и осам сервиса за правне субјекте. У демократским системима пажња се посвећује односима е-управе и грађана у односу на порезе, грађевинске дозволе, запослења, социјално осигурање, лична документа, регистрације аутомобила, здравство, матичне књиге и промене адреса. Посебно се инсистира на стандардизацији процедуре е-управе у поступку издавања грађевинских дозвола у општинама и градовима.

Корисно је познавање метода у електронском пословању локалне самоуправе у развијеним земљама. У увођењу е-система се користе предности комуникационих и информационих технологија, чиме се ефикасно и правовремено врше административни послови уз минималне трошкове у

локалним срединама. Данас се јавила потреба за примену нових решења заснованих на савременим информационим технологијама у сервисирању јавних потреба, које се реализују у градској управи и комуналним системима. Подразумева се уважавање основног принципа ефикасног рада локалне самоуправе, који се односи на оптимално задовољавање потреба трајана у јавној потрошњи. Зато се у свету, ради ефикасног доношења одлука у јавној сferи, формирају модерни позивни центри.

Увођење савремених информационо-комуникационих технологија омогућава ефикасан систем локалне самоуправе, јер Е-локална самоуправа омогућава оптималну флексибилност пословања у јавним пословима. Потребно је уводити нове јавне услуге и унапредити систем комуникације са грађанима, чиме се доприноси и афирмацији принципа демократичности и транспарентности у пословима локалне самоуправе. Потребно је остварити интеграцију позивног центра у интегрални систем е-локалне самоуправе, што захтева увођење јединственог шалтера и нових организационих облика е-пословања. То захтева и примену нових модела и стратегија управљања јавним сервисима у локалним самоуправама. Управљање јавним сервисима представља сложен задатак за локалне менаџере.

По угледу на развијене земље треба применити комплексна технолошка решења е-локалне самоуправе заснованим на новим електронским системима, који омогућавају ефикасну комуникацију са грађанима. Неопходно је коришћење интернета у локалним самоуправама, што подразумева увођење специјализованих институција. Потребно је омогућити грађанима стални приступ информацијама и да на једном месту обављају послове у органима локалне самоуправе и јавним предузећима, јер класичан рад успорава административне процесе. Е-пословање локалне самоуправе је ефикасније од класичног обављања послова посматрано са културолошког, економског, социолошког, психолошког,

техничког, функционалног и демократског аспекта. Е-пословане је савремени инструмент за стварање бољег живота грађана у локалним самоуправама.

То подразумева примену нових решења у управљању администрацијом и локалним институцијама. Тежи се ка високој интеграцији свих локалних пословних процеса. Е-пословане суштински мења класичан рад администрације у локалним самоуправама, јер омогућава ефикасно задовољавање јавних потреба, уштеду времена и смањење административних трошкова. То повећава задовољство грађана, који директно учествују у управљању локалним самоуправама. Интранет је у модерним локалним самоуправама постао значајан комуникациони, информациони и организациони инструмент. Истовремено је потребно коришћење Интернета сагласно потребама грађана, јер се тако убрзава комуникација у вршењу послова локалне самоуправе.

Е-локална самоуправа омогућава грађанима да користе разноврсне информације. Услуге локалне самоуправе се проширују са развојем средстава комуникације. Почетне инвестиције у техничку инфраструктуру су велике на почетку процеса увођењу е-локалне самоуправе, због чега је потребно одредити приоритете у вршењу јавних послова. Неопходно је проценити изводљивост и критичне тачке увођења нових сервиса, примене е-стратегија, формирања стручних тимова и увођења нових организационих структура локалне самоуправе. Сложени задаци се односе и на интеграцију и координацију комуникационих канала, селекцију, формализацију нових процедуре у односу на нове електронске системе у локалним самоуправама. Савремени руководиоци у локалним самоуправама мора да поседују неопходна знања и вештине у областима електронског пословања.

Корисно је познавање фактора успеха или неуспеха у процесу увођења е-пословане, што захтева дефинисање ефективног програма управљања са јасним циљевима и пројектима. Познавање нових трендова у е-пословану, уз

установљавање организационих, заштитних, корисничких и развојних стандарда, дефинише нове задатке менаџмента локалне самоуправе. Модерни сервиси су подељени интересима грађана, којима је у интересу и увођење е-киоска и система јавних рачунара путем којих се могу обавити локалне трансакције и е-локалне комуникације.

У увођењу е-пословања локалне самоуправе морају се савладати постојећи отпори у односу на промене класичног система пружања јавних услуга. Потребне су нове стратегије развоја е-пословања и акциони развојни планови е-локалне управе, који обухватају и потребну технолошку инфраструктуру. У овом систему је значајно стварање заједничке базе података који обухватају и регистре просторних објеката, правних лица и грађана. Менаџмент локалне самоуправе је усмерен ка новим услугама грађанима уз коришћење нових комуникационих технологија. Тежи се реализацији комплексних циљева, који се односе на увођење и промоцију нових услуга и јединствени приступ информационим сервисима јавних предузећа и локалне самоуправе. То подразумева оснивање контактних самоуслуга и центара комуникације, уз увођење нових услуга у транспарентној јавној потрошњи.

У процесу увођења електронског пословања у локалним самоуправама у Србији потребно је одредити стратегије развоја е-управе, као и правне и организационе мере у функцији развоја е-пословања и јавних сервиса.

У Стратегији развоја информационог друштва и Националној стратегији одрживог развоја је утврђена стратегија развоја е-управе у Србији. У Стратегији за развој информационог друштва утврђени су приоритетни циљеви, институционални правни оквири и стратегија развоја информационе и комуникационе инфраструктуре. У Стратегији је садржан и Акциони план са прецизним активностима и роковима. Реализација овог плана у Србији је започела усвајањем Акционог инвестиционог плана за улагања у е-управу, који је усвојен

2006. године. Обезбеђена су средства за финансирање електронских набавки рачунарских мрежа, фискалну децентрализацију и унапређење капацитета локалних самоуправа у износу од 34 милиона евра. Подизање новог дигиталне писмености се подржава у Националној стратегији одрживог развоја, која је усвојена 2008. године. Изражен је захтев за сигурним и безбедним преносом података у електронском пословању. Зато се у увођењу е-управе мора, према међународним принципима, обезбедити правна регулатива, која се односи на сигурност одвијања електронских трансакција.

Успостављање информационог друштва захтева прецизно нормативно регулисање, односно хармонизацију правног система са законодавством Европске уније. Влада Србије је прихватила акциони план за хармонизацију прописа са конкретним роковима и задацима. У том смислу су донети бројни прописи у последње две деценије (Закон о информационом систему Републике Србије, Упутство за израду и усвајање пројеката информационих система државних органа, и Уредба о обезбеђивању и заштити информационих система државних органа). У Кривичном закону је усклађена ова материја са међународним конвенцијама. Истовремено су усвојени и Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о регистрацији привредних субјеката, Закон о електронском потпису, Закон о телекомуникацијама, закони о заштити права интелектуалне својине, Закон о радиодифузији, закони о стандардизацији и техничким прописима, Закон о оглашавању и закони у области електронских јавних набавки. У овим законима су утврђена нормативна правила која се односе на примену и развој електронског пословања у јавној управи. Тако су у Закону о информационом систему уређена права и обавезе државних органа, органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавних предузећа и других субјеката у обављању поверених послова државне управе, који су значајни за функционисање и развој информационог система. Дефинисани су принципи организације и нормативно регулисана

питања у односу на информационе системе, базе података, телекомуникационе мреже, јединствено управљање, јединствено планирање и заштиту система.

употреба електронског потписа у правним пословима и одговорности у према електронским сертификатима су уређена у Закону о електронском потпису.

Статистичка истраживања употребе сервиса јавне управе доприносе одређивању оптималног модела е-локалне самоуправе у Србији. Истичу се предности за грађане у обављању јавних послова путем интернет сервиса у локалним самоуправама. У истраживањима је потврђен је интерес грађана за вршење локалних послова путем е-пословања. Инсистира се на неопходности хитне и ефикасне реформе локалне самоуправе у Србији уз примену комуникационих информационих технологија, што захтева едукацију грађана, нови образовни систем и активности локалних менаџера информационих система.

Развој информационих технологија омогућава грађанима и привредним субјектима да у систему електронске јавне управе добијају услуге и информације преко портала надлежних органа посредством интернета. То подразумева увођење разноврсних електронских сервиса у савременој е-управи на различитим нивоима. То захтева увођење нових правила и софицицираних инструмената и редизајнирање јавне управе у on-line комуникацијама. Неспорна је чињеница да само примена нових информационих и комуникационих технологија омогућава грађанима и привредним субјектима приступ модерним јавним сервисима.

У новом систему заснованом на коришћењу достигнућа савремених технологија се ефикасно врше јавне услуге на различитим нивоима власти. Електронска управа омогућава да грађани не морају своје послове да обављају на класичан начин – у шалтерском пословању, већ модерним електронским путем. У новом систему електронске локалне самоуправе се штеди време и материјална

средства у прикупљању потребне документације, јер се аутоматизују процедуре и интегрише пословање бројних надлежних органа у компликованим процедурама. Истовремено су расположиве потребне информације у јавним развој пословања у локалним срединама, у модерном систему јавне управе комуникационе канале користе грађани, привредни субјекти, локалне самоуправе, централни органи, невладине институције и запослени у јавном сектору. Потребно је створити нову инфраструктуру и предузети мере у циљу повећања поверења у достигнућа информационих технологија. Електронска управа отвара нове могућности у локалним срединама, путем савремених сервиса, који су стално доступни пословним партнерима и грађанима. Путем интернет портала се пружају информације о надлежностима и административним процедурама у електронским локалним самоуправама. Примена електронских сервиса у јавној управи је развијена у савременим државама, у којима постоји политичка воља за њихово увођење, а и развијени су системи електронске идентификације даваоца и корисника јавних услуга. У том смислу се уводе електронски сертификати, читачи картица, портали е-управе и развијају базе података. У увођењу савремене е-локалне самоуправе је неопходно уважавати стандарде Европске комисије (Акциони план електронска Европа) у увођењу електронских сервиса за грађане (матичне књиге и лични документи, пореске пријаве и тражење посла, социјално осигурање, регистрација возила, грађевинске дозволе, пријаве полицији, приступи библиотекама, промена адреса, пријаве за школовање и заказивање лекарских прегледа) и привредне субјекте (порези на добит и додату вредност, доприноси за запослене, регистрација предузећа, статистичке информације, царинска декларација, јавне набавке и еколошке дозволе).

Нови софистицирани јавни сервиси одређују квалитет услуга у јавној потрошњи. У том смислу се у развијеним земљама као мерило квалитета утврђује ниво софистицираности одређених јавних сервиса, у зависности да ли они омогућавају

online информације (ниво 1), једносмерне интеракције (ниво 2-информације и административни обрасци и процедуре), двосмерне интеракције (ниво 3- online подношење административних захтева са системом идентификације), трансакције, односно потпуну обраду предмета са плаћањем услуга у online пословању (ниво 4) и потпуну персонализацију порталског пословања (ниво 5). У савременим државама се одређује оцена софистицираности за појединачне софистицираности наведених сервиса за грађане и привредне субјекте (сваки ниво одређених услуга представља један степен њиховог квалитета). Постојање информација о начину добијања јавних услуга путем директног шалтерског контакта или Web сајта локалне самоуправе представља први ниво. Уколико се поред информација могу преузети и одређени стандардизовани обрасци путем интернета ради се о другом нивоу локалне самоуправе. Интерактивни сервиси за реализацију јавних услуга уз могућност уношења података и плаћања услуга дефинишу ниво три локалне самоуправе. Ниво четири подразумева тренутно вршење услуга у online систему и могућност SMS комуникације. У локалним самоуправама четвртог нивоа је развијен интерактивни сервис у коме се корисници јавних услуга информишу путем интернета и SMS порука о резултатима административних захтева.

У локалним самоуправама у развијеним земљама се уводе сервиси који садрже информације из њихове надлежности у односу на издавање извода из матичних књига, јавне набавке, грађевинске дозволе, урбанистичке планове, комуналне дозволе, животну средину, комуналне таксе, пореске пријаве и разноврсне накнаде.

Анализе развијености савремених сервиса у локалним самоуправама у Србији су указали на низак ниво услуга у електронском пословању. Резултати овог истраживања откривају да у појединим случајевима не постоји ни елементарно присуство електронског пословања, у појединим локалним самоуправама, док се

у другим локалним срединама оно налази на ниском нивоу на склопу софистицираности. У реформским процесима у локалним самоуправама је неопходно применити електронске сервисе који доприносе ефикасном раду електронске управе у складу са интересима грађана, привреде и страних инвеститора. Електронска локална самоуправа повећава ефикасност рада, смањује трошкове и број запослених у локалним срединама и ствара услове за развој предузетништва и директних инвестиција у локалним срединама.

Може се констатовати да је ниво електронских сервиса у Србији на веома ниском нивоу, што захтева доследну примену усвојене Стратегије развоја е-управе, чиме се превазилазе тешкоће у класичном начину шалтерског пружања јавних услуга. Електронска управа доноси транспарентност у јавним пословима и омогућава поједностављивање административних процедура, оптимизацију трошика, остваривање интереса грађана и привреде у јавној потрошњи и деполитизацију администрације. У реформи локалних самоуправа потребно је превазићи проблеме у увођењу електронске управе, до којих доводе различити политички интереси, бирократизована управа, монополска понашања, корупција и недовољно знање запослених у локалним органима.

10.3. Савремени модели управљања јавним системима

У савременим демократијама су присутне сталне реформе јавног сектора, који има значајну улогу у укупном развоју држава. Утврђени су разноврсни међународни стандарди, правила, принципи и политике у односу на системе јавне потрошње. Зато земље у транзицији треба да у реформама изврше хармонизацију прописа, уз уважавање њихових специфичности. Потребна је нова филозофија пословања јавног сектора, односно оптимална организација и уважавање принципа савременог стратегијског менаџмента. Национални јавни

системи треба да постану део међународних интеграција. Структурне и динамичне реформе јавног сектора се спроводе у конкретном културном и економском амбијенту у појединачним државама. Тиме се повећава одговорност менаџмента у управљању јавном потрошњом, јер не постоје универзална решења за ефективно обављање сложених јавних послова у локалним самоуправама.

Улога менаџмента у реформи јавних система у Србији је посебно значајна у процесу придрживања Европској унији. Јавни сектор у новије време добија све значајнију улогу у остваривању јавног интереса. Јавни системи су постали предмет бројних научних истраживања. Функционисању јавних система мора да буде регулисана правним нормама у националним системима, сагласно новим међународним стандардима и принципима у јавној потрошњи. Приметан је тренд повећања надлежности јавних служби у локалним самоуправама. Тако је задовољавање јавних потреба грађана услоњено новим функцијама савремене државе. У савременом свету се присутна различита овлашћења у контроли рада јавних служби у локалним самоуправама. Статус јавних послова се уређује јасним законским прописима.

Земље у транзицији у реформама јавног сектора уважавају стандарде и методе развијених држава. Јавна предузећа се формирају на различите начине, како би грађани ефикасно задовољавали јавне потребе. У стварању ефикасног система јавне потрошње се истиче потреба коришћења нових знања и увођења савремених информационих технологија. Јавни сектор представља предмет уставног права у модерним државама, што представља неопходну нормативну основу за наставак реформи јавних система. Успешно спровођење реформи захтева ефикасан стратегијски менаџмент у локалним срединама. У условима недостатка универзалних препорука, мера и активности је незаобилазна улога савременог менаџмента. У реформама јавних система је корисно примењивати специфична међународна искуства.

јавни системи су постали покретачка снага укупног развоја привреде и друштва, па је у њих потребно уградити нове културне вредности, што подразумева дефинисање и реализацију комплексног програм мера и активности у локалним самоуправама. Потребна је промена односа између јавних управа и грађана согласно принципима ефикасности, транспарентности и демократичности. Нова начела подразумевају јасну и транспаренту законску регулативу и формирање одговорних демократских институција. Неопходно је обезбедити учешће грађана у јавним пословима и уважавање њихових права.

Модерно управљање јавним системима се заснива на реформи законодавства, новом систему финансирања, савременим организационим структурама, ефикасном менаџменту, борби против корупције и новим нормама моралног понашања. Разноврсне активности и мере обухватају реструктуирање јавних система као предуслове за својинску трансформацију, прецизно дефинисање одговорности јавних предузећа и локалних самоуправа. Подразумева се и потреба привлачења капитала и побољшање квалитета јавних услуга и поштовање принципа демократичности и модерног менаџмента и социјалног дијалога у постојећем економском и социјалном окружењу. У савременом свету се инсистира на деполитизацији, професионализацији и модернизацији јавне управе према новим принципима и стандардима у интересу грађана у локалним самоуправама.

Јавна предузећа имају посебан и специфичан положај на одређеној територији у Европској унији. Ова монополска права од јавног интереса се односе само на одређене активности, које се врше у јавним предузећима. Наравно да локална самоуправа, на основу законских прописа, врши директан утицај на пословање јавних предузећа.

јавни управа, сагласно упутствима Комисије Европске уније остварује утицај на основу правних норми, финансијског учешћа и својинских права. Тако локална самоуправа на различите остварује доминантан утицај на пословање јавних предузећа, која имају одређен степен аутономије. У Европској унији се забранује злоупотреба овог доминантног положаја.

у Републици Србији је процесу придрживанца и хармонизације правног и економског система потребно јасно регулисати статус јавних система. Држава и локалне самоуправе у складу са општим интересом оснивају јавна предузећа у Србији. Држава може и да повери обављање делатности од општег интереса. Одређене делатности могу постати предмет концесија у складу са законским прописима. Уставом и бројним законима (Закон о јавним предузећима и обављање делатности од општег интереса, Закон о предузећима и привредним друштвима, Закон о концесијама, Закон о средствима у својини Републике Србије, Закон о јавним службама и комуналним делатностима) уређен је статус јавних предузећа. На систематски начин је одређен правни положај јавних предузећа у односу на њихов појам, пословање, управљање, организацију и заштиту општег интереса. Прописане су и комуналне делатности у којима локалне самоуправе могу оснивати јавна предузећа. Вршење ових послова је засновано на интересу привреде и грађана у локалним самоуправама. Истовремено су законима утврђена широка овлашћења оснивача у пословању јавних предузећа. У јавним предузећима се доносе планови развоја. У Закону о јавним службама је јасно утврђен правни положај јавних предузећа и јавних органа. Општи интерес представља квалитетно остваривање права грађана у задовољавању јавних потреба. У законима се уважава општи интерес и значај комуналних делатности. Дефинисане су комуналне делатности од општег интереса значајне за стандард грађана. Одговорност за обављање и развој комуналних делатности имају локалне самоуправе. Поверавање комуналних делатности предузетницима и предузећима се регулише дугорочним уговорима. Политика цена комуналних услуга се води уз сагласност оснивача, односно јавне

управе. На јавним добрима која се налазе у државној својини (природна богатства, добра у општој употреби, јавни путеви, паркови, улице и др.) може се стечи концесиона право.

У регулисању статуса и пословања јавних предузећа је неопходна хармонизација са решењима у Европској унији, што захтева наставак реформи. Треба у потпуности поштовати одлуке о хармонизацији националних прописа, као један од неопходан услова у процесу придрживаша Европској унији. Повећање квалитета услуга и ефикасности јавних предузећа подразумева реструктуирање и реформе јавних система у Србији. Систематске, постепене и дугорочне реформе, у транспарентном процесу, треба да допринесу остваривању већег квалитета и доступности јавних услуга. Пожељно је и одвајање постојећих комерцијалних активности од општег интереса у јавним системима. Политичке и економске реформе захтевају реорганизацију са јасно дефинисаним циљевима и ефикасан менаџмент.

Наравно да комплексна реформа јавних система захтева општу сагласност о њеним стратегијама и циљевима који се односе на ефикасно пружање услуга јавних предузећа. Потребне су јаке јавне институције и модерне организационе структуре, односно нова пословна филозофија и начин управљање људским и финансијским ресурсима, при чему је корисно идентификовати ограничавајуће факторе који обухватају и неадекватне менаџерске структуре, систем цена јавних услуга и нејасан имовински статус јавних предузећа и одговарајуће моделе приватизације у овој области.

Комуникација грађана и локалних самоуправа у САД се одвија уз коришћење савремених информационих технологија. Уведен је разноврсан систем јавних сервиса уз планску и ефикасну едукацију. Е-пословања локалних самоуправа се стандардизује у појединим регијама, у развијеном систему појефтињује е-пословања у локалним самоуправама, у којима јавне послове обављају професионални менаџери. У е-локалној самоуправи се користе савремена средства комуницирања и грађанима се дају информације путем интернета и е-услуга.

Електронско пословање у Аустралији има широку примену у јавној управи. У овој земљи грађани су задовољни прукањем јавних услуга у систему електронског пословања административних служби. У е-пословању управе може се добити и тандерска документација за јавне послове. Истовремено плаћања одређених јавних услуга се могу вршити и електронским путем. Висок ниво софистицираности е-сервиса у Европској унији имају Шведска, Енглеска, Ирска, Финска, Норвешка, Данска и Аустрија. У систему електронских јавних услуга најбоље резултате остварују Шведска, Финска и Аустрија. Тенденцију пораста у прукању е-услуга у јавном сервису имају Енглеска, Белгија, Холандија и Аустрија. Развијен систем јавних сервиса има и Енглеска, у којој се уз могућност добијања разноврсних информација обавезе могу остварити и путем електронског плаћања. Разноврсна обавештења и информације о разним докуменатима се налазе на јавним сајтовима. У Немачкој се развијају и нови јавни сервиси који доприносе повећању безбедности грађана. Плаћање појединачних пореских обавеза у Холандији се врши електронским путем. Студенти у Француској се уписују на факултете у електронском јавном систему.

у Европској унији је присутан висок ниво софистицираности пружања јавних услуга. То се у последње време односи и на комплексне јавне трансакције Европске уније. Ограничења су садржана у недостатку прописа и политичких одлука, недовољној сигурности трансакција, проблемима у децентрализацији административних послова, отпорима ка променама и неефикасној координацији у сложеном систему е-пословања, истовремено се уочава да су е-системи јавних услуга развијени за правне субјекте. Традиционално висок ниво софистицираности електронских јавних услуга имају Шведска, Немачка, Велика Британија, Италија, Белгија, Естонија и Исланд. У систему плаћања пореза и доприноса постоје значајне разлике у земљама Европске уније. Висок ниво софистицираности наплате пореза је присутан у већини земаља Европске уније. У последње време развијају се и е-јавни системи у области статистике, регистрације возила и издавању многобројних дозвола.

Ефикасан систем е-јавник сервиса има и Словенија. У овој земљи ради подршке увођењу савремених информационих технологија у јавној управи формирано је и Министарство за електронско пословање. У јавним сервисима омогућено је плаћање електронским путем. Сајтови јавне управе садрже различите обрасце државних институција. У Словенији је законом уведен електронски потпис у појединим случајевима. У сложеном систему се повезују е-сервиса министарстава, агенција, институција, управних и локалних органа. Савремени системи е-пословања су присутни у Естонији. Утврђене су обавезе јавних органа у финансирању е-система управе. У овој земљи је формирана Академија за електронску управу. У систему електронске владе у Естонији је забрањена употреба папира у појединим јавним службама. Електронска управа је уведена у већини локалних самоуправа. Истовремено је дигитализована телекомуникациони мрежа. Јавне институције су обавезне да сва документа у систему е-јавног сервиса учине доступним грађанима. Материјали парламента,

владе и локалне самоуправе су преко интернета, сајасно принципима демократичности и транспарентности, доступни грађанима и привреди.

Е-пословања се у земљама у транзицији налази у почетној фази развоја. У Мађарском систему се преносе само основне јавне информације везане за туризам и административне послове. Е-сервиси за правне субјекте и грађане не постоје у овој земљи.

У неразвијеном систему е-јавних сервиса у Бугарској се могу у одређеним случајевима добити информације о јавним пословима путем електронске поште. Не постоји јединствен систем е-јавних сервиса у коме се електронским путем могу вршити трансакције.

У Хрватској је формиран централни државни биро за електронско пословање. Предузете су мере, по угледу на Енглеску, ради развоја е-система који ће институцијама, грађанима, правним субјектима омогућити ефикаснију комуникацију у пословима јавних услуга. Плански се развија јединствени систем јавне управе. Донети су закони о електронском потпису и прописи у области инфраструктуре е-управе. Услуге грађанима у е-систему заостају у односу на е-финансије. Подаци који се односе на катастаре и просторне планове се могу добити у е-сервисима јавних услуга.

У Македонији је усвојена Национална стратегија развоја информационог друштва и потписани уговори са међународним компанијама у систему е-услуга, који заостаје за онима у развијеним земљама. У новије време је присутан значајан прогрес у развоју е-јавних сервиса у Македонији.

У намери да се корисницима у Србији, на ефикасан начин обезбеди приступ информацијама и услугама е-јавне управе, формирано је двадесет основних

раних сервиса. Државне институције су одговорне за развој е-јавних сервиса и реализацију пројекта развоја е-система, према стандардима Европске комисије. Тако се уважавају основни принципи садржани у регионалној иницијативи за развој информационог друштва у Југонишкој Европи. У појединим локалним самоуправама могу се посредством интернета обавити одређени класични јавни послови, као и они у области издавања грађевинских дозвола, матичних књига и комуналних проблема. У појединим локалним самоуправама се остварује ефикаснија интеракција са грађанима и привредом преко интернета и нових е-јавних сервиса. Препреку у развоју е-јавних сервиса представљају и недовољно обучени кадрови у локалној администрацији.

У Србији егзистирају информативни и едукативни системи без контроле који се ограничено користе после провере идентитета корисника. Стандардизација систем е-управе захтева јасна правила и прецизно национално законодавство, по уледу на развијене земље Европске уније. У том процесу треба савладати отпоре администрације ка модернизацији и увођењу савременог електронског пословања, како би се унапредио систем е-управе као синоним модерног пословања у локалним самоуправама.

10.5. Управљање градским грађевинским земљиштем

Савремени систем локалне самоуправе треба да се заснива на законитостима у области економије града и просторног планирања; односно познавању карактеристика тржишта, градских грађевинских парцела. Специфичност овог тржишта је садржана у његовој непокретности и специфичној размени својинских права у савременим државама. Градско грађевинско земљиште представља потрошно добро, производни фактор и место разноврсне активности. Оно

представља физички непокретан ресурс, што условљава просторну специфичност овог тржишта. Основна карактеристика градског грађевинског земљишта као ресурса је и његова хетерогеност, јер се парцеле значајно разликују у различитим деловима града. На овом специфичном тржишту је потребно познавати и појединачно вредновати одређене грађевинске парцеле. Ово тржиште карактерише велика финансијска снага купаца, изражена потреба за кредитним финансирањем и висок степен државне интервенције и контроле.

Просторно планирање чини скуп јавних мера којима се врши физичка регулација процеса тржишне алокације градског земљишта, која подразумева контролу намене, величину и интензитет коришћења градског земљишта, дефинисање стандарда и забране изградње и урбане реконструкције. У просторном планирању се остварује важан основни облик државне интервенције на тржишту градског земљишта. Државне мере обухватају и опорезивање, субвенције, ограничавање и одузимање својинских права. Данас је присутно неадекватно урбанистичко планирање, због недовољног информисања урбаниста о процесима на тржишту и неефикасној реализацији просторних планова, чиме се угрожава остварење јавног интереса у локалним самоуправама. Пожељно је да урбанистичко планирање буде усаглашено са фискалном политиком. Наравно да урбанистичка политика директно утиче на понуду земљишних парцела у градовима и општинама.

У генералним плановима прецизно се утврђују намене земљишта за становашње, делатности, привреду, центре, пољопривреду, зеленило и друге намене на градском подручју. Тако тражња за градским грађевинским земљиштем представља изведену тражњу за израђеним простором различите намене. У анализама треба сагледати факторе тражње за нежретнинама и изграђеним простором, који се односе и на промене привредне структуре и фискалне политике. Понуда градског земљишта за одређене активности је нееластична у краткорочном периоду.

грађевинско земљиште представља природно, економско, друштвено и јавно добро, које је трајно намењено инвестиционим активностима. Дамас се тежи успостављању баланса између потреба привреде и друштва за градским грађевинским земљиштем. Управљање градским грађевинским земљиштем је ефикасно реаговање на кретања на тржишту неректнина. У савременим земљишта, тржишта и оптимална земљишне политике, као услова за остварење шиљева развоја и привлачења инвестиција у појединачним локалним срединама.

Модерна држава предузима бројне мере и интервенције на тржишту грађевинског земљишта, које се односе на регистре, средстава за урбанистичко планирање, реорганизацију парцела, лимитирање земљишних парцела, експропријацију земљишта, својинска права и политику опорезивања.

Менаџмент локалне самоуправе мора да се заснива на уважавању савремене теорије градске ренте, како би се она применом нових метода захватила и усмерила у уређење земљишта и изградњу инфраструктуре. Адекватно захватање градске ренте, путем различитих инструмената земљишне и пореске политике, засновано на економским законитостима, и њено усмеравање у развој локалних самоуправа, представља општи интерес у демократским државама. Модерне државе настоје да спрече да уложена јавна средства, на разноврсне начине, неоправдано присвоје интересне групе у општинама и градовима.

Не постоји могућност рационалног коришћења грађевинског земљишта без развијених тржишних механизама. Тежња је да појединачне земљишне парцеле користе економски најефикаснији инвеститори.

У савременим друштвима постоји потпуна равноправност приватне и јавне сопствености, а прва власника земљишта се остварују посредством тржишта

неколико, уз уважавање законских прописа и урбанистичких планова. Цена земљишта одражава његову постојећу вредност и планско коришћење. Треба разликовати цену земљишта и економску ренту, која представља екстра приход на основу погодности конкретних грађевинских парцела. Манипулације у вредности земљишта и непрецизни законски одредби.

Промет градског земљишта у развијеним земљама се, према урбанистичким условима, остварује директним уговорањем и облигационим односима власника и корисника локација. У већини развијених земаља доминира приватна својина над градским грађевинским земљиштем. Промет својинским правима је развијен у модерним земљама. У великим градовима преовладава јавно власништво над градским земљиштем. У њима се користи метод резидуалних вредности у политици цене земљишта. Локалне самоуправе одређују и наплаћују комуналне таксе и накнаде за уређивање и коришћење градског грађевинског земљишта, и спроводе поступке издавања грађевинских дозвола. Право коришћења одређених парцела је условљено променама детаљних урбанистичких планова.

Нови власнички режим над градским грађевинским земљиштем настаје доношењем Закона о планирању и изградњи, који је усвојен 2003. године. Локалне самоуправе одређују систем грађења и урбанистичка правила. Својинска права су регулисана Уставом и законским прописима. Својина над конкретном градском парцелом се, према јавном интересу и уз реалну накнаду може изгубити само у појединим случајевима.

Градско грађевинско земљиште може бити у државној, друштвеној својини и приватној својини у поступку проширења грађевинског на приватно пољопривредно земљиште. У модерним градовима је присутан недостатак градског грађевинског земљишта, што представља ограничавајући фактор развоја и инвестиционих активности. Земљиште се може дати у дугогодишњи и

средњорочни закуп. Поступке издавања земљишта у закуп према општем интересу и законским прописима у поступку јавног надметања, а у специфичним случајевима и непосредном погодбом, спроводе локалне самоуправе. У том процесу се користе методе лицитације и прикупља понуда – тендери и поступак. Тако се примени конкурентских метода уступања земљишта у закуп, како би се обезбедили јавни приход и ефикасно испоручено потенцијал градског грађевинског земљишта. У пракси су присутни су неповољни економски ефекти у коришћењу грађевинског земљишта у Србији, што проузрокује негативне ефекте у формирању јавних прихода и реализације планираних инвестиција.

Присутно је повећање интереса за приватизацију атрактивних парцела. Намеће се потреба прецизног одређивања метода приватизације према одређеним карактеристикама земљишних парцела. Методе приватизације треба засновати на међународним стандардима, како би се привукле стране инвестиције. Одређивање нових метода приватизације градског грађевинског земљишта се заснива на принципима ефикасности, транспарентности, једноставности, конзистентности, легитимности, праведности, повећања инвестиција, унапређења развоја, увећања јавних прихода и снижавања административних трошка. Методе реституција, поклањања, јавних продаја постојећим корисницима и закупа превладавају у земљама у транзицији.

У поступку приватизације потребно је обезбедити уважавање јавног интереса, односно спречити манипулације са земљишним парцелама, посебно у поступку измена урбанистичких планова после приватизације. На тај начин се спречава неоправдано присвајање огромних друштвених средстава од стране интересних група, јер промена статуса градског грађевинског земљишта у овом поступку доводи до манипулација и корупције у постојећем систему. Зато је потребно на нормативан и транспарентан начин спречити моћне интересне групе да приватизују дугорочна друштвена улагања. Атрактивне грађевинске локације се могу, у складу са просторним плановима, уступати путем јавног надметања.

у локалним самоуправама се, по уграду на развијене земље, користе разноврсне методе вредновања градског грађевинског земљишта. При томе се уважава значај разноврсних фактора који утичу на вредност градских парцела земљишта. Те погодности представљају градску ренту, односно екстра профит који треба захватити инструмената земљишне и пареске политике. Прикупљена средства се у савременим државама усмеравају у развој инфраструктуре и градова. У примени различитих метода потребно је разликовати различите облике ренте настале на основу различитих погодности.

Директна процена, ревалоризација, бодовање и зонирање су савремене методе вредновања градских локација за становаште и пословне активности у развијеним земљама. У слободном промету вредност градског грађевинског земљишта одређује однос понуде и траже. У осталим случајевима се користе наведени механизми вредновања локација који одговарају конкретним условима у локалним самоуправама. Директне процене вредности конкретних локација представљају комплексне методе вредновања локација, које, уз јасно прописане поступке, спроводе посебне комисије у градовима. У условима изражених промена фактора вредновања се, у накнадном поступку, примењује метод процене вредности локације путем ревалоризације. Нееластичност овог метода условљава његову ретку примену у савременим градовима. Метод процене вредности локација за различите активности путем бодовања обухвата више елемената који се односе на вредност локације. Ефикасност овог метода зависи од броја бодованих елемената. Укупан број бодова одражава вредност земљишних парцела. На основу овог метода се сагледава градска рента и утврђује накнада за коришћење земљишта. Просечна вредност локација представља основни показатељ односа одређених елемената са осталим бодованим локацијама у градској средини. Примена метода бодовања има добре резултате у вредновању локација за становаште. У вредновању локација за обављање пословних и услужних активности се уважавају различити елементи,

као што су фреквентност потрошача, промет по м², комунална опремљеност, могућности допремања робе и акумулирана атрактивност. У модерним градовима остварени промет по запосленом или по м² често варира и преко тридесет пута у зависности од положаја локације. У Србији метод процене предности локације путем зонирања, због његове једноставности, има широку примену. Метод зонирања не омогућава адекватно захватање градске ренте инструментима пареске и земљишне политике. У локалним самоуправама се уводи само неколико зона, које не одражавају разноврсне локационе предности.

Земљиште у Србији може бити јавно и остало грађевинско земљиште. Власници објекта плаћају накнаду за коришћење земљишта у државној својини, која утврђује у зависности од уређености земљишта, индекса изграђености, положаја, опремљености, саобраћајне повезаности и других инфраструктурних и комуналних елемената. Накнада за уређивање грађевинског земљишта се утврђује у нето износу на месечном нивоу према намени и зонама. Она се утврђује за различите намене објекта друштвеног стандарда, становића, производне, послужне и комерцијалне делатности.

Менаџмент локалне самоуправе, уз коришћење савремених метода, мора да посвети посебну пажњу уређењу и коришћењу јавног грађевинског земљишта. Дирекције у Србији обављају послове уређивања јавног грађевинског земљишта и управљају средствима оствареним од закулнина и инвестиционих и других начада, чија висина се, у уговорном односу, одређује на основу прописаних критеријума и мерила у локалним самоуправама. У надлежности скупштина локалних самоуправа се налазе послови уређивања грађевинског земљишта на основу усвојених планова и развојних програма. Опремање градског грађевинског земљишта обухвата изградњу објекта, комуналне и саобраћајне инфраструктуре, паркинга, пешачких површина и уређивање јавних зелених површина.

Средства од разноврсних најчада се користе за уређивање грађевинских
имањиша, одржавање и изградњу објекта комуналне инфраструктуре у
локалним самоуправама.

Ефикасан систем управљања градским грађевинским земљиштем је део укупног
менаџмента локалне самоуправе, који треба да се заснива на савременим
методама и принципима стратешког менаџмента. Променљиви тржишни
услови и различит статус земљишта и државне интервенције утиче на
специфичности управљања градским грађевинским земљиштем у савременим
друштвима. Треба обезбедити равноправност јавне и приватне својине над
грађевинским земљиштем. Пожељно је да тржиште грађевинског земљишта
функционише у условима неопходне државне интервенције. Савремено
управљање градским грађевинским земљиштем обухвата организацију простора
и усмеравање просторног развоја.

Нови принципи стратешког менаџмента доприносе успешном управљању
градским грађевинским земљиштем у локалним самоуправама. То захтева
уважавање међународних принципа, економских законитости и идентификацију
градске ренте у свим њеним појавним облицима. Прикупљена средства се
усмеравају у развој локалних самоуправа у којима се примењују економски и
математички модели у земљишној политици. Савремене методе урбаног
планирања и коришћења грађевинског земљишта помажу у доношењу
оптималних стратешких одлука, у којима се уважава специфичности градског
грађевинског земљишта као природног, економског и јавног добра. Данас је
неопходно да се оствари равнотежа између растућих потреба и понуде градског
грађевинског земљишта.

Привлачење инвестиција захтева обезбеђење пуне правне сигурности корисника
некретнина и земљишних парцела. У том циљу је потребно извршити промене
прописа по угледу на развијене земље, уважавати принципе економичности и

транспарентности у области изградње инфраструктуре, пословног и стамбеног простора, што ће допринети повећању ефикасности управљања и инвестиционих улагања, и спречавању корупције и криминала у овој области.

11. СИСТЕМ ФИНАНСИРАЊА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

11.1. Јавни приходи и расходи локалне самоуправе

финансирање стално растућих јавних потреба у савременим државама се врши на основу разноврсних јавних прихода и задуживања. Модерна теорија и пракса је прихватила јавни дуг и дефицитарно финансирање ради задовољавања јавних потреба. Раст јавних потреба и јавних расхода је последица деловања социјалних, политичких, културних, економских и финансијских фактора. Данас доминира проучавање економских ефеката јавних расхода на различите макроекономске агрегате. Висина јавних расхода је условљена бројним критеријумима који се односе на степен развоја и величине локалне заједнице, број становника, територијалну специфичност, демографску структуру, културно наслеђе у локалним самоуправама. Они се на локалном нивоу јављају као фискална персонификација јавних потреба.

Основни проблем у децентрализованим фискалним системима представља ефикасна расподела надлежности и начин остваривања макроекономских циљева и задовољавања јавних потреба на различитим нивоима. То захтева фискално уједначавање различитих територијалних јединица локалне самоуправе. Хоризонтално изравњавање се врши између територијалних јединица на истом нивоу, док се вертикално изравњавање обавља између

територијалних јединица на различитим нивоима власти. У овим процесима се утвђује степен децентрализације, у савременом фискалном систему се уважавају принципи правичности, ефикасности, јавности и макроекономске стабилности.

Оdređene јавне функције се истовремено обављају на различитим нивоима у области образовања, здравствене и социјалне заштите, унапређења животне средине, туризма, јавног информисања, спорта и културе.

Одговорност у обављању јавних функција у савременим демократијама се све више преноси на локалне самоуправе, што захтева и нове изворе финансирања. Савремена фискална политика истовремено обезбеђује ефикасно финансирање уређења и развоја комуналних делатности, коришћења грађевинског земљишта и пословног простора, изградње, одржавања и коришћења локалних путева и превоза, потреба у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечије заштите, спорта, физичке културе, развоја туризма, угоститељства и занатства, заштите животне средине, културних добара и коришћења пољопривредног земљишта. У локалним самоуправама недостају средства за финансирање разноврсних инвестиционих пројеката. Основни расходи локалне самоуправе се претежно односе на стамбене и комуналне послове, уређивање градског грађевинског земљишта, обезбеђивање коришћења пословног простора, изградњу и одржавање јавних локалних објеката. Јавни расходи локалних самоуправа су утврђени у Закону о локалној самоуправи и Закону о јавним приходима и јавним расходима. У систему финансирања се уважавају принципи фискалне, финансијске самосталности и солидарности, развој предузетништва и уравнотежење финансирања. На модерне системе финансирања локалних самоуправа утичу специфични друштвено-политичких и економски фактори у појединим земљама. У модерним системима финансирања је изражен захтев ка смањењу учешћа трансферних средстава у укупним средствима локалних самоуправа.

локалне самоуправе самостално утврђују начин наплате, основице и стопе изворних јавних прихода. Порез на имовину (осим пореза на наслеђе и поклон) и пренос апсолутних права), локалне комуналне таксе, локалне административне таксе, боравишне таксе, накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта, и унапређење животне средине, приходи од давња у закуп обављање уговорних послова, камата на средства, одређених новчаних казни, донација, самодоприноса, продаје покретних ствари у локалној својини и остали приходи које остварују локалне службе, органи и организације, представљају основне облике изворних јавних прихода. Скупштине општина су аутономне у одређивању висине локалних комуналних такси, што утиче на појаве изражених фискалних пресије у појединачним срединама. У пракси су присутна и различита решења у утврђивању и наплати накнаде за уређивање грађевинског земљишта. Накнада за коришћење грађевинског земљишта се, према законским прописима, утврђује и наплаћује на основу предности које пружају одређене парцеле у градовима. Висина ове накнаде мора да одговара законитостима деловања градске ренте, како би се обезбедила неопходна средства за развој градова.

Нови систем финансирања локалне самоуправе је усмерен ка јачању предузетништва и привлачењу страних инвестиција. Концесије, донације и приходи од закула чине нове значајне изворе прихода локалне самоуправе. То захтева проширење подручја концесионих права у надлежности локалне самоуправе. Закон о концесијама предвиђа могућност давања концесија од стране локалне самоуправе у одређеним случајевима. Закон о локалној самоуправи, уз уважавање принципа Европске повеље, дозвољава задуживање локалних средина ради финансирања капиталних инвестиција.

У Србији се локалним самоуправама уступају порези на доходак грађана на приходе од пољопривреде и шумарства, самосталних делатности,

непокретности, давања у залуп покретних ствари, осигурања лица, део пореза на зараде, као и порези на наслеђе и поклон и пренос апсолутног права остварени на њикошим територијама. Локалним самоуправама се уступају и одређене накнаде остварене на њеној територији, као што су накнаде за коришћење моторних возила, загађивање животне средине, коришћење минералних сировина, коришћење шума и вода, природних богатстава и промене камене пљојоприједног земљишта. У циљу финансирања поверилих функција и обезбеђења једнаког нивоа и квалитета услуга локалним самоуправама се уступа део републичких јавних прихода. У процесу хармонизације пореског система Србије су уведена трансферна средства, која доприносе усклађивању система финансирања локалне самоуправе. Ненаменски трансфери средства су уведени Законом о финансирању локалне самоуправе. Треба обезбедити да се, према принципу правичности, опорезивање врши у складу са економском снагом пореских обvezника у различитим локалним срединама.

У модерним финансијама јавни дуг добија основне карактеристике јавних прихода. Повећани буџетски дефицити и јавни расходи, државни интервенционизам, политичке одлуке, неусаглашености у формирању и трошењу јавних средстава и ванредне околности су основни разлози раста јавног дуга у већини земаља у свету. Они су постали значајан инструмент финансијске и макроекономске политике модерне државе. У теоријским расправама се разматра питање оптималне границе јавног задуживања. У поступку конверзије краткорочних у дугорочне јавне дугове морају се уважавати макроекономске последице у националној економији. Домаћа физичка и правна лица у Србији могу у прописаном поступку куповати емитоване дугорочне и краткорочне хартије од вредности на примарном тржишту. Локалне самоуправе се задужују узимањем кредита или емитовањем хартија од вредности.

Управљање јавним дугом мора бити у складу са циљевима финансијске и макроекономске политике, што подразумева одржавање задужености државе на

прихватљивом нивоу. Доношење стратегија управљања јавним дугом смањује осетљивост на финансијске кризе. Институционални облици управљања јавним дугом зависе од традиције, културе и нивоа економског развоја. Управљање јавним дугом се врши у централним банкама, трезорима и посебним институцијама. У Шпанији, Португалу, Холандији, Луксембургу, Италији и Грчкој, ови послови се обављају у министарствима финансија. Управљање јавним дугом се обавља у координацији са монетарном и фискалном политиком. У Закону о буџетском систему се утврђује максимални ниво задуживања у Србији.

Савремене државе имају развијене и јаке механизме буџетске контроле, у коју се укључују и грађани у локалним самоуправама. Реформе су усмерене у правцу ширења изворних прихода, повећања фискалног капацитета и подстицаја, оптималног утврђивања трансфера и стварања услова за повећање инвестиционих улагања у локалним срединама. Истовремено у процесу придрживања потребно је створити услове за приступ разноврсним фондовима Европске уније.

11.2. Основе финансирања локалне самоуправе у свету

У анализма система финансирања потребно је сагледати различита међународна искуства, стандарде и нове принципе, како би се одредили основни правци реформе фискалног система и модели развоја локалне самоуправе. Реформа система финансирање локалне самоуправе представља сложен проблем савремене макроекономске политике. Присутна су различита скватања везана за ефикасно финансирање јавне потрошње локалних самоуправа у појединим државама. Тежи се повећању аутономности локалне самоуправе и уважавању принципа ефикасности, демократичности и транспарентности у систему јавних услуга. Локалне самоуправе, сагласно међународним

принципима и правилима, морају имати довољно јавних средстава за финансирање своје надлежности. У супротном оне би се свеле на извршне јединице виших нивоа власти.

Основне принципе финансирања аутономије дефинише Европска повеља о локалној самоуправи, која истиче основно право локалних власти на сопствене приходе. У Србији су у процесу транзиције и придруживања Европској унији присутне сталне реформе локалне самоуправе. Локална власт добија већу одговорност и самосталност у формирању и употреби јавних прихода. Нов систем финансирања локалне самоуправе захтева оптимално одређивање степена фискалне децентрализације. Предузете су бројне мере засноване на међународним стандардима и принципима, које доприносе решавању бројних дилема везаних за арбитрарност, недовољну ефикасност и демократичност локалне самоуправе. Постала су актуелна питања децентрализације, транспарентности, надлежности и финансирања локалне самоуправе у процесу спровођења реформи у периоду транзиције и придруживања.

Корисно је у периоду фискалне хармонизације детаљно упознати правнополитичка решења и методе развијених земаља у финансирању локалне самоуправе. У том смислу су приметне велике разлике у земљама у свету. Тако учешће сопствених у укупним приходима локалне самоуправе у Шведској, Француској, Данској, Финској, Белгији, Луксембургу и Шпанији, износи преко 30%. Највеће учешће јавних прихода имају Шведска (60%), Француска (54%), и Данска (49%), док најниже (испод 20%) имају Немачка, Италија, Ирска, Велика Британија, Холандија, Португалија, Аустрија и Грчка. Ово учешће је у земаља у транзицији мање од 20%, што потврђује низак степен фискалне аутономије. Финансијска зависност локалних самоуправа од централне власти је последица политичких, финансијских, економских и других фактора. Учешће сопствених јавних прихода у укупним локалним приходима је испод 25% у већини савремених држава (Мађарској -32%, Польска - 33%, Словенија - 34%, Чешка -

37%, Летонија - 7%, Бугарска - 5%, и Србија - 25%). Локална самоуправа у Немачкој обезбеђује преко државних трансфера трећину буџета. На основу изворних прихода, односно пореза на промет и трговину, накнада за коришћење земљишта, издавања простора и шума се обезбеђује друга трећина јавних прихода. Подељени порески приходи између државе и локалних власти представљају трећи трећину буџетских прихода. Државна средстава се, у систему изражене контроле, трансфернишу у извршавања пренетих послова и подршке приоритетним инвестиционим пројектима.

Локалне самоуправе у Италији се финансирају путем 30% сопствених прихода и 70% трансферних средстава. Порез на имовину, приход, промет, вршење услуга и таксе чине изворне приходе локалних власти. Грађани у Великој Британији остварују значајну улогу у јавној потрошњи. Локалне самоуправе у Пољској самостално прикупљају порезе, таксе и доприносе. Локалне самоуправе у Словенији имају право на остварење појединачних јавних прихода. Изворни јавни приходи у укупним приходима локалних самоуправа учествују са око 20%.

У појединим фазама реформских процеса у Републици Србији је присутан различит степен децентрализације у финансирању јавних потреба у локалним самоуправама. Присутни су и велики притисци локалних самоуправа на извршну власт ради повећања трансферних средстава. У том поступку су изражени политички, а не финансијски и економски разлози, што утиче на смањење ефикасности система јавних услуга у локалним самоуправама. У новијем периоду се смањује степен децентрализације финансирања јавних потреба локалних самоуправа.

У циљу стварања услова за ефикасно вршење јавних послова, модерне државе стварају равноправне фискалне услове локалним самоуправама. Осетљива питања у реформским процесима представља преношење фискалног суверенитета и надлежности локалним самоуправама. Фискална политика се

мора прилагодити префериранја грађана и захтевима привредних субјеката у локалним срединама. Зато је потребно хармонизовати систем и формирати еластичан фискални на локалном нивоу. Оптимална децентрализација утиче на повећање демократичности и флексибилности фискалног система. Потребно је увести нове моделе расподеле јавних прихода између различитих нивоа власти, односно успоставити вертикалну и хоризонталну равнотежу између надлежности и висине јавних прихода. Пасивно финансијско изравњавање се односи на расподелу јавних расхода између различитих нивоа власти. Активно финансијско уједначавање подразумева правичну расподелу јавних прихода између централне власти и органа локалне самоуправе.

Разликујемо бројне системе расподеле јавних прихода у свету, као што су системи сепарације, партиципације и мешовити системи. Први се односе на систем изворних прихода локалне самоуправе, а други на системе заједничких јавних прихода. Ови системи расподеле јавних прихода се разликују у погледу административне једноставности, правичности и алокативне неутралности. У процесу адекватне децентрализације се обезбеђује висок ниво политичке одговорности у јавним процедурама. У свету егзистирају системи чисте и везане сепарације. Први се односе на слободно опорезивање, а други на везано опорезивање. Они подржавају независност локалне самоуправе, односно спречавају ограничења пореског суверенитета. Данас доминирају системи везане сепарације у којима централна власт утврђује врсте и висину јавних прихода, а локалне самоуправе пореске основице и стопе на сопствене приходе. У систему партиципације централна власт утврђује систем опорезивања, а локална власт партиципира у оствареним јавним приходима. Користе се ефикасни механизми трансфера између различитих нивоа власти. Мане система партиципације се односе на честа ограничења фискалне аутономије локалних самоуправа. У систему партиципације се врши финансијско уједначавање финансирања на територији одређене државе. У овом систему је развијена употреба локалних субвенција и дотација. Системи дознака и доприноса представљају посебне

облике система партнерирања. Најважнији извори јавних прихода у систему доприноса припадају локалним самоуправама, док виши нивои власти остварују део јавних прихода од локалних самоуправа. Основни извори јавних прихода у централизованом систему дознака припадају централном нивоу власти, која их преноси локалним самоуправама. У систему партнерирање уочавамо методе аутоматског и дискреционарног расподељивања заједничких прихода. У дискреционарном расподељивању прихода је израженији утицај политичких фактора. У мешовитим системима, уз повећану опасност од двоструког опорезивања, уважава се порески суверенитет централне власти и локалних самоуправа. Мешовити систем има бројне предности у расподели јавних прихода у федералним државама. Мешовити систем се јављају у облику допунског опорезивања и система квота, који је сличан заједници прихода. Допунско опорезивање одговара систему пореског преклапања у фискалним овлашћењима између централне власти и локалних самоуправа. Модел система партнерирања доминира у Србији. Утврђивање правичне расподеле јавних прихода у односу на надлежности ради ефикасног задовољавања јавних потреба захтева дефинисање јавних прихода на различитим нивоима. Користи се и комбиновани модел финансијског изравњавања. Потребно је, сагласно Европској повељи, створити оптималне услове за вертикално и хоризонтално уједначавање и уважавање принципа пропорционалне финансијске једнакости локалних самоуправа.

Локалним самоуправама у Србији се уступа порез на доходак грађана, порез на имовину, порез на наслеђе и поклоне, порез на пренос апсолутних права и порез на зараде остварених на њиховој територији, док приходи од пореза на додату вредност припадају републичком буџету. Локалним самоуправама припада и део средстава остварених у поступку приватизације предузећа на њеној територији.

11.3. Системи финансирања локалних самоуправа у земљама у транзицији

у земљама у транзицији су изражени проблеми финансирања локалних самоуправа, па су присутне дилеме у односу на буџетске приходе, расходе и њихову контролу. Оне се односе на самостално остварене приходе, приходе из централног пореза, опште трансфере и субвенције, овлашћења локалних органа у опорезивању, децентрализацију и њихову аутономију у систему опорезивања. Може се констатовати да пореска администрација није у потпуности остварила своје основне функције и оптималну структуру у локалним самоуправама. Локалне самоуправе имају изражене тешкоће у прикупљању финансијских средстава неопходних за задовољавање јавних потреба и привредни развој у локалним срединама. Недостају средства за капиталне инвестиције у условима изражених економских и социјалних проблема. Ради превазилажења постојеће неповољне ситуације у систему финансирања, граде се партнерски односи између државе, невладиних организација и локалних самоуправа, који су усмерени и на стварање нормативног оквира и остваривање циљева регионалног развоја.

Локална самоуправа у Чешкој је била неразвијена, а општине су до 1999. године претежно функционисале као агенције централних органа у управе. У систему управе функционишу општине и региони. Повећава се учешће локалних прихода у БДП-у од 8% (1995) на 9,4% у 2002. години. У истом периоду локални јавни расходи повећавају своје учешће у БДП-у са 18,7% на 20,2%. Фискални положај проистиче из нових надлежности локалне самоуправе у Чешкој. Присутна је тенденција повећања учешћа изворних прихода у БДП-у, од 7,7% (1995) на 9,2% у 2002 години. У овом периоду удвостручени су укупни приходи, у чијој структури доминирају приходи од пореза, чије учешће у укупним приходима износи од 44,

7% (1999) до 54,7% (1995). Ово учешће је износило 47,8% у 2002. години. Општинска имовина може да се прода или изда у закуп, и морне да представља гаранцију на основу одлука локалне самоуправе. У систему уступања прихода од пореза се постиже вертикална и хоризонтална уравнотеженост. Општине имају слободу у задуживању, па је општински дуг имао изражену тенденцију пораста у првој фази спровођења реформи фискалног система. Реформа јавног сектора се спроводи у Чешкој од 2000. године, која обухвата и модерни књиговодствени систем и повећање фискалне дисциплине у јавном сектору. Тешкоће се јављају у финансирању малих и недовољно развијених јединица локалне самоуправе.

Реформа финансирања локалне самоуправе у Польској започела је 1990. године, када су уведени окрузи и области у територијалну организацију. Трећи ниво територијалне организације чини 2500 општина, које су добиле нове надлежности. Укупни расходи локалне самоуправе у Польској износе око 38% државних расхода и око 10% БДП-а 2001 године. Донети су нови прописи у односу на сопствене изворе прихода локалних самоуправа, које се у мешовитом систему финансирају сопственим приходима, делом државних пореза и трансферима централне владе. Важан извор прихода локалних самоуправа у Польској представља порез на имовину, чија стопа износи 0,46% на стамбену имовину, односно 2% вредности осталих грађевинских објеката. Учешће прихода од пореза на имовину у БДП-у износи око 1% 2000. године, а изложен је његов значај у градовима средње величине. У Польској је развијен систем изузећа и умањења обавезе плаћања пореза на имовину у појединим случајевима. Приходи од приватизације учествовали су са 1,5% у укупним јавним приходима локалних самоуправа. Локалне самоуправе у Польској имају право задуживања за инвестиционе и текуће трошкове. Ограничено је обим јавног дуга локалних самоуправа, а посебна ограничења утичу на смањење интереса за задуживање локалних самоуправа. Максималан обим задуживања не сме да буде већи од 60% годишњег јавног прихода локалне самоуправе, а трошкови отплате дуга 15% јавних прихода.

Локалне самоуправе у новијем периоду немају изражену тежњу ка задуживању, првенствено због макроекономске стабилности и веће сигурности у планирању прихода, ефикасног банкарског система, стабилизације јавних прихода и сугестија донатора и међународних финансијских институција. Зато је висина јавног дуга локалних самоуправа у Польској испод утврђених законских лимита, па је износно око 25% годишњег прихода у великим градовима и 10% у мањим локалним срединама. Контролу система финансирања локалних самоуправа спроводи шеснаест ревизорских бироз у регионима. Приходи од пореза на имовину учествују од 31,8% (1997) до 42,1% у 2001. години.

У реформисаном систему локалне самоуправе у Мађарској, који је уведен 1999. године, општинске функције су скоро у потпуности пренете на локалне самоуправе, док окрузи немају право формирања сопствених пореских прихода. Централна влада има право контроле локалних самоуправа, што се остварује путем специфичног система агенција и регионалних канцеларија министарстава. Развија се тржишна дисциплина и слобода и одговорност у задуживању локалних самоуправа. Промењена је структура општинских прихода, јер се смањују трансферна средства са 67% у укупним средствима (1994) на 54% (2001), односно 57% у 2002 години. У структури општинских прихода долази до смањења учешћа сопствених прихода са 45,5% (1991) на 33% (2001). У периоду 1991-2000 година удвостручен су укупни приходи локалних самоуправа у Мађарској. У законским прописима о локалним порезима и таксама је уведено право општинама да уводе одређене пореске и таксене облике (порези на грађевине, земљиште, обављање привредне делатности, моторна возила и комуналне и боравишне таксе).

Локалне самоуправе у Мађарској недовољно користе прописане могућности опорезивања, а одређени порези се не убирају по максимално дозвољеним

стопама, првенствено због неопходности примене нових стандарда у опорезивању, политичких фактора, недоумица у увођењу пореза на имовину, фискалне конкуренције, нетачних процена и административних проблема. Локалне самоуправе у Мађарској имају права и одговорности као и привредни субјекти, али су прописана одређена ограничења у односу на располагање имовином локалних самоуправа. Тако њихова имовина може бити у промету само уз одређена ограничења. Она се не може користити трговине и стварања профита на тржишту. У појединачним земљама, као и у Мађарској трансферна средства су већа од изворних прихода локалних самоуправа. Трансферна средства учествују са 57% у укупним приходима локалних самоуправа у Мађарској 2001. године.

У систему трансфера у Мађарској у процесу децентрализације се тежи отклањању вертикалне неравнотеже, смањивању фискалне неуједначености, повећању локалних пореза, интернационализацији процеса и новој пореској политици у односу на расподелу пореза на доходак. Потрошња локалних самоуправа учествује у БДП-у од 2,1% (1996) до 3,7% (1994), а ово учешће је износило 2,6% у 2001 години.

У Бугарској се постепено остварују циљеви реформе система локалне самоуправе, која је почела 2003. године. Основни правц реформе се односи на процес децентрализације јавне управе. Локална самоуправа је добила законска овлашћења у одређивању стопа локалних такси. У утврђивању износа трансфера се користе нови стандарди трошкова за поверене послове од централне власти. Расподела наменских субвенција за капиталне инвестиције и трансфере за једначавање се утврђује на правичан, јасан и објективан начин. Предузимају се мере за стимулисање локалних самоуправа ка повећању изворних јавних прихода. Тежи се успостављању равнотеже надлежности и одговорности прихода. Тежи се успостављању равнотеже надлежности и одговорности прихода. Централне и локалне самоуправе у пружању, управљању и финансирању јавних услуга. Започео је процес децентрализације у оквиру граница јединица локалних услуга. Започео је процес децентрализације у оквиру граница јединица локалних

самоуправа, а грађани се укључују у процесе доношења одлука у јавној потрошњи у Бугарској. Учешће расхода у локалним самоуправама у БДП-у се смањује од 8% у 1998 години на 7,3% у 2002 години, односно на око 5% у 2003 години.

У Закону о општинским буџетима у Бугарској су прецизно утврђене буџетске процедуре у локалним самоуправама. У буџетским процедурама се уважавају принципи демократичности и транспарентности и савремени стандарди интерне и екстерне контроле. У структури прихода локалних самоуправа у Бугарској доминирају приходи од јавне имовине (46,1%), трансферна средства (32,4%) и таксе (25,8%).²⁸ У реформском процесу у фискалној сфери тежи се модернизацији финансијског система локалних самоуправа, што обухвата доношење нових законских прописа у односу на изворне приходе, порезе и дажбине, проширење надлежности локалних самоуправа, промене територијалне организације, развијање асоцијација и обуку општинске администрације. У новије време тежи се модерној реорганизацији структуре локалних самоуправа у процесу децентрализације.

У реформама финансијског система у Румунији се тежи смањењу зависности локалних буџета ради ефикасног извршавања надлежности на локалном нивоу. У ранијем систему финансирања су изражене тешкоће, које су произицале из превеликог ослањања на трансферним средствима. У реформама фискалног система се уважавају принципи децентрализације и локалне аутономије у надлежностима и јавним финансијама. Инсистира се на финансијској одговорности локалних самоуправа. У прописима се дају нова овлашћења локалним самоуправама у увођењу, контроли и прикупљању пореских прихода.²⁹

²⁸ Види шире: Друмева, Е., Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.155 -160.

²⁹ Види шире: Коман, П., и други, Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.365-376.

Подстиче се финансијска одговорност, менаџерско понашање и дугорочно планирање у локалним самоуправама. Уводи се планирање буџета у трогодишњем периоду, концепт додатних квота и нови изворни локални приходи.

Локалне самоуправе у Румунији немају надлежност у увођењу нових категорија за опорезивање, али могу да доносе одлуке о ослобађању од појединачних пореза у одређивању локалних пореза и такси постоје ограничења у односу на утврђивање пореских стопа у локалним самоуправама. Присутна је тенденција смањења трансфера за посебне намене у условима економске кризе, па се они односе претежно на међународно задуживање. У периоду транзиције константно расту изворни приходи у укупним приходима, па су они тако у просеку повећани са 24,75% на 51,55% у периоду 1998-1999. У приходима територијалних јединица приходи од пореза на приход учествују са око 40%, док се смањују субвенције за уједначавање из пореза на приход. Присутна је стална тенденција смањења средстава по основу трансфера и задуживања. У систему су присутне недовољно развијене хоризонталне и вертикалне везе и менаџмент у јавном сектору.

У новим законским решењима о локалним финансијама у Молдавији се стварају нормативне основе за ефикаснију фискалну политику локалних самоуправа. Дозвољавају се трансфери који се односе на финансијску помоћ и посебне намене за извршавање пренетих јавних функција. Систем пореза и других локалних прихода је утврђен у Закону о финансијама (1997) и Закону о локалним порезима и приходима.³⁰ У структури укупних прихода локалних власти у Молдавији доминирају порези и прирези (55,3%-58,8%) и јавни трансфери (22,8%-37,9) у периоду 1995-1998 година. Приметна је тенденција опадања прихода од локалних пореза и приреза, што врши притисак на трансферна

* Види шире: Попа, В., и други, Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.315-322

средства централног нивоа власти. Зајмови банака имају мали значај у приходима локалних самоуправа. У структури трошкова локалних власти у Молдавији највеће учешће имају текући трошкови (76,6%-89,2%), отплате зајмова (7,1%-11,8%), дон је присутно мање учешће капиталних трошкова (2,9%-11,6%) у периоду 1995-1999 година. Претежан део трошкова локалних самоуправа се односи на област образовања и здравствене заштите. Учешће расхода локалних самоуправа у БДП-у Молдавије износи од 2,65% (1998) до 20,9% (1996). У реформама се афирмише принцип приватне иницијативе у економском развоју локалних средина у постојећим политичким, економским и социјалним условима у Молдавији.

У структурни укупних прихода локалних самоуправа у Словенији доминирају порески приходи по основу заједничког пореза на доходак грађана и пореза на непокретности. Општи наменски трансфери учествују са 20% у укупном буџету. Нови систем финансирања локалних самоуправа уведен је 1999. године, а заснива се на принципима Европске повеље о локалној самоуправи. Изворни приходи учествују са око 34% у укупним приходима локалних самоуправа. У структурни изворних прихода доминира порез на коришћење грађевинског земљишта (око 27%). Претежан део изворних ванпореских прихода проистиче из управљања имовином локалних самоуправа. Трансферна средства за финансијско уједначавање учествују са око 20% у укупним приходима локалних самоуправа.

Локалне самоуправе у Словенији могу да се задужују само уз претходну сагласност министарства за финансије сагласно законским прописима, при чему износ јавног дуга не сме да пређе 10% јавних прихода, а отплате кредита 5% остварених локалних јавних прихода. У Словенији, као земљи са ниским степеном децентрализације, расходи локалних самоуправа представљају око 5,3% БДП-а и 12,5% централних прихода. Проблеми у финансирању локалних самоуправа у Словенији проистичу из неадекватне вертикалне пореске структуре

и система финансијског уједначавања, неадекватно корелације јавних расхода и прихода са специфичностима локалних самоуправа и др. Основни извор прихода локалних самоуправа представља заједнички порез на доходак, а смањена је њихова могућност у увођењу осталих пореских прихода. Присутна су одступања од хоризонталне и вертикалне равнотеже, и недовољно развијени инструменти и мере стимулације прикупљања сопствених прихода локалних самоуправа.

У процесу реформи фискалног система у Хрватској се тежи реализацији два основна циља, која обухватају промене односа између централне и локалне управе, обезбеђење аутономије локалне самоуправе, децентрализацију јавних расхода и прихода у систему финансија.³¹ Расходи локалних самоуправа у Хрватској учествују од 3,88% до 6,23% БДП-а у периоду 1994-1997 година. Текући расходи чине 70%, а капитални 25% у укупним расходима локалних самоуправа. Локалне самоуправе имају мало учешће на тржишту капитала, па отплате дугова учествују са око 3% у локалним буџетима. Основни расходи локалних самоуправних јединица се односе на јавне радове у области комуналних и стамбених служби и административне трошкове. У новијем периоду присутна је тенденција смањења административних трошкова локалних самоуправа и раста расхода за јавне радове, па буџет постаје ефикаснији инструмент развојне политике у области комуналне инфраструктуре.

У структури прихода локалних самоуправа у Хрватској доминирају приходи од пореза, који учествују од 52,73% до 66,25% у укупним локалним приходима у периоду 1995-1997 година. Значајан извор локалних прихода представљају међубуџетски трансфери и субвенције, које учествују око 7% у структури укупних прихода. У анализама се истиче да модел субвенција на основу фискалног поравњавања у коме се као основни критеријум користи ниво локалног дохотка

³¹ Види шире: Иванишевић, С. и други, Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.200-210.

ио главног становника не испуњава основне циљеве проглашаване политике. Због улога се захтева јасно разликовање надлежности и задатака локалних самоуправа, јасније одређивање друштвених приоритета и критеријума за проширу појединачних јавних послова. Тежи се дефиницији нових критеријума прорачуна фискалног капацитета јединица локалних самоуправа и постизању договора нивоу солидарности у систему јавне потрошње. Прописани модел фискалног поравњавања у Хрватској је последица три ограничавајућа фактора, који се односе на територијалну организацију јединица локалне самоуправе и администрације, неуважавање ефеката пореског система на финансијски капацитет локалне самоуправе.

У пореском систему Хрватске постоји десет локалних пореза, од којих су четири на нивоу округа, а шест на нивоу општина. У структури прихода од пореза у буџетима округа доминирају порези на приход и додатни порези, који учествују од 52,44% до 62,11% у укупним приходима у периоду 1995-1997 година. У фискалном систему је недовољно развијено финансирање капиталних објеката локалних самоуправа, па се дугови у локалним срединама налазе на ниском нивоу, што отвара простор за финансирање капиталних пројеката на основу задуживања у локалним срединама.

У фискалном систему Македоније претежни део представа локалне самоуправе се односи на финансирање јавног транспорта и локалне инфраструктуре.³² У области финансирања у образовању, за разлику од других земаља, локална самоуправа у Македонији није обавезна да финансира развој у овој и другим областима. У власништву имовине локалних самоуправа и изворима локалних прихода јављају се одређене недоумице, које настоји да регулише Закон о локалној самоуправи. Локалне самоуправе у Македонији не издају обvezнице.

³² Види шире: Тодоровски, И., Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.252-257.

зли имају право да мобилишу становништво у јавним радовима и системима донација. У структурни прихода локалних самоуправа у Македонији доминирају изворни приходи, који учествују од 55,1% до 77,6% у укупним приходима у периоду 1994-1998 година. Присутна је тенденција раста трансферних средстава, која учествују од 22,2% (1994) до 42,2% (1998). Истовремено је присутан раст капиталних расхода локалних самоуправа у истом периоду, првенствено због инвестиција у локалну инфраструктуру. Капитални расходи локалних самоуправа у Македонији учествују од 49,5% до 56,8% у периоду 1994-1998 година. У истом периоду текући буџетски расходи износе од 41,8% до 50,2% укупних расхода локалних самоуправа. Задуживање општина у Македонији налази се на ниском нивоу, првенствено због недовољне кредитне способности банака у овој држави. У структурни расхода у истом периоду доминирају административни и инфраструктурни трошкови, који чине преко 90% укупних расхода.

У структури прихода локалних самоуправа у Босни и Херцеговини доминирају порези са нивоа ентитета, остали и ванредни приходи. У расходима локалних самоуправа највеће учешће имају административни трошкови, плате и социјални издаци. Локалне самоуправе остварују приходе по основу такси и локалних пореза. Општине имају право да уводе порезе самосталним предузетницима, као и у шумарству, пољопривреди, угоститељским услугама, коришћењу земљишта и вода и др. Изражена је тенденција недостатка капитала за финансирање пројекта у локалним срединама. У структури потрошње Босне и Херцеговине локалним самоуправама припада око 30% БДП-а.¹² У подели прихода од заједничких пореза између кантона и општина, претежни део прихода се односи на кантоне (45% -93% у појединим кантонима), док општинама припада од 7% - 55% прихода. Локалне самоуправе у Босни и Херцеговини потпуно зависе од трансфера кантона. У расподели одређених врста пореских прихода општине

^{12,13} Види шире: Сл. Јокай, Јавније локалне власти, Local Government and Public Service Reform
Београд: MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.110-123.

учествују од 2,51% (порез на имовину, поклоне и наслеђе) до 28,59% (порез на продају и акције). Пренесени порески приходи са нивоа кантонова учествују са око 43% у укупним приходима локалних самоуправа. У капиталним приходима су укључене донације и концесиони зајмови.

Законским прописима у Албанији је уређен систем финансирања локалних самоуправа. Основна два извора средстава су трансферна средства и безусловни буџет.³⁴ У структури прихода локалних самоуправа доминирају трансферна средства (условни буџет), која чине 95% укупних локалних расхода. У овом систему локалне самоуправе не остварују аутономију у вршењу својих надлежности, посебно у формирању изворних прихода. У новије време се мења ова тенденција, па се делимично повећавају изворни приходи локалних самоуправа. Расходи локалних самоуправа у односу на укупне државне јавне расходе износе 18,4%-21,98% у периоду 1995-1997 година. Расходи локалне самоуправе у Албанији у односу на БДП у овом периоду износе од 6,65%-9,19%. У процедуре израде буџета доминира принцип од локалног до централног нивоа, а у његовој реализацији од централног ка локалном нивоу власти. Инвестициони расходи за локалне самоуправе се прво одобравају од стране надлежног министарства.

У структури прихода локалних самоуправа доминирају државни трансфери који чине од 93% до 99% укупних прихода општина, округа и комуна у периода 1995-1997. година. Изворни приходи локалних самоуправа у Албанији су локални порези, порези на имовину, таксе за услуге, донације, посебне новчане казне и порези, порези на имовину, таксе за услуге, донације, посебне новчане казне и приходи локалних предузећа. У законским прописима су одређени послови за које се могу уводити локалне таксе у окрузима. Парламент утврђује обим које се могу уводити локалне таксе у окрузима. Парламент утврђује обим које се могу уводити локалних такси и пореза. Локалне самоуправе, сагласно закону, могу да се локалних такси и пореза.

³⁴ Види шире: Xosa, A., Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002., стр.61-70

задужију ради финансирања инвестиција, али се ово право у практици ретко користи.

У структурни буџета локалних самоуправа доминирају четири основне категорије расхода (плате, социјално осигурување, трошкови пословања и инвестиције). Присутна је тенденција раста текућих расхода у последње две деценије. Текући расходи чине од 82% до 94,3% укупних расхода у периоду 1995-1997 година. Капитални расходи чине у истом периоду од 5,7% до 18% укупних расхода. Локалне самоуправе у Албанији управљају деловима свог буџета на основу прецизних задужења од стране надлежних министарстава. Државна благајна има право контроле локалних расхода, чиме се ограничава аутономија локалне самоуправе у Албанији. Локалне самоуправе имају право да формирају резервни фонд у износу до максимално 3% укупних расхода.²²

11.4. Систем финансирања локалне самоуправе у Србији

У финансирању локалне самоуправе у Србији су присутне разноврсне промене у последње две деценије. У овом систему финансирања нису се битно мењале надлежности општина у постојећој територијалној организацији. Реформски циљеви су се односили на обезбеђење вертикалне и хоризонталне уједначености система у процесу децентрализације. У овом периоду су значајно повећана расположива средства локалних самоуправа за обављање делимично промењених надлежности. У променама система финансирања инсистира се на

²²Види шире: Xosa, A., Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform
Београд, MAGNA AGENDA, Београд, 2002, стр.69

смањивању изражених разлика у висини расположивих средстава између поједињих локалних самоуправа, путем хоризонталног уједначавања система финансирања. Ствара се нов систем уз уважавање принципа транспарентности, предвидљивости, аутономије, институционалне сарадње и стабилности финансирања.

Систем финансирања локалних самоуправа у Србији карактеришу сталне промене у реформском процесу који је интензивиран у последњој деценији, сагласно савременим тенденцијама и проширеним надлежностима. На основу Закона о финансирању локалних самоуправа обезбеђена је већа стабилност прилива јавних прихода, као фактора реализације циљева одрживог развоја локалних средина, који обухватају јавну управу, друштвене делатности, комуналну инфраструктуру, предузетничку иницијативу, подстицање инвестиција и залошљавања и друге циљеве развојне политике. Уведен је реформисан систем трансфера у циљу уједначавања фискалних позиција локалних самоуправа у Србији.

У територијалној организацији Републике Србије, сагласно законским прописима, присутно је 174 јединица локалне самоуправе, односно 169 општина и пет градова са просечном површином 506 km^2 , у којима просечно живи 53.943 становника.³⁶ У Уставу и другим законима су дефинисане надлежности јединица локалне самоуправе у Србији, које се односе на изворне и поверене надлежности.

У првој фази реформе система финансирања у периоду 2001-2004 година се инсистирало на повећању укупних прихода локалним самоуправама на основу промене карактера, и висине поједињих уступљених пореза, припадности поједињих пореских врста и увођења пореза на фонд зарада, као локалног поједињих врста и увођења пореза на фонд зарада, као локалног

³⁶ Стапановић, Б., Финансирање локалне самоуправе у Србији, Савет Европе, Београд, 2007, стр. 8.

пореза.¹⁷ Тако су порези од привреде, на имовину, на наслеђе и поклоне и пренос апсолутних права из трансферних средстава преведени у категорију уступљених пореза. У режиму трансферних средстава за уједначавање је остало два пореза на зараде (5%) и део пореза на промет по различитим стопама за појединачне јединице локалне самоуправе. Истовремено је повећан удео локалне самоуправе у порезу на имовину (25% на 100%), боравишним таксама (80% на 100%) и порезу на пренос апсолутних права (повећање стопе са 3% на 5%). Уведен је порез на фонд зарада, кога су уводиле локалне самоуправе својим одлукама, уз максималну стопу прописану законом (3,5%). У овом периоду је повећан обим средстава локалних самоуправа путем уступања шест врста пореза и повећања учешћа општина у порезу на промет (5% на 8%). Општи трансфер учествује са 85%, а трансфера за уједначавање са 15% у укупним трансферним средствима локалним самоуправама.

Нове промене система финансирања настају у 2005 године, када је укинут порез на фонд зарада као локални приход јединица локалне самоуправе. Потребно је истаћи да је порез на промет (27% укупних прихода) замењен порезом на додату вредност почетком 2005. године. Ове промене су условиле значајно смањење основа финансирања локалних самоуправа, па су изгубљени приходи (око 47%) надокнађени уступањем пореза на зараде на територији локалне јединице (40%). Истовремено повећана је висина трансфера локалним самоуправама у 2006 години.

У систему финансирања локалних самоуправа у периоду 2001-2006 године су се јављале недоумице које су произилазиле из непостојања методологије за утврђивање висине трансфера, врсте трансфера и проблема у смањивању разлика у хоризонталном уједначавању локалних самоуправа. Вертикална расподела прихода је у овом периоду уравнотежена и усаглашена са

¹⁷ Види шире: Ibid, стр. 11 -21

издлжностима локалних самоуправа. Повећан је удео текућих прихода локалних самоуправа у БДП-у са 3,4% (2000) на око 6% (2006). У структури прихода локалних самоуправа у 2006. години, уступљени приходи учествују са 53,1%, трансфери са 17% и изворни приходи са 29,9%. У новом систему финансирања који је уведен почетком 2007. године се повећава аутономност финансирања локалних самоуправа у Србији на основу измене закона на доходак грађана и пореза на имовину, па изворни приходи повећавају своје учешће на око 36% укупних прихода локалних самоуправа.

У структури расхода локалних самоуправа у Србији 2005. године највеће учешће имају комунални расходи (просек 49,3%), друштвене делатности (просек 29,3%) и опште јавне услуге (просек 21,4%). Текући расходи учествују са око 80% у укупним расходима локалних самоуправа.

У овом периоду је либерализовано задуживање локалних самоуправа, које су до средине 2005. године могле да се за капиталне инвестиције задужују максимално до 20% од текућих прихода у претходној години. Задуживање локалних самоуправа има тенденцију пораста после доношења Закона о јавном дугу.

У новом систему финансирања који се уводи 2005/2006. године теми се транспарентности, стабилности и предвидљивости система и јачању фискалне аутономије локалне самоуправе, побољшању ефикасности система хоризонталног уједначавања и институционалне сарадње између различитих нивоа власти. У реформи система се уважавају принципи и стандарди Европске уније и међународних институција. Промене се односе и на утврђивање висине трансфера и његове расподеле, сагласно новом Закону о финансирању локалне самоуправе. Висина трансфера се утврђује у проценту од БДП-а. У реформисаном систему финансирања су дефинисане основе ненаменских и наменских трансфера, односно трансфера за уједначавање, компензационог трансфера, транзиционог трансфера и општег трансфера.

Општи трансфери локалним самоуправама се утврђују на основу критеријума и методологије прописане у Закону о финансирању локалне самоуправе. Општи трансфери се деле локалним самоуправама према утврђеној методологији (65% према броју становника, 19,3% према површини, а преостали део према броју одељења и објеката у образовању и дечијој заштити). У циљу помоћи у овом периоду, Ненаменски трансфери се уводе ради финансирања преноса нових надлежности локалних самоуправа и финансирања појединачних инвестиционих пројеката у локалним срединама. У 2007 години је повећан обим трансфера на око 30 млад динара, извршена прерасподела трансферних средстава уз повећање трансфера општинама за 27% и смањење трансфера градовима за 28,6%. Присутан је изражено неуједначен раст висине трансфера у одређеним локалним самоуправама услед прерасподеле трансфера између развијених и неразвијених локалних самоуправа.

Укупни јавни приходи локалних самоуправа су износили око 1,56 млад. евра 2006 години, односно 1,75 млад. 2009 године. Укупни јавни приходи локалних самоуправа по глави становника износе 263 Е у 2006 години, односно 311,5 Е у 2009 години.¹⁸ Укупни приходи локалних самоуправа, осим тренутног пада у условима финансијске кризе 2009, имају сталну тенденцију пораста (номинални раст око 20%). Они учествују у друштвеном бруто производу 6,9% (2006) и 5,9% (2009) године. У укупним приходима локалних самоуправа доминирају уступљени приходи (51,3% у 2006 години и 39,5% у 2009 години), и изворни приходи (29% у 2006 години и 37,4% у 2009 години). Учешће трансфера у укупним приходима локалних самоуправа има тенденцију пораста од 15,7% (2006) до 17,6% (2009). Раст учешћа изворних прихода је присутан у овом периоду, првенствено због смањења уступљених прихода локалним

¹⁸ Види шире: З. Бријас, Систем финансирања локалне самоуправе у Србији, Банкарска академија, Београд, 2010.

самоуправама. Сагласно прописаним критеријумима (приход по глави становника умањен за ненаменске трансфере), локалне самоуправе су груписане у четири класе. Трансфери за уједначавање су удвојени у периоду 2006-2009 година (16,8 млрд. динара 36,6 млрд. динара). Учење ненаменског трансфера по глави становника смањен је Класи 1 и Класи 2, а повећан Класи 3-о Класи 4 локалних самоуправа. Тако је учешће ових трансфера у укупним приходима локалних самоуправа Класе 4 износило 38,7% (2006) а повећано на 58,9% 2009 године. Слична тенденција је уочљива и код Класе 3 локалних самоуправа. Изражено бројем локалних самоуправа по класама, највеће промене у финансијским позицијама у овом периоду имају локалне самоуправе Класе 1. Неуједначености у фискалној позицији откривају и показатељи који се односе на јавне приходе умањене за ненаменске трансфере по глави становника, основне показатеље који одражавају активности уједначавања финансијских позиција локалних самоуправа (ненаменски трансфери по локалним самоуправама, као и врсте показатеља који указују на ефекте фискалних активности (јавни приходи локалних самоуправа по глави становника). У анализама се истражују и утицаји степена урбанизације и концентрације становништва на фискалну позицију локалних самоуправа, при чему важан показатељ представља концентрација становника по локалним самоуправама, који указује на неравномерност у груписању становништва у појединим територијалним јединицама. Тако је присутна просторна неравномерност у регионалном развоју, која утиче на груписање становништва у урбане средине са натпревечним фискалним позицијама.

У овом периоду се, сагласно европским стандардима и принципима, уважава значај екстерне ревизије у ефикасности локалних самоуправа, првенствено у нормативној сferи и начелима модерног финансијског пословања.

У реформи система локалне самоуправе у Србији у новом периоду посебно се инсистира на уважавању наведених принципа проглашених у европској

новели о локалној самоуправи, која обухвата уставну и законску основу локалне самоуправе, нови концепт и надлежности локалне самоуправе, заштиту граница јединица локалне самоуправе, организациону структуру и неопходне ресурсе у локалним срединама, услове вршења надлежности, управни надзор, изворе финансирања, правну заштиту и институционално удруживавање локалних самоуправа.

Истовремено се у реформском процесу тежи прихваташу препорука Комитета министара државама чланицама о финансијском и буџетском управљању на локалном и регионалном нивоу, које су у Европској унији усвојене 2004 и 2005 године. Препоручује се уважавање нових принципа који се односе на усаглашеност деловања локалне самоуправе са макроекономским циљевима, обезбеђење финансијске стабилности локалне у регионалне управе, рентабилност јавних услуга, одговорност и транспарентност у процесу доношења одлука у јавној потрошњи, на промене националног законодавства и др. У оквиру препорука се прецизно утврђени општи принципи и смернице за централне, регионалне и локалне органе власти. Истовремено се упућује на примену нових метода финансијске процене и управљања финансијским ризиком, одговорности представника и службеника у локалним органима, интерну и екстерну контролу и начине помоћи локалним самоуправама у ванредним и условима финансијске кризе. У препорукама локалним самоуправама се утврђују општи принципи, нови начин информисања, начела у буџетским процедурама и проценама у управљању финансијским ризицима, као и оквири за интерну и екстерну ревизију. Ове препоруке су у функцији остваривања једног од основних циљева Савета Европе, који се односи на јачање и консолидацију регионалне и локалне самоуправе. Инсистира се да ефикасан финансијски менаџмент обухвати и анализу и управљање финансијским ризицима, финансијске процене, избор инвестиција и финансијску ревизију. Мере ограничења финансијске стабилности локалних самоуправа треба предузимати само у изузетним случајевима, сагласно статуту, како се не би угрозио основни принцип аутономије локалне самоуправе.

11.5. Реформа система финансирања локалне самоуправе

У модерној теорији и пракси су присутна бројна истраживања оквира фискалне децентрализације у функцији остваривања економског раста и ефикасног задовољавања јавних потреба. Присутна је неекономичност централизованог одлучивања у јавној потрошњи супротно захтевима привреде и грађана у локалним самоуправама.

Фискална децентрализација представља актуелан проблем у свим земљама. Она је условљена политичким, економским, финансијским, социјалним и културним факторима. Децентрализација пружа разноврсне могућности за ефикасније вршење јавних услуга. Она је последица политичке реалности, економске ефикасности и захтева за оптимално пружање услуга у јавној потрошњи. Фискална децентрализација се заснива на новим правилима и међународним искуствима. У земљама у развоју је извршен делимичан пренос фискалних овлашћења на локалне самоуправе. Аутономија локалних самоуправа у трошењу јавних прихода је изражена у Мађарској, Польској, Словачкој и Чешкој, док локалне приоритете у Бугарској, Албанији, Украјини и Молдавији, одређују централни органи.

Основна покретачка снага процеса фискалне децентрализације садржана је у политичком деловању, потреби за бољом алокацијом ресурса и ефикаснијем систему јавних потреба. У последње време се истиче да је корупција администрације израженија у локалним самоуправама, што представља препреку у процесу фискалне децентрализације. Истиче се и да су локалне самоуправе првенствено одређене на основу политичког интереса, што отежава остварење равнотеже комплексних интереса у локалним срединама. У новим моделима фискалне децентрализације треба да се оствари ефикасно пружање

јавних услуга и макроекономска стабилност. Преношење јавних овлашћења мора бити обављено на јасан и транспарентан начин.

Ефикасан менаджмент локалне самоуправе је институционални предуслов успешне децентрализације. Проблеми децентрализације су посебно сложни у земљама у транзицији. Она се третира као основна димензија транзиције привреда у неразвијеним земљама. Успешно функционисање фискалног система је предуслов остварења комплексних реформских циљева. У теорији и фискалној практици се истичу принципи и правила у одређивању степена децентрализације у појединим земљама. Проучава се однос макроекономских показатеља и степена децентрализације. У свету су изражене разлике пореске аутономије локалне самоуправе у појединим земљама. Теорија не пружа прецизне одговоре о најбољем степену поделе фискалне одговорности између виших нивоа власти и локалне самоуправе. Оптимална фискална децентрализација одговара институционалном окружењу и конкретним економским условима у одређеним земљама. Привредни и друштвени развој представља основни услов процеса децентрализације, чији утицај на макроекономске показатеље треба, уз коришћење нових метода и техника, стално пратити у актуелним друштвено-економским околностима.

У већини земаља у транзицији се примењују системи вишестепене локалне управе. Тако систем двостепене локалне самоуправе (општина-регион) егзистира у Мађарској, Бугарској и Чешкој, тростепене управе у Польској (општина-округ-област), а једностепена аутономија у Словенији дозвољава више нивоа локалне самоуправе. У овим земљама се изражено разликује величина локалних самоуправа, а присутна је и тенденција повећања јединица локалне самоуправе, односно смањења величине територије локалних самоуправа. Истовремено се повећава и учешће средстава локалној самоуправи у БДП-у, посебно у системима са вишестепеном локалном самоуправом. Учешће средстава за локалну самоуправу у БДП-у износи од 5,3% (Словенија) до 12% (Мађарска). У земљама у

транзиције се на разлиčит начин утврђује висина трансфера и критеријуми његове расподеле јединицма локалне самоуправе. Наменски трансфери се претежно користе за финансирање капиталних инвестиција. У већини земаља у транзицији присутна је слобода у задуживању, осим у појединим државама где општине могу да се задужују само за капиталне инвестиције (Бугарска). Прописана су и ограничења у задуживању локалних самоуправа. Наставља се тренд благог пораста задуживања локалних самоуправа у земљама у транзицији.

У реформама финансирања локалне самоуправе у земљама у транзицији формирају се нови системи који уважавају разноврсне принципе који се односе на опредељење ка повећању сопствених извора финансирања, ефикасност, јасност, транспарентност, вертикалну и коризонталну уједначеност, предвидљивост трансфера и другре модерне принципе финансирања. У бројним државама се прецизно одређују врсте пореза које локалне самоуправе могу да уводе грађанима на својој територији. Уочавају се изражене разлике у висини учешћа сопствених прихода у укупним приходима локалних самоуправа у Европским земљама, па оно износи 5% у Аустрији, 7% у Португалији, 8% у Холандији, 14% у Великој Британији, 16% у Ирској, 20% у Италији и Немачкој, 30%-35% у Шпанији, Луксембургу и Белгији, 43% у Финској, 49% у Данској, 54% у Француској, 60% у Шведској.³⁸

Учешће сопствених извора прихода локалних самоуправа у њиховим укупним приходима у земљама у транзицији износи од око 5% (Бугарска, Литванија и Македонија) до око 33% (Мађарска, Пољска и Словенија) у 2001. години. У земљама у транзицији се, и поред политичких и техничких проблема, постепено проширују пореска овлашћења локалних самоуправа. У сложеним системима преноса средстава између различитих нивоа власти теки се остваривању општих циљева пореске реформе, који се односе на обезбеђивање локалних

³⁸ M.A. Fischer, Prihodi lokalnih samouprava u zemljama Evropske unije, Fauz, 1997, str47-56.

стимулација, минимални ниво услуга и хоризонтално уједначавање, као и остале циљеве у односу на ефикасност система јавних услуга, уједначавање трошкова и разлика у ценама коштана услуга, стимулације за прикупљање изворних прихода, уједначавање разлика у прикупљању јавних прихода. Савремени модели у преносу средстава између различитих нивова власти се заснивају на разлици између потреба за потрошњом и капацитета у прикупљању изворних прихода локалних самоуправа.

У реформама фискалног система, посебно у земљама у транзицији, треба формирати успешан менаџмент локалне самоуправе. Неefикасност у јавној потрошњи је често последица недовољно прецизне нормативне регулативе и неспособности менаџмента локалне самоуправе. Нови фискални системи су засновани на принципима ефикасности, флексибилности, једноставности, једнакости и демократичности. То захтева и остварење равнотеже између циљева укупних структурних реформа. У реформским процесима је битан редослед у спровођењу појединих фаза фискалних реформи, при чему се користе опрезне и оптимистичке стратегије. У процесу придрживања значајна је хармонизација пореских система Србије и Европске уније, што представља политички услов и циљ макроекономског развоја, посебно у привлачењу страних инвестиција. Радикалне и постепене реформе имају предности и мане у појединим фазама транзиционих реформи, при чему треба респектовати ставове међународних институција и неопходност синхронизације са другим секторским реформама економског система. Истовремено, ефикасне реформе фискалног система локалне самоуправе уважавају међународне принципе за одрживи развој.

12. УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

у процесу управљања људским ресурсима у локалним самоуправама потребно је следити правце деловања и начине организовања јавних система у којима делују квалификовани менаџери. Унапређење руководећег процеса захтева формирање сектора за управљање људским ресурсима у органима локалне управе, који засновани на новим моделима, треба да доведу до функционалнијег, ефикаснијег и транспарентнијег решавања проблема предузета и грађана на локалном нивоу.

У организацији локалне самоуправе квалитет информација има велики значај, јер се ради о одлучивању у веома компликованим организационим структурама које имају разне облике и широке управне делатности. Организовање локалне самоуправе има за циљ да обезбеди учешће свих друштвених субјеката у одлучивању у јавном сектору. Основни задатак менаџера и њихових тимова је да формирају нове модалните за квалитетно управљање у локалним самоуправама. Зато је неопходно да локалне самоуправе поседују високоствручан кадар, који поседује потребно теоријско знање и искуство у доношењу одлука у јавној потрошњи. При томе треба имати у виду да традиционалне технике управљања имају ограничења због специфичности организације управе. То захтева ефикасно деловање добро информисаних менаџера и њихових тимова, који користе предности информационих система и технологије. Политика унапређења људских ресурса у органима локалне самоуправе је неодвојиви део њиховог стратегијског развоја.

У мултидисциплинарном тимском раду ефикасно деловање руководилаца треба усмерити на приоритетне пројекте у чијој реализацији учествују групе експерата.

Управљање људским ресурсима треба сагледати у процесу организовања и развоја експертских система, који се разлијају у смислу традиционалних метода (дневаници рада, интервју, анализе ситуација, моделирање, привличење кадрова, рекламирање, пријаве, препоруке, радио-искуство, моделирање пословног окружења, систем бодовања, анализа јавних послова и синдикалне делатности).

Нове активности се односе на анализе јавних послова, планирање потенцијала људских ресурса, селекција кадрова, организовање система награђивања и усавршавање запослених кадрова. У подизану квалитета послова у локалној самоуправи посебно улогу има управљање људским ресурсима у вертикалној и хоризонталној организацији руководења.

Улога менаџера у усмеравању и повезивању делатности појединача у организационим структурама доприноси ефикасном доношењу одлука мултидисциплинарног карактера у конкретним политичким и економским околностима. Управљање на најнижем нивоу представља основу за успешну изградњу организационог система у локалним самоуправама, што захтева стручно знање базирано на потребама организације.

Управљање на вишем нивоу представља сложенији организациони облик у локалним самоуправама. У процесу одлучивања се остварују основни циљеви у појединим фазама, које се односе на препознавање проблема, разматрање могућих решења и доношење одлука у локалним самоуправама. Проблеме представљају честе промене законске регулативе у области државне управе.

У ефикасним локалним самоуправама се уважава потреба за персонализацијом и професионализацијом, чиме се избегава непотребна зависност од политичке

уље, странака на власти. Савремени системи управљања људским ресурсима отклањају штетан утицај субјективних и нестручних политичких одлука.

Реформе система локалне самоуправе треба да се спроводе сагласно модерним трендовима у Европској унији, где је достигнут степен развоја последица и добре организованости и ефективности јавних процеса и високој стручној способности кадрова у органима управе. Оптимално доношење одлука у једној потрошњи све више зависи од ангажовања високостручних кадрова.

13. УПРАВЉАЊЕ ЕКОНОМСКИМ РАЗВОЈЕМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

Локалне самоуправе у Србији су добиле нову надлеђност у односу на подстицање локалног економског развоја, што представља сложену проблематику у односу на решавање захтева грађана, инвеститора и привредних субјеката. Ова надлеђност подразумева увођење нових принципа стратегијског планирања локалног развоја и оптимално управљање ресурсима у локалним самоуправама. У овом процесу је потребно створити услове за равномеран регионални развој. Савремене локалне самоуправе користе нове концепте и инструменте локалног економског развоја и оснивају специјализоване канцеларије за управљање у овој области.

У савременом свету одговорност за развој локалних средина имају већине, области, градови и општине, које својим мерама утичу на услове привређивања и квалитет живота грађана. Данас је неопходно искористити расположиво време и ресурсе и прилагодити се условима међународног пословања, што се постиже скраћивањем административних процедура у пословању, применом нових

технологија и средстава комуникације, изградњом инфраструктуре, привлачењем инвестиција и увођењем е-локалне самоуправе.

Нови концепт локалног економског развоја се користи у оквиру потреба за економским растом и борбом против сиромаштва у земљи у транзицији. Тако локални економски развој обухвата активности на подстицаву страних инвестиција и предузетништва, отварању нових радних места, смањењу сиромаштва и повећању животног стандарда.

Локални економски развој карактеришу основни фактори који обухватају потребу да успостављају дијалога свих значајних локалних субјеката на ограниченој простору, мобилизацију расположивих ресурса, испоришавање локалних предности и нов систем управљања разбојем локалних самоуправа. У овом процесу се подстиче партнерство између субјеката јавног и приватног сектора, дефинишу и реализују развојне стратегије у циљу поспешавања економске активности у локалним срединама. Локални економски развој обухвата заједничке активности локалне самоуправе и различитих друштвених група, преко стварања дугорочног партнерства јавног, приватног и невладиног сектора. Модерне локалне самоуправе теже планираном и одрживом развоју, уз уважавање специфичности локалне средине и потребе њеног очувања.

Основни инструменти локалног економског развоја су индустриски паркови, бизнис инкубатори, зоне унапређеног пословања и канцеларије за локални економски развој. Индустриски парк у ширем смислу представља индустриску зону која је инфраструктурно опремљена за развој трговине и индустрије. Индустриски парк у ужем смислу представља инфраструктурно опремљене земљишне парцеле, које се, уз разноврсне додатне услуге, издају или продају предузећима у појединачним привредним гранама. У националном инвестиционом плану Србије одређена су средства за изградњу индустриских зона, односно

инфраструктурно уређених паркова. Савремени индустријски паркови се оснивају на основу интереса приватног и јавног сектора, при чему локалне власти обично обезбеђују земљишне парцеле и основну инфраструктуру. Управљање индустријским парковима у свету се заснива на приватно-јавним партнерству. У реформама је неопходно увести савремени систем управљања индустријским парковима и нове подстицаје и погодности за успешно пословање, што обухвата инфраструктуру и општинске земљишне парцеле по повољним ценама, пореска ослобађања, смањење намета за изградњу и коришћење пословник објекта, смањивање цене закупа земљишта и простора, субвенције и пореске кредите. Примена новог концепта омогућава повећање привлака страних инвестиција, примену нових технолошких достигнућа, смањење регионалних разлика и незапослености. У новом систему управљања економским развојем централна управа мора да обезбеди подстицајна средства за оснивање ових паркова, односно субвенције и олакшице за њихово инфраструктурно опремање, средства за откуп и уређење имовинско-правних односа у земљишној политици, пореске олакшице, једноставне и јасне административне процедуре, централизован систем давања дозвола и потребних сертификата.

Основни циљ оснивања бизнис инкубатора, као једног од основних инструмената локалног економског развоја је предузимање мера и механизама за оснивање и опстанак малих привредних субјеката. То подразумева обезбеђивање пословног простора и менаџмента, маркетинга, административне опреме, књиговодствене, саветодавне и финансијске услуге. У бизнис инкубаторима се подстиче употреба савремене технологије и отварање нових радних места. Привредни субјекти користе услуге менаџмента бизнис инкубатора у складу са договореним повољним условима. Разликујемо вишемаменске и специјализоване бизнис инкубаторе, који обухватају одређену делатност у односу на услуге, производњу и развој технологије. Бизнис инкубатори имају посебну улогу у формирању и пословању малих предузећа, која недовољно познају услове тржишног пословања и имају ограничени капитал за нова улагања. У градовима Србије се

развијају бизнис инкубатори, који имају значајну улогу у подстичању локалног економског развоја, посебно у Београду, Нишу, Новом Саду, Суботици, Зрењанину, Ужицу и Бору.

У савременој политици економског развоја посебан значај имају и зоне унапређеног пословања, које су у Србији основане 2002. године (Ниш, Крушевач, Ваљево и Зрењанин). Оне се заснивају на јавно-приватном партнерству. У овом систему се стварају и удружења зона унапређеног пословања ради стварања доволне пословне климе и различите активности које обухватају одржавање пословног простора и јавних површина, маркетинг, систем саобраћаја, заједничке капиталне инвестиције и урбанистичко уређење објекта. Локалне самоуправе поспешују овај процес новим начином прибављања административних дозвола, улагањем у инфраструктуру и другим мерама за остваривање циљева политике развоја.

Канцеларије за локални економски развој представљају значајан инструмент у локалним срединама. Надлежност локалних самоуправа у економском развоју је уведена и разрађена у Закону о локалној самоуправи, који је усвојен 2007. године. Тако органи локалне самоуправе доносе и реализују програме и пројекте локалног економског развоја и стварају о унапређењу општег оквира привредних активности у локалној средини. Истовремено се у бројним законима о финансирању, средствима у државној средини, јавним предузећима, планирању и изградњи, регионалном развоју, привредним друштвима, јавним набавкама, концесијама и тржишту хартијама од вредности уређују поједина питања која се односе на локални економски развој.

У наставку реформи треба тежити решавању проблема који произистичу из недовољне уређености имовинско-правних односа између различитих нивоа власти, и немогућности стицања власничких права на грађевинским земљиштем према интересима инвеститора, недовољних организационих и информатичких

капацитета, подељености надлежности у издавању административних дозвола и др. У Србији су, по проценама Светске Банке, на основу бројних критеријума недовољно развијени услови за покретање успешног пословања. Тешкоће се јављају у систему административних дозвола, оснивању предузећа, запошљавању, упису власничких права, заштити инвеститора, систему пореза, међународној регионалној трговини и реализацији уговора. Најлеповољнија ситуација је у систему пореза и издавања дозвола, и упису власничких права.

У појединим локалним самоуправама у Србији се реализују разноврсни пројекти подстицања економског развоја, при чему се јављају проблеми у синхронизацији политика на различитим нивоима, смерницама и расположивим материјалним, организационим, финансијским и људским ресурсима. Зато је неопходно узимати принципе стратешког планирања будућег развоја локалних самоуправа и усвојити, и реализовати секторске стратегије развоја уз очување животне средине, у чему треба да учествују заинтересовани субјекти јавног, приватног и невладиног сектора, односно невладине и развојне организације и културна удружења.

У постојећем систему посебан проблем представљају недовољна средства неразвијених општина за извршавање елементарних надлежности у подстицању економског развоја. Зато у наредном периоду треба развити и друге инструменте финансирања, који се односе на задуживање и емисију обvezница локалних самоуправа, јавно – приватно партнерство и донаторства. У новијем периоду значајну улогу у подстицању локалног економског развоја имају и средства која су утврђена у Националном инвестиционом плану и по основу игара на срећу. У Националном инвестиционом плану се инсистира на финансирању инфраструктурних пројеката, који треба да допринесу остваривању циљева економског развоја. У управљању имовином у циљу локалног развоја треба тежити увећању њене вредности, повећању прихода и смањењу расхода од имовине и савременом концепту управљања ризицима у комплексном

нормативном оквиру у Републици Србији. Посебан проблем представља што градови и општине нису власници имовине са којом располажу на својој територији, већ им је она уступљена од централног нивоа власти, што се односи и на грађевинско земљиште у локалним самоуправама.

Истовремено постојећи организациони и људски капацитети локалних самоуправа отежавају подстицање економског развоја у локалним срединама. Потребна је реорганизација локалне управе ради подршке привредним субјектима и савремени концепт управљања људским ресурсима у локалним самоуправама. Наведени проблеми представљају значајне препреке на путу остваривања циљева локалног економског развоја у Србији. У појединим општинама се оснивају канцеларије за локални економски развој и отварају центри за пружање одређених услуга и издавање административних дозвола, чemu доприноси техничка и финансијска помоћ међународних донатора. У новом систему важну улогу има канцеларија за локални економски развој чије основне функције и надлежности се односе на маркетинг, привлачење пословних активности, подршку предузетницима, стратегијско планирање, поспешивање инвестиција, управљање људским ресурсима, припрему и контролу реализације пројекта, саветодавне активности, координацију са централним органима управе и стварање модерног информационог система, односно базе података о кадровима, предузетницима, потенцијалним инвеститорима, могућностима приватизације, општинској имовини и земљишним парцелама. Основна улога канцеларије за локални економски развој је садржана у њеном учешћу у стратегијском и пројектном планирању локалног развоја, привлачењу нових инвестиција, подршци привреди и предузетништву, промоцији локалне самоуправе, унапређењу комуникације са вишим нивоима власти и др. У савременом управљању економским развојем локалних самоуправа посебно је значајна улога стручних кадрова, који поседују искуство, познају принципе односа са јавношћу, транспарентности и стандарде стратегијског планирања и развоја и функционисања управе, вештину комуникације и презентације и

изражено менаџерске способности, које долази до изражавања у тимском раду у остваривању комплексних циљева развоја.

14. СТРАТЕГИЈСКО ПЛАНИРАЊЕ РАЗВОЈА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА У СРБИЈИ

У стратегијском планирању развоја, ефикасне локалне самоуправе треба да оптимално комбинују своје ресурсе и искористе могућности приступа европским фондовима и сарадње са банкама, међународним институцијама и специјализованим агенцијама за подршку страним улаганима. У модерним градовима и општинама се стварају услови за ефикаснији систем јавних услуга, инвестирање и привредни развој. У том контексту се уважавају позитивна искуства локалних самоуправа у региону и потребе инвеститора и привредних субјекта у локалним срединама. У изради пројеката потребно је постићи координирану планску активност на различитим нивоима власти.

У периоду приступања Европској унији локалне самоуправе теже да искористе могућности коришћења средстава доступних фондова Европске уније, који се односе на помоћ транзицији и изградњи институција и међудржавну регионалну сарадњу. Подршка пројектима у циљу јачања институција, изградње инфраструктуре и јачање регионалне сарадње (прекограницна сарадња), сагласно финансијским оквирима Европске уније, износи око 1,2 млд. евра у периоду 2007-2012. година. Локалне самоуправе морају бити оспособљене за управљање сложеним пројектима на основу дефинисаних стратегијских планова у веома централизованом систему у коме се оне претежно јављају у улози корисника инвестиционих средстава.

У стратегијском процесу планирања треба да учествују грађани, привредни субјекти, бројна удружења и заједнице, како би се у транспарентном процесу

установили приоритети и њихова реализација у систему јавне потрошње. Локалне самоуправе у Србији усвајају развојне стратегије сагласно сопственим приоритетима, мада законима није предвиђена њихова обавеза да припремају секторске и стратешке планове развоја. У том смислу је присутна разлиница пракса у Републици Србији, па неке општине имају целовите планове развоја, односно програме одрживог развоја, док друге локалне јединице имају разрађене само секторске планове, како би привукле екстерне инвестиције.

Поједине локалне самоуправе немају разрађене ни секторске ни планове развоја својих средина. У буџетским процедурама се често не уважавају планови стратешког развоја. Преовладава концепт стратешког управљања заснован на реализацији развоја појединачних сектора, односно конкретних стратегија и акционих програма за младе, националне мањине и социјалну заштиту у локалним срединама. Проблеми се јављају у недовољном разумевању централне јавне управе значаја стратешког планирања у локалним самоуправама, које није доволјно развијено и због неадекватне и веома апстрактне методологије која се сугерише локалним срединама. Истовремено недостају стручне анализе инструмената за контролу реализације стратешких циљева. То се посебно односи на недостатак механизма у успостављању корелације између стратегије развоја и локалног буџета.

У постојећим стратегијама се недовољно уважава буџетска и просторна димензија развојних пројеката, а није јасно установљен принцип јавне одговорности у спровођењу планираних развојних активности. Стратегије треба да садрже јасан систем мрежне координације и субординације на различитом институционалном нивоу у локалним срединама. У постојећим стратегијама су недовољно развијени индикатори за праћење реализације стратегија, као што су евалуација и мониторинг. Модерне локалне самоуправе уводе нов систем мерила за транспарентно праћење ефикасности у реализацији циљева. Посебно

се инсистира на увећању механизма учешћа грађана и привредних субјеката у процесима јавне потрошње и израде развојних докумената.

Стратегија развоја Владе Републике Србије, која је усвојена 2005. године садржи основне елементе за планирање и реализацију одрживог развоја локалних самоуправа. У стратегији регионалног развоја за период 2007-2012. година, која је усвојена 2007. године се третирају проблеми регионалног развоја са различитих аспекта. У овом документу се подстиче политика у којој се инсистира на коришћењу развојних потенцијала развијених и неразвијених локалних самоуправа, како би се повећала конкурентност, смањиле регионалне разлике, зауставила негативна демографска кретања, наставила изградња регионалне инфраструктуре и процес децентрализације. Стратегија равномерног регионалног развоја уважава искуства држава чланица Европске уније, посебно у односу на нову улогу јавних институција у овој области. Инсистира се на подршци недовољно развијеним локалним самоуправама, преко стимулисања екстерних инвестиција.

У Националној стратегији одрживог развоја, која је усвојена 2008. године се уводе основе економске политике са аспекта развоја технологије, обезбеђења социјалне сигурности и очувања животне средине. У овој стратегији се промовише рационално коришћење природних ресурса, координација активности, развој институција и уравнотежен економски раст. Истиче се значај развоја саобраћајне и комуналне инфраструктуре, смањења сиромаштва и неравномерности у регионалном развоју и конкурентности. Основни циљ Националне стратегије одрживог развоја је ефикасно коришћење ресурса, очување природне средине, развој ефикасне и продуктивне привреде засноване на новим технологијама и знању и развитак партнериства јавног и приватног сектора, уз учешће грађана у транспарентним процесима јавне потрошње.

локалне самоуправе постају одговорне за реализацију циљева, који су утврђени у Акционом плану за имплементацију Стратегије одрживог развоја, који је усвојен 2009. године. У оквиру Акционог плана су утврђене активности које обухватају привреду, заштиту животне средине, социјалне програме, склапање сарадња, подстичање странских инвестиција, подршку фискалној децентрализацији, економску регионализацију, повећање запослености, нову замјенишну политику, изградњу комуналне инфраструктуре и институционални значајна је улога бројних развојних агенција у градовима и општинама, као што су агенција за развој малих и средњих предузећа, регионалне агенције и агенције настале на основу приватно-јавног партнериства. Основане су и развојне агенције у подршку међународних партнера у појединачним окрузима. У програме развоја су укључене и регионалне развојне агенције у појединачним срединама у оквиру Програма регионалног друштвено-економског развоја (Банат, Крагујевац, Лесковац, Краљево, Златибор, Прешево и Бујановац, Источна Србија, Нови Сад и друге агенције и развојна удружења).

У локалним самоуправама се оснивају канцеларије за планирање развоја, најчешће у оквиру кабинета председника градова и општина, које су, по правилу, оријентисане на већа инвестициона улагања. У овом систему се недовољно утиче на развој малих и средњих предузећа. У појединачним локалним самоуправама канцеларије за локални развој се, са неједнаким надлежностима у стратегијском управљању, формирају као одељења, одсеки и службе у оквиру јавне управе. У складу са постојећим прописима локалне самоуправе у организацији послова развоја, могу формирати привредна друштва, јавне агенције и предузећа.

У наредном периоду треба инсистирати да све локалне самоуправе у Србији усвоје стратегијске планове развоја, као основе краткорочног планирања развоја и фискалне политике у локалним срединама, при чему је корисно формирати комисије за стратешко планирање. Основне надлежности комисија за

стратегијско планирање обухватају прикупљање информација и анализе у областима економског, социјалног, урбаног, инфраструктурног, саобраћајног, енергетског, техничког и институционалног развоја. У остварену циљеве реализације потребно је остварити координирано деловање комисија за стратегијско планирање и канцеларија за развој у локалним самоуправама.

Основни циљеви стратегијског планирања се односе на визију, односно приоритете развоја у наредном периоду, стратегијске циљеве, иницијативе и пројекте, инструменте и механизме реализације програма, усклађивање стратегијског планирања и јавних прихода. Стратегијски план представља основ за годишња планска документа и управљање развојем у дугорочном периоду. Стратегијски план обухвата правне и институционалне основе, визију локалног развоја, секторску анализу, стратегијске циљеве, приоритетне пројекте са изворима финансијских средстава, факторе као предуслов реализације, индикаторе успешности, план финансирања и др. У стратегијском ланцу надлежности и одговорности мисија - вредности – визија – стратегија – акциони план – систем финансирања – фактори и индикатори успешности, треба остварити приоритете и интересе привредних субјеката и грађана. У овом процесу посебну пажњу треба усмерити на критичне факторе успеха стратегије развоја, која обухвата механизме за контролу квалитета у систему јавних услуга, координиран процес инвестиционог планирања и изградње инфраструктуре, регионалну сарадњу, примену информационих технологија у управи, индикаторе за праћење успешности, презентацију пројекта, процесе усвајања стратегије и систем управљања локалним развојем. Савремени систем управљања стратегијским планирањем обухвата припрему и спровођење планова, процес доношења одлука, одговорност за реализацију планова, укључивање заинтересованих субјеката, јасне процедуре, транспарентно извештавање и развој средстава комуникације. Модеран процес стратегијског планирања локалног развоја треба да обухвати и оперативно и финансијско планирање, уз интеграцију акционих

планова и стратешких документа са пројектима субјеката у јавном и приватном сектору. У стратешком процесу треба искористити расположиве могућности за финансирање инфраструктурних пројеката средствима предприступних фондова Европске уније.

Локалне самоуправе у Србији мора да се усмере на стварање атрактивних услова за привлачење спољних инвестиција ради реализације приоритетних пројеката, промовисање пројеката одрживог развоја, смање ризике у управљању природним ресурсима и искористе предности информационих технологија и иновативних стратегија у јавном управљању.

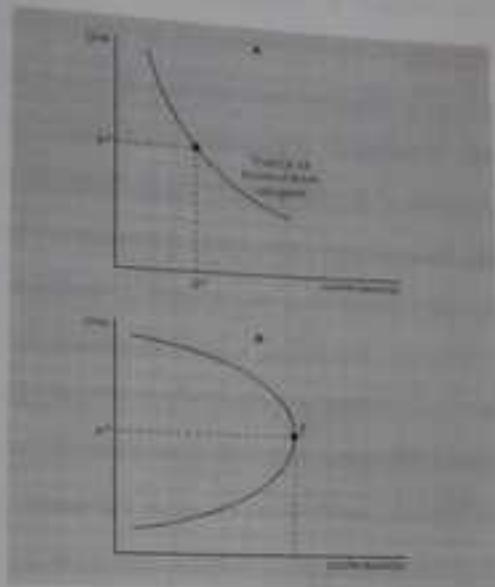
у реформском процесу у Србији, по угледу на развијене земље, тежи со унапређењу инвестиционог и пословног амбијента, примени нових фискалних принципа, промени структуре јавне потрошње, повећању ефикасности јавних инвестиција, фискалној реформи у функцији развоја и запошљавања и ефикасности јавног сектора, односно локалних самоуправа и јавних предузећа.⁴⁰ У циљу смањења трошка и ризика у пословању у Србији се инсистира на отклањању бирократских баријера, смањењу корупције, повећању конкуренције, изградњи инфраструктуре, јачању финансијске дисциплине и регулисању својинских односа. У реформском процесу треба уважити чињенице да висок степен корупције и административне баријере представљају озбиљне препреке за инвестирање и унапређење предузетничке климе у Србији.

У пројекцији консолидованих јавних прихода и расхода за период 2011-2020 година се планира да учешће јавних прихода у БДП-у износи 38,8%, а јавних расхода 38,5% 2020 године. Планирано је да трансферна средства локалним самоуправама смањују своје учешће у БДП-у, како би оно износило 15,2%, а предвиђено је да остали трансфери учествују са 5,2% у БДП-у 2020 године. У реформском процесу треба наставити реструктуирање јавних предузећа, која чине значајан део привреде и либерализовати комуналне и инфраструктурне делатности. У реформском процесу се намеће потреба смањења учешћа јавне потрошње у БДП-у и броја административних службеника, у овом контексту треба посетити да је тежња ка максимизирању величине бирократије

* Види шире: Арсић, М., и пр. Посткризни модел економског раста и развоја Србије, 2011-2020. Економски факултет, Београд, 2010.

представља један од основних извора неефикасности у јавном сектору
(графички приказ).¹¹

Максимизирање величине бирократије



У одсуству конкуренције, бирократија се опредељује за ону која максимизира обим административне организације; односно укупне јавне расходе, који се максимизирају у тачки P^* (други дијаграм: производ цене и количине – за сваки ниво цена, представља основу за бирократско одређивање укупних јавних расхода). Крива тражње за одређеном административном услугом показује да количина тражених јавних услуга расте уколико опада њихова цена (први дијаграм).

¹¹ Suplitz, J.E. Економија јавног сектора, Економски факултет, Београд, 2004. str.205.

у процесу транзиције је присутно перманентно прилагођавање различитих модела локалне самоуправе сагласно променама у функционисању централне државе. Тежи се превладавању тенденције ка централизацији и формирању ефикасних локалних самоуправа, уз примену различитих поступака и метода које имају изражене сличности у појединачним земљама у транзицији. Реформским процесима дају подршку међународне и донаторске организације. Реформе се заснивају на принципима проглашеним у Европској повелји о локалној самоуправи. У том контексту се прихватају и нове политичке форме директне демократије, које се утврђују у нову законску регулативу. Посебна пажња се поклања статусу и правном положају локалних власти и процесима децентрализације. Изражене су и специфичности у подели надлежности између националних и локалних управа у земљама у транзицији. Локалне самоуправе се често заснивају на принципу двоструке субординације, јер се посматрају као субјекти управе на локалном нивоу и директне државне контроле. У систему контроле управљања јавним службама се уводе различите традиционалне и организационе форме. Реформишу се јавна администрација и службе у процесу децентрализације и процеси рада у локалним самоуправама. То подразумева доношење бројних законских прописа и уважавање савремених принципа менаџмента у локалним самоуправама.

Проучавање процеса реформи локалних самоуправа доприноси успешном сагледавању развојних трендова у земљама у транзицији.

Потребно је истаћи да су реформе локалне самоуправе и администрације директно повезане, што је присутно и у новој законској нормативи, која одражава основне циљеве реформи које се спроводе сагласно принципима демократичности, правичности и ефикасности.

Реформе локалне самоуправе су усмерене на ефикасност рада, демократску контролу, административну продуктивност, рационализацију јавних расхода,

уважавање принципа демократичности и транспарентности, систем финансирања и ефективну контролу у локалним самоуправама. У реформским процесима је неопходно дефинисање новог правног оквира за децентрализацију власти, односно јавних служби. Посебна пажња се посвећује борби против корупције на локалном нивоу. Квалитет јавних услуга мора да одговара интересима привреде и грађана, који су уједно и порески обвезници на различитим нивонима. Посебан реформски захтев се односи на прилагођавање локалне самоуправе условима и циљевима привредног развоја. У том процесу је потребно створити оптималан баланс између јавног и приватног сектора, што захтева уважавање принципа савременог стратегијског менаџмента у раду локалних органа.

Реформски процеси обухватају потребу ка већој аутономији локалних самоуправа у условима транзиције и глобалних тенденције. У савременим условима локалне самоуправе добијају важну улогу у остваривању циљева стабилизационе и развојне политике. У том смислу у реформским процесима се тежи прављењу нормативне разлике у надлежностима и одговорностима између централних органа и локалних самоуправа, стварању политичких, административних и финансијских услова за оптималну децентрализацију, повећању управних и финансијских капацитета локалних самоуправа, при чему се инсистира на њиховим новим надлежностима у економском и одрживом развоју.

У реформским процесима је неопходно обезбедити активно учешће грађана у систему јавне потрошње и повећати ефикасност система локални самоуправа, путем учешће у реализацији регионалних планова, модерног система координације администрације у остваривању циљева и задатака у локалним срединама. Тежи се побољшању квалитета јавних услуга и увођењу функционалне интеграције при чему централни органи и локалне самоуправе представљају партнere у остваривању комплексних циљева у јавном сектору.

у новим системима се уважава савремени положај јавног сектора у држави у којој су локалне самоуправе сервиси грађана и привредних субјеката. Модерни процеси подразумевају десентрализацију државне управе, фискалну децентрализацију и нов однос јавне управе према грађанима, на основу веће ефикасности рада, јачања правне сигурности и транспарентности у јавној потрошњи. Зато је неопходна примена нових метода и принципа у управљању и организацији рада у локалним самоуправама.

То подразумева ефикасан систем доношења одлука, мотивације и одговорности администрације и нове механизми контроле. Данас се проширују класични облици управне и судске контроле рад локалних органа, што се односи и на пренете послове. Повећање ефикасности и одговорности администрације представља предуслов успешног менаџмента локалне самоуправе. То подразумева примену информационих технологија, стварање савремених модела јавне управе и ефективан менаџмент.

Тако је модеран и ефикасан систем јавне управе заснован на принципима стратегијског менаџмента и стандардима управљања јавним сектором у развијеним земљама. Реформски циљеви се односе на повећање одговорности јавног сектора и управљачких структура у јавној потрошњи. Формирају се ефикасни системи управљања јавним сектором засновани на концепту тржишног управљања у приватном сектору. Савремени менаџмент у локалним самоуправама чини оквир за повећање ефикасности јавног сектора. У новије време се спроводе бројне реформе јавног сектора у земљама у транзицији, у којима није приметна јасна разлика између јавног и приватног сектора. Указује се на шири значај остварених реформских резултата у процесу децентрализације, конкурентност између јавног и приватног сектора, флексибилност у избору инструмената тржишног типа и одговорност за доношење и спровођење одлука у јавном сектору.

у савременим условима је обавезна модернизације и трансформације неефикасних јавних предузећа.

Реформе јавног сектора обухватају ефикасно управљање, структурне и извршне процесе, инвестициону и политичку активност. Администрација се тротира као сложен социјални систем повезан са друштвеним и економским условима.

Реформа јавне управе је део постојећих транзиционих процеса, што захтева нови управљачки систем усклађен са модерним тенденцијама у развоју демократских држава. Зато је реформа локалне самоуправе, као предуслов за прелазак на тријадну привреду, трајан процес, који се спроводи уз уважавање економских, финансијских и демократских принципа.

Сагласно новој улози савремене државе се тежи дефинисању општег модела јавног управљања који обухвата разноврсне политичке, економске, социолошке и административне утицаје. Отежавајући фактор је што се нови систем формира у условима ограничавања јавне потрошње у земљама у транзицији и глобализације економије. Истовремено су присутне социолошке и демократске промене које условљавају повећање јавне потрошње, што отежава остварење реформских циљева.

Политички систем је у нормативном погледу важан фактор утицаја на реформу јавног сектора. Политички утицаји доприносе креирању правца реформе јавног сектора.

У реформама је неопходно уочити субјекте који подржавају или отежавају променама у јавном сектору. Ови интерактивни утицаји делују на успешност реформе јавних система и локалне самоуправе. Реформе се спроводе у специфичним политичким и економским условима у појединим земљама. Зато

је потребан специфичан реформски приступ уз уважавање искустава у спровођену различитих модела у развијеним државама. Корисно је познавати одређене предности и мање процеса децентрализације и специјализације у јавном сектору у појединачним земљама.

У новије време се истиче улога менаџера у пружању квалитетних јавних услуга у локалним самоуправама. У теоријама се проучавају бројне препреке ефикасног обављања јавних послова.

Реформе су усмерене на подстicanje конкуренције у јавном сектору, повећање ефикасности и праведности у јавном сектору.

У савременим системима се анализира остварење постављених циљева, што се односи и на ефикасност локалне самоуправе, административну културу и транспарентност и ефикасност процеса у јавном сектору.

Настојања су усмерена ка идентификацији основне реформске визије јавног управљања у тржишном моделу, који подразумева подршку државе, свеобухватну приватизацију, концепт повећања учешћа грађана у флексибилном систему јавних услуга и јасну нормативну регулативу. Инсистира се на децентрализацији, јачању учешћа грађана и смањењу бирократизације локалних самоуправа.

Тржишни модели, у којима администрација путем уговора реализује јавне услуге, примењује се у САД, Канади, Великој Британији и Аустралији. На учешћу грађана се инсистира у Шведској, Холандији и Финској. У развијеним земљама се инсистира на сталном прилагођавању организације управе и примени савремене информационе технологије.

У савременим државама се примењују мешовите визије са специфичним карактеристикама. У развијеним земљама се промовише нова улога државе и

модеран начин организације система јавне потрошње. Инсистира се на процесу децентрализације, преносу власти, фискалним променама и повећању квалитета пружања јавних услуга (Шведска, Финска, Белгија, Холандија, Француска и Италија). У другим земљама се спроводе суштинске реформе јавне управе и инсистира на разноврсним демократским принципима (Велика Британија, Аустралија, Шведска, Финска и Холандија). У спровођену модела смањења улоге државе се спроводи обимна приватизација јавних система.

Реформе су условљене бројним разлозима политичког, културолошког, социолошког и друштвено-економског карактера. Основни реформски циљеви су усмерени ка ефикасном пружању јавних услуга, уз уважавање принципа транспарентности и усаглашавања јавне потрошње са привредним могућностима у појединим државама потенцијалу.

У том контексту треба истаћи да се јавне делатности обављају у измененим условима власништва и глобалној економији. Зато се у промењеној структури савремене државе и позиције јавних предузећа, инсистира и на уважавању предузетничког духа у систему јавних услуга: доноси нове облике управљања јавним мњењем. Потреба за новим начином организовања и управљања јавним системима је последица развоја информатичног друштва. Реформе се, ради укидања класичне бирократске структуре, спроводе у правцу децентрализације и квалитетнијег задовољавања јавних потреба, што подразумева ефикасан систем јавне потрошње, повећање одговорности, коришћење компаративних предности, уважавање стратегијских принципа, профитабилност, нове технологије, знања и иновације. Успешне реформе управљања у јавном сектору се заснивају на методама стратегијског менаџмента.

Модерни јавни системи своју улогу у тржишном окружењу остварују у координацији грађана, привреде и органа управе. Реформе обухватају различите фазе, које се односе на дефинисање стратегија и циљева, нормативно

регулисање, увођење конкуренције, реструктуирање, приватизације, статус
имовине и ефикасну државну контролу.

примену нових стратегија јавног сектора проузрокује светска економска криза,
при чему у постојећем политичком окружењу, треба уважавати последице јавне
контrole и система цене јавних предузећа као инструмента социјалне политике.
изражена је потреба ка планском прилагођавању организационе структуре и
демонополизацији пословања јавних предузећа.

Савремена држава задржава нормативну и контролну функцију у области
задовољавања јавних потреба, цена, квалитета и управљања сагласно свом
учешћу у власништву, су у специфичним условима корисни у реформи јавних
система.

То захтева способан менаџмент у јавним системима, заснован на модерним
принципима и међународним стандардима у управљању јавним сектором, чиме
се стварају предуслови за његово прилагођавање глобалним променама и
потребама привреде и грађана у локалним самоуправама у свету.

Модели јавних система зависе од друштвених и економских приоритета у
одређеном временском периоду, при чему треба водити рачуна о положају
јавног сектора у друштву и јаком утицају политичких фактора.

У реформским транзиционим процесима значајно је усклађивање јавних система
и инфраструктуре са европским стандардима и принципима. У том смислу се
сагледавају и ограничавајући фактори у спровођењу реформи јавног сектора и
маикроекономске последице примене неолибералног концепта у одређеним
зимљима.

потребно је обезбедити ефикасније јавно и корпоративно управљање, вишег квалитета јавних услуга, независност рада регулаторних тела и јачање нормативне и контролне улоге државе, односно формирати флексибилне и ефективне јавне структуре у глобалном тржишном окружењу. Само на тај начин се превазилазе негативне последице нефлексибилности, неекономичности, гломазности, комплексности и недемократичности високих трошкава бирократских структура. У одређивању модела реформи локалне самоуправе треба преиспитати постојећу нормативу, улогу регулаторних тела и институција и степен децентрализације. Успешна и образована јавна управа треба да одговори комплексним захтевима привреде и грађана у локалним самоуправама. То захтева увођење новог концепта функционалне, предузетничке и финансијски јаке локалне самоуправе, која развија партнерске односе са вишим нивоима власти, што омогућава ефикасно вршење јавних услуга, повећање инвестиционих улагања и остварење циљева укупног развоја.

Реформе јавних система су у функцији повећања ефикасности и организованости и измене технолошких иновација. У том процесу треба разликовати менаџерске и власничке функције. Тежи се стварању дугорочног партнериства између државе и јавних предузећа, уз коришћење информационих технологија, у функцији остваривања циљева развоја.

У процесу придрживања Европској унији потребно је формирати одговорну, ефикасну, транспарентну и стручну локалну самоуправу. Неefикасна локална самоуправа негативно утиче на вршење услуга у јавној потрошњи и конкурентност приватног сектора на међународном тржишту. У том контексту се инсистира на уважавању принципа управљања квалитетом у локалним самоуправама, које су изложене конкуренцији у поступку придрживања Европској унији. То захтева ангажовање квалитетних кадрова у локалним срединама. У развијеним земљама се уводе модели управљања квалитетом у локалним самоуправама, који су слични онима који се примењују у приватном

сектору. Инсистира се на прихватавању нове филозофије рада и начела управљања квалитетом у локалним срединама. У појединачним локалним самоуправама је започет процес стандардизације у јавном управљању, што доприноси повећању интересовања инвеститора за улагања у привредни развој. Реформе општинске управе доприносе стварању услова за развој предузетништва и инвестиционих улагања, па у реформском процесу треба инсистирати на сертификацији општина, односно испуњењу одређених стандарда, како би се заинтересовали потенцијални инвеститори и остварили комплексни циљеви у јавној потрошњи и привредном развоју локалних средина.

У Закону о локалној самоуправи је отворена могућност градовима и општинама да у својим статутима уведу функцију менаџера за вршење послова из њихове надлежности. Општински менаџер предлаже пројекте којима се доприноси економском развоју, ефикасном задовољавању потребе грађана и заштити животне средине, подстиче предузетичка иницијатива, приватно-јавно партнёрство, инвестициона улагања и привлачење страног капитала (Члан 5б. Закона о локалној самоуправи). У Закону није јасно разрађен положај општинског менаџера, па локалне самоуправе треба то питање да уреде у својим статутима. У закону је уведена могућност ангажовања општинског менаџера на основу уговора са локалном самоуправом. Основна функција менаџера у локалној самоуправи је садржана у стварању повољне климе за развој локалне територијалне јединице. У прописима није јасно одређено да ли менаџер представља део општинске управе, па је у том смислу присутна неједнака пракса у појединачним локалним срединама. У појединачним државама је обједињена улога општинског менаџера и начелника локалне управе (Словачка). Ове функције су у Србији раздвојене, па менаџер мора, да у циљу обављања својих функција, стално сарађује са стручним службама и општинском управом. У постојећим законским оквирима неопходно је остварити успешну сарадњу између представника општине као носиоца извршних функција, представника и председника општине као носиоца извршних функција, представника и заступника општине и општинског менаџера. То се посебно односи на

инвестициона улагања, која подстиче општински менаџер а извршава председник општине, коме припада право потписа уговора са инвеститорима. истовремено у законским прописима није јасно дефинисан извор финансирања послова менаџера. Општински менаџер предлаже, али не спроводи пројекте којима се подстиче економски развој и задовољавају јавне потребе. У том смислу је неопходна промена законских прописа, тако би се уважили базини менаџерских принципи, посебно у погледу потпуног информисања о новинама локалних самоуправа. Нерешени имовинско-правни односи отежавају привлачење директних инвестиција и отежавају ефикасно извршавање послова општинског менаџера. Савремени општински менаџер мора да, поред прописаних функција, познаје укупно функционисање локалне самоуправе, установа и јавних предузећа, као и стање комуналне инфраструктуре у локалним срединама. Општински менаџер треба да учествује и у покретању програма за стратешко планирање и маркетинг појединачних делатности у локалним срединама. У промени законских прописа корисно је регулисати нове функције општинског менаџера, и начин његовог избора и статуса у локалним самоуправама.

У остварењу комплексних циљева локалног економског развоја који се ослања на предности локалне средине и потенцијал тржишта, значајну улогу има општински менаџер као његов носилац. Локални економски развој треба схватити као процес стратегијског планирања путем сарадње локалних самоуправа, приватног и невладиног сектора у циљу подстицања инвестиција и економског раста. Основне стратегије подстицања развоја локалних самоуправа обухватају привлачење страних инвестиција, путем земљишне политике и пореских олакшица и подстицања предузетничке иницијативе. То подразумева подршку малим и средњим предузећима, новим пословним иницијативама, инвестирање у инфраструктуру, развоју појединачних локација и привлачење слојних инвестиција. Потребно је створити повољну пословну климу у локалним самоуправама, што захтева реформе у процесу децентрализације, по угледу на развијене земље. Модерне локалне самоуправе доприносе укупном развоју у

области урбанистичког планирања коришћења грађевинског земљишта, комуналне инфраструктуре, таксени политики, издавања грађевинских дозвола и др. У циљу остваривања комплексних задатака у овој области, неопходно је дефинисати одговарајуће стратегије и акционе планове њихове реализације, у чemu општински менаџер, по утеду на разширене земље, треба да има важну менаџерску улогу. Општински Менаџер представља значајан фактор организационих промена, визије, културе организације и функције представљања потенцијала локалне самоуправе. То захтева уочавање савремених тенденција и нових идеја у односу на функције локалне управе и општинског менаџера, који треба да поседује особине савременог лидера у стратегијском менаџменту локалних самоуправа. У остваривању комплексних надлежности локалне самоуправе остварује се стратешко партнерство у модерним јавним системима како би се остварили разноврсни програми развоја засновани на постојећим ресурсима у локалним срединама, развила кооперација између предузећа и локалних институција, увељи нови модели финансирања инфраструктуре и објединили финансијски капацитети. У том контексту је важна улога општинског менаџера у лобирању у јавним службама и другим институцијама ради остваривања развојних циљева.

Свакако да на успешност процеса децентрализације утиче институционална развијеност, ниво локалних капацитета, политичка и економска култура у локалним самоуправама. Остваривање комплексних надлежности локалних самоуправа захтева формирање мултидисциплинарних тимова и уважавање принципа стратегијског планирања, ефикасну сарадњу са централним органима, приватним и невладиним сектором. У том смислу се превазилазе конвенционалне организационе и хијерархијске структуре у локалним самоуправама.

Општински менаџери у савременим управама имају важну улогу у организацији компетентних тимова, дефинисању визије, мисије и развоја локалне средине, као

и утврђивану приоритета сагласно распоредним финансјским средствима, планирању и извршењу активности. Савремене локалне самоуправе свој развој засновају на новом концепту који уважава привредне приоритете и принципе предузетништва, па је изражен значај улоге општинског менаџера и уважавања принципа стратешког менаџмента и односа са јавношћу. У овом реформском процесу локалне самоуправе треба да створе нов пословни амбијент и ефикасан систем јавних услуга, и превазиђу постојеће проблеме у практици у територијалним јединицама у Србији, који се првенствено односе на недовољна страна улагања, квалитет јавних услуга, изражену корупцију, непотребне административне трошкове, високе порезе и таксе, недостатак инвестиционог капитала, неразвијену инфраструктуру, несагласност у утврђивању приоритета, недовољно развијену сарадњу са јавним и приватним сектором, компликоване административне процедуре за добијање дозвола и нетранспарентност процеса у јавној потрошњи.

У савременом систему се промовише улога менаџера општине који остварује своју саветничку, информативну, медијаторску и стратешку улогу у реализацији развојних циљева локалних самоуправа. Зато је у реформском процесу потребно ојачати функцију општинског менаџера и повећати учешће грађана у утврђивању и реализацији приоритета у јавној потрошњи, и увести нове механизме екстерне и интерне контроле у локалним самоуправама. У овом процесу посебну улогу треба да добије општински менаџер који координира рад бројних служби и управља људским ресурсима у локалним самоуправама, по угледу на развијене земље. Посебна улога општинског менаџера односи се и на његову интерну и екстерну комуникацију у процесу придрживања европској унији. Његова значајна улога се остварује у оквиру економског развоја локалне самоуправе, посебно у стварању услова за привлачење капитала. То захтева промену статуса институције и начина финансирања општинског менаџера, која није обавезна у постојећим законским прописима.

результат этого синтеза должны у землем оторвать ее отходы к у подчиненному активности и контролю основных земельных систем. У Сибири есть разные механизмы для поиска новых эффективностей в поисках идей и самоподдержки, это поддержание земельных инноваций и новых производственных структур.

результати истраживања су, уз коришћење разноврсних метода и техника, потпуно потврдили генералну хипотезу, односно да ефикасан менаџмент у локалним самоуправама мора бити заснован на коришћењу савремених информационих технологија и стратегија електронског пословања, међународним стандардима и принципима економичности, демократичности и транспарентности. Успешна локална самоуправа проналази нове организационе моделе и технолошки образоване менаџере.

Доказано је да оптималан систем задовољавања јавних потреба трајана уважава основне елементе садржане у Европској повељи о локалној самоуправи, која представља темељ демократских држава. Реформе обухватају промене у систему финансирања локалне самоуправе, посебно у формирању сопствених јавних прихода. Локална самоуправа се сагласно међународним определењима мора развијати у правцу оптимална децентрализације, фискалне независности и транспарентности.

У научном поступку су потврђене и појединачне хипотезе, које произистиму из генералне хипотезе и потврђено да се у реформама локалне самоуправе морају уважавати принципи ефикасности, демократичности, транспарентности и стратешког интеркултурног менаџмента. Затро је у модерним системима потребно обезбедити учешће образованих менаџера у раду јавне управе.

Проучене су нормативне основе система локалне самоуправе у свету, односно уставне и законске основе дефинисања њене организације условљене рангишћу власништва и степена демократизације система у појединим склопима. Анализирани су изворни и поверили послови који обухватају

администрацију, комуналне делатности и уређивања градског грађевинског имовишта и пословног простора, одржавање и изградњу путева и улица, као и активне у области образовања, културе, занатства, туризма и социјалне заштите у локалним самоуправама.

У раду су детаљно сагледани принципи из Европске повеље о локалној самоуправи. Истакнуто је да процес децентрализације захтева комплексне промене и утврђивање надлежности и одговорности различитих нивоа власти. Проучено су нове теорије и практика корупције у локалним самоуправама. Доказана је посебна улога реформисаног јавног сектора у развоју модерних држава.

У новије време се ствара систем модерне предузетничке локалне самоуправе, која има важну улогу у остваривању приватно-јавне сарадње, привлачењу страних инвестиција, решавању проблема незапослености и остваривању основних циљева друштвено-економског развоја. Квалитет јавних услуга директно зависи од нивоа партнерских односа између централне власти и локалних самоуправа, које су изложене међународној конкуренцији у пословању и привлачењу инвестиција. Указано је да савремене локалне самоуправе уважавају принципе предузетничког управљања и перманентно креирају услове за привлачење инвестиција и развој малих и средњих предузећа у сарадњи са цивилним друштвом и приватним сектором у локалним срединама.

У раду је потврђена неопходност увођења нових модела динамичне и виталне организације локалне самоуправе, односно ефикасан менаџмент, који уважава демократске принципе и утицаје виших нивоа власти и цивилног друштва у реформским процесима. У овом процесу треба инсистирати на прихватујућим механизама и система вертикалне и хоризонталне координације, по угледу на развијене европске државе. У том смислу се инсистира на међународним препорукама и аналитичком сагледавању институционалног и

штимског оквира локалне самоуправе у Србији, односно координацији у информативним процедурама, хармонизацији са Европском унијом и модерним индексима у којима учествују представници локалних самоуправа и грађанског друштва.

У раду се инсистира да је у реформи система локалне самоуправе неопходно уважавање њене улоге у одрживом развоју, који подразумева примену нових планова и програма активности на локалном нивоу ради остварења оптималног развоја. Уз очување животне средине То подразумева стратегијску анализу економских, технолошких и институционалних фактора, као предуслова за оптимално задовољавање потреба привредних субјеката и грађана у локалној средини. Нове економске и еколошке стандарде треба применити у области просторног и урбанистичког планирања, изградњи инфраструктуре и политики смањења сиромаштва, запошљавања и развоја локалне самоуправе. Нови концепти подразумевају интеракцију економског и друштвеног развоја уз оптимално управљање животном средином. Тако се инсистира на прихватујућу одређења из Европске стратегије одрживог развоја и концепта еколошког инвеститманта у функцији остваривања развојних циљева. У реформском процесу је потребно уважити етичке, економске, социјалне, здравствене, политичке и културне факторе ради остваривања циљева политике одрживог развоја. То захтева анализу и нов систем управљања екстерним и интерним економским и еколошким ризицима.

Савремене локалне самоуправе имају нову надлежност у подстицању економског развоја, што условљава неопходност примене нових принципа стратегијског планирања и оптималног управљања ресурсима у локалној средини. Зато је, како се инсистира у овом раду, потребно створити услове за равномеран регионални развој на основу примене модерних концепата и инструментата економског развоја. У том смислу се препоручује оснивање индустриских паркова, бизнис инкубатора, зона унапређеног пословања и

специјализованих канцеларија, као основних инструмената локалног економског развоја. Примена овог концепта омогућава развој предузетништва, примену нових технолошких иновација, привлачење странаке инвестиције и смањење недоступности и регионалне неравнотеже, што захтева обезбеђење пистицајних средстава за развој наведених инструмената у локалним срединама. У раду је разрађена важна улога канцеларија за локални економски маркетинг, стратегијско планирање, привлачење инвестиција, управљање природним ресурсима, припрему и контролу реализације програма и пројекта, стварање ефикасног информационог система и разноврсних база података, и координацију са органима на вишим нивоима власти.

Доказана је потреба прихватања принципа стратегијског планирања развоја локалних самоуправа ради оптималне комбинације расположивих ресурса, сарадње са међународним институцијама и агенцијама, као и приступа европским фондовима за подршку страним улагањима. Локалне самоуправе у земљама у транзицији треба да искористе могућности приступа међународним фондовима у процесу придрживања Европској унији. Истовремено оне се у реализацији својих иновативних стратегија усмеравају ка стварању услова за инвестирање приоритетних програма и промовисање пројекта одрживог развоја, уз смањење ризика у управљању природним ресурсима и коришћење предности информационих технологија.

Иносира се на важности система управљања градским грађевинским земљиштем у оквиру укупног менажмента локалне самоуправе, у чemu се уражавају законитости деловања и захваташа градске ренте у локалним самоуправама. Прикупљена средства треба усмерити у развој општина и градова. У овој области је потребно спречити манипулатије градским грађевинским земљиштем, посебно у поступку приватизације и система доношења и

реализације урбанистичких планова. У раду је указано на нове методе и технике програмирања у усмеравању процеса урбанизације у локалним срединама.

Установа локална самоуправа подразумева електронско пословање и увођење савремених модела управљања јавним сервисима, тасновних на модерним информационим технологијама. Потребно је увођење е-пословања локалне самоуправе и развој јавних сервиса, уз примену нових модела управљања. Ефикасан менаџмент подразумева примену нових информационих технологија, стратегија и модела електронског пословања, што доприноси ефикасном задовољавању јавних потреба грађана у флексибилном електронском послову локалне самоуправе. Тиме се превазилазе негативне последице бирократског система.

Остваривање јавног интереса као покретача модерних друштава захтева ефикасан менаџмент у локалним самоуправама. То тражи стварање услова за прихватање нових знања, техника и информационих технологија, што доприноси промени односа јавне управе, привреде и грађана у систему јавних услуга. Истиче се да је основни предуслов за ефикасан менаџмент демократизација система управљања и ангажовање способних менаџера за извршавање комплексних послова и задатака у локалним самоуправама. То подразумева интердисциплинарни приступ и примену нових знања из области економије, стратегијског менаџмента, маркетинга, организације, комуникација, информатике, психологије и социологије. У том контексту се тежи прихватању нових система управљања документима, као дела стратегије савременог система локалне самоуправе. Модеран документ менаџмент систем обухвата анализе система јавних услуга и информационих технологија, као и административне процесе и стратегије у локалним самоуправама. На тај начин се поједностављује и убрзава размена информација и знања у јасним административним процедурама, и успоставља успешна координација у организационој структури јавне управе, чиме се смањују трошкови и подиже квалитет услуга.

надавно да реформе јавних система траже општу сагласност о начинима и правцима стварања јаких институција и организационих структура модерне управе.

Зато је потребно увести нове системе е-јавних сервиса у Србији, у чemu се повећава одговорност институција у реализацији пројекта развоја локалне самоуправе. У систему е-услуга се, у интеракцији са грађанима и предузетима, могу обавити јавни послови у односу на матичне књиге, грађевинске дозволе и комуналне и привредне проблеме. Јавне потребе се ефикасно задовољавају уз коришћење савремених метода комуникације (позивни центри, интранет, екстранет, интернет и мобилни телефони). Данас се истиче захтев на стандардизацији и безбедности података у електронском пословању управе. Грађани у систему е-пословања постају информисанији, што омогућавају нови системи и информационе технологије.

Зато се морају уважавати основни стратегијски правци развоја е-управе и развити инструменти за мерење развијености јавних сервиса: У истраживањима се истиче потреба едукације администрације и грађана и увођење нових решења у сервисирању јавних потреба у јавним системима. Позивни центри омогућавају ефикасније и флексибилније доношење одлука у јавној потрошњи у којој су грађани постали активни учесници.

Истраживања се односе и на правне и организационе окворе и стратегије развоја електронског пословања у локалним самоуправама, због чега су анализирана определења садржана у Националној стратегији одрживог развоја, Стратегији развоја информационог друштва, законским прописима, акционим плановима хармонизације, уредбама и упутствима које се односе на информационе системе. Потврђена је потреба за ефикасну реформу локалне самоуправе и

комуникационих система, уз примену технологија, комуникационаца и информационих

праучене су мане и предности поједињих модела у односу на територијално уређење, удруживачко организацију, грађанска права, менаџмент, финансирање и транспарентност у локалним самоуправама у Србији.

У стварању ефикасног менаџмента децентрализоване локалне самоуправе у Србији је неопходно применити нове организационе моделе и унапредити рукуводеће процесе и формирати секторе за управљање људским ресурсима у органима локалне управе. Доказано је да су традиционалне технике управљања неефикасне у савременим локалним самоуправама. Модеран менаџмент захтева високо стручне административне службенике, који поседују теоријска и практична знања у систему доношења одлука у јавној потрошњи. Стратегија управљања подразумева унапређење менаџмента људских ресурса у органима локалне самоуправе. Само у мултидисциплинарном тимском раду је могуће остварити комплексне циљеве управљања у локалним самоуправама, при чему значајну улогу има менаџмент људских ресурсима у вертикалној и хоризонталној организацији управљања.

У реформским процесима треба тешити смањивању великог политичког утицаја и повећању предузетништва у јавним системима.

Ограничавање јавне потрошње представља отежавајући фактор у спровођењу реформе система локалне самоуправе у Србији. У глобалним условима треба инсистирати на уважавању предузетничке компоненте у остваривању јавног интереса.

Потврђено је да класичне бирократске структуре нису у стању да обезбеде ефикасно задовољавање јавних потреба.

реформа локалне самоуправе и јавних система мора уважати принципе стратегијског менаџмента и међународне стандарде у глобалим условима. У реформском процесу је значајна улога ефикасног менаџмента електронске локалне самоуправе.

у процесу хармонизације са прописима Европске уније потребно је уважавање специфичности постојећих друштвено-економских и културних услова у Србији. Реформа подразумева прихваташње нове филозофије пословања, организације, маркетинговски приступ и менаџмент у локалним самоуправама.

ЛИТЕРАТУРА

дитцед, Г.С., Јавна управа у Немачкој, Упоредна исхртка државних управа,
МАДИНА AGENDA, Београд, 2003.

дубровић, Б., Подухват успостављања електронске државне администрације у
Републици Србији, Београд, 2002.

андерсон, Ј. Т., Strategic planning, autonomous actions and corporate performance,
2000.

амбронс, D.N., Performance – Comparison Projects in Local Government, Р.A, USA
2001.

арсић, М., и др., Посткризни модел економског раста и развоја Србије, 2011-
2020, Економски факултет, Београд, 2010.

Војман, Г., Phatak, A., Strategic Management, New York, 1999.

блатниковић, М., Локална самоуправа у Србији: прилог критички уређивања и
осмишљавања, СКГОЈ, Београд, 1994.

видовић С., Управљање знањем, Инфотренд, Загреб, 2003.

Vigvardi A., i dr. The Principle of Budgeting and Local Government Finance, Prometej,
Novi Sad, 2003.

Бокал, В.: Хоризонталне и вертикална координација у поступку доношења одлука од значаја за локалну самоуправу у Србији, PALGO центар, Београд, 2011.

Guzzart, F.J., Kelly, J.N., Transforming the Organization, McGraw-Hill, Inc., 1995.

Graffin, R. T., Management, Houghton, Boston, 1987.

Гјатовић, Д., Економија Србије, Мегатренд универзитет, Београд, 2007.

Друмева Е. Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002.

Бошкој, Б., Нови закони у области локалне самоуправе, часопис Локална самоуправа, прописи и пракса, Београд 1/08.

Борђевић С., Модернизација локалне самоуправе и власти, у зборнику Локална демократија – стање и перспективе, Београд, 2001.

Борђевић, С., Ренесанса локалне власти-упоредни модели, ФПН, Београд, 2002.

Бурђев А., Локална самоуправа, Београд, 1997.

Туричин Д., и др., Менаџмент и стратегија, Економски факултет, Београд, 2009.

Ermanti H.P. i Paškual G.D., Правни режим шпанске јавне управе, Упоредна искуства државних управа, MAGNA AGENDA, Београд, 2003.

Злокапа, З., Дамјановић, Д., Модели организације локалне самоуправе, Палго центар, Београд, 2007.

ијанишевић, С и други, Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002.

јоку, Ch., Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002.

јовановић, М., Ланговић, А., Управљање пројектом, Мегатренд универзитет, Београд, 2003.

јовановић, М., Ланговић, А., Стратегијски менаџмент, Мегатренд, Београд, 2001.

(2010) Mića Jovanović, Langović-Miličević, Tatjana Cvjetkovski, "Reflections on Human Resources Management in Globalization: Some Critical Aspects" East Asia: Comparative Perspective , 2011 Vol 9, No. 3, pg. 41-56 <http://ineas.dongu.ac.kr> Printed by Sejong Printing Co. Ltd.

February 25, 2011 Printed

February 28, 2011 Issued

ISSN: 1975-6135 The Institute for East Asian Studies, Dong-A University.

(2010) Mića Jovanović, Ana Langović-Miličević, Nevena Karanović CULTURAL FACTORS - MERGERAND ACQUISITION OF SMALL AND LARGE COMPANIES IN THE GLOBAL ENVIRONMENT, 3 rd International Conference for Entrepreneurship, Innovation and Regional Development ICEIRD 2010, 27–29 May 2010, Novi Sad, Serbia

(2010) Jovanović Božinov M., Langović Miličević A.: Interkulturni izazovi upravljanja u multikulturalnom svetu, Godišnjak Fakulteta za kulturu i medije, Beograd, 2009. str. 1-30. ISSN 18210171 ; COBISS.SR-ID 154265100

Уредник Slobodan Branković- monografski zhormik- 2010. Godine

2011) Mića Jovanović, Ana Langović Milicević: THE ROLE AND IMPORTANCE OF HIGHER EDUCATION IN THE PROCESS OF GLOBALISATION, *Journal of Globalization for the Common Good*, www.commongoodjournal.com ISSN 1931-8138 <http://lass.calumet.purdue.edu/cca/jgcp/2011/jgcp-2011-table-of-contents.htm>

(2011) Jovanović, M., Langović-Milićević, A., Cvetković, T., "Reflections on Human Resources Management in Globalization: Some Critical Aspects" East Asian Comparative Perspective, 2011 Vol. 9, No. 3, pg. 41-56
<http://ineas.donga.ac.kr>

Printed by Sejong Printing Co. Ltd. February 25, 2011 Printed, February 26,
2011 Issued

ISSN: 1975-6135 The Institute for East Asian Studies, Dong-A University.

(2011) Jovanović Božinov M., Langović Milićević A.: Upravljanje sistemom visokog obrazovanja u svetu savremenih tehnologija, Godišnjak Fakulteta za kulturu i medije, Beograd, 2011., str. 1-12. ISSN 1821-0171 ; COBISS.SR-ID 154265100
ISBN 978-86-7747-419-5

Urednik Slobodan Branković—monografiski zbornik- 2010. godine

(2012) Mića Jovanović, Langović Milićević, Tatjana Cvetković, "Environmental Variable and Global Competition for Talant: The Case of Serbia" East Asia: Comparative Perspective, 2012 Vol 11, No. 1, pg. 87-104 <http://ineas.donga.ac.kr>

ISSN: 1975-6135 The Institute for East Asian Studies, Dong-A University.

(2012) Mića Jovanović, Ana Langović Milićević: GLOBALISATION AND THE NEW DEMANDS IN EDUCATION, The Global University Network Conference (NEWS) 2012 – Socio-Cultural Integration and Innovation in Globalization, Sejong University, Seoul, Korea, 2012.5.27sun – 5.30wed, May 27 – May 31, pg. 123-129

(2012) Jovanović Božinov M., Langović Milićević A.: Globalizacija i upravljanje kulturnim razlikama u razvoju poslovnih sistema, Godišnjak Fakulteta za kulturu i medije, Beograd, 2012., str. 1-14. ISSN 1821-0171 ; COBISS.SR-ID 154265100

Urednik Slobodan Branković—monografiski zbornik- 2012. Godine

Кандева, Е., Јачање локалне власти, Агенда, Београд, 2002.

Кограћ, А., Организација и рад јавне управе, MGNA AGENDA, Упоредна искуства државних управа, Београд, 2003.

Коман П., и други, Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002.

- Глигорић Д., Финансијски постолци локалне самоуправе, Београд, 2002.
- Глигорић С., Основни модел за израду програмског буџета за јединице локалне самоуправе у Србији, Београд, 2009.
- Липис Т., Реформа система финансирања локалне самоуправе у Србији, Београд, 2004.
- Джонс, Р.В., Рес, Р.К., *Project Management for the 21st century*, London, 1999.
- Чарб, С.Н., *Information Technology-Strategic Decision Making for Managers*, J. Wiley, 2005.
- Мазињанин, Ђ., Модел управљања инфраструктуром јавних сервиса грађана у електронском пословању финансијске управе, Д. дис., Мегатренд, Београд, 2010.
- Мазињанин, Ђ., Методе комуникације Владе и грађана у електронском пословању градске управе, Београд, 2008.
- Магнош, К., Организација и рад јавне управе, MIGNA AGENDA, Упоредна искуства државних управа, Београд, 2003.
- Милосављевић, Б., Систем локалне самоуправе у Србији, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009.
- Милосављевић, Б., Право локалне самоуправе, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2008.

- Милосављевић, М., Савремени стратешки менаџмент, Мегатренд, Београд, 2005.
- Милосављевић, Б., Нови елементи у правном уређену локалне самоуправе, часник Локална самоуправа, Београд 1/2008.
- Милосављевић, Б., Грађанско учешће на локалном нивоу: анализа правног опира и политике у Србији и другим европским земљама, СКГО, Београд, 2006.
- Мишић, М., Улога менаџмента у реструктуирању јавног сектора у Србији ка примеру јавног предузећа, Д. дис., Мегатренд, Београд, 2009.
- Миловановић, Д., Партнерство јавног и приватног сектора, Бизнес форум, Београд, 2006.
- Миловановић, Д., Однос грађана и јавних служби, Београд, 1995.
- Павловић Ђ., Влатковић, Систем и финансирање локалне самоуправе у Републици Србији, Београд, 2000.
- Пауновић, Б., Значај и основне карактеристике јавних предузећа у савременом привредама, Београд, 1995.
- Parker, B., Globalization and business practice, Sage Publication, London, 1998.
- Perez, J., Technology for e-Government: A Study Case, 2003.
- Porter, M.E., Strategy and internet, Harvard, 2001.

личк. д., и други. Јачање локалне власти, Local Government and Public Service reform initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002.

Гашевчић М., е-управа-од визије до имплементације, Универзитет за пословне студије, Бања Лука, 2007.

Ганчевић Б., Модели и ефекти локалне финансије, Београд, 1997.

Гомзић К., Концепција локалне самоуправе, Београд, 1989.

Габриелс, Р., Organization theory, Practice Hall, New York, 1990.

Гадар, Р., Упоредна искуства државних управа, MAGNA AGENDA, Београд, 2003.

Јорач, Д., Организација и рад јавне управе, MGNA AGENDA, Упоредна искуства државних управа, Београд, 2003.

Стипановић Б., Финансирање општина и градова у Републици Србији, Београд, 2002.

Стипановић Б., Систем финансирања локалне самоуправе у Србији, PALGO центар, Београда, 2003.

Стипановић, Б., Финансирање локалне самоуправе у Србији, Савет Европе, Београд, 2007.

Siglitz, J.E. Економија јавног сектора, Економски факултет, Beograd, 2004.

Тешчић, М., и др. Нови документ менаџмент систем јавне управе као први корак према модерној јавној управи, Infoteh, 2010.

ујачан, И., Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002.

ујачан, А., Јачање локалне власти, Local Government and Public Service Reform Initiative, MAGNA AGENDA, Београд, 2002.

Симон, А., и др., The New Promise of Information Technology, McGraw, 1993.

Петровић, С., Петер, Ј., Strategic Management: concept and applications, McGraw-Hill, Јужна Кореја, 1991.

Црнотић, Б., Економика транзиције, Економски факултет, Београд, 2004.

Coulter, M., Strategic Management in Action, International Edition, 2008.

Джонс, С. ј., The Internet Economy, Austin, TX, Smarteconom.com pub, 2000.

Цветковић Ј., Економска политика локалне самоуправе, Београд, 2001.

Цветковић Ј., Програмирање развоја локалне самоуправе, Београд, 2001.

иностранет страните

- www.emr.rs
- www.mfin.sr.gov.rs
- www.comf.rs
- www.emagazin.rs
- www.sluzbenilist.rs
- www.belex.rs
- www.nip.sr.gov.rs
- www.privatizacija.rs
- www.dilbroker.rs
- www.ecb.int
- www.worldbank.org
- www.imf.org
- www.statserb.sr.gov.rs
- www.eib.org
- www.ekonomskapolitika.co.rs
- www.europarl.eu
- www.evropski-pokret.org.rs
- www.google.com/budžet EU
- www.mfa.gov.rs
- www.oecd.org