

Александар Јазић



РЕФОРМА СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ДРЖАВАМА ВИШЕГРАДСКЕ ГРУПЕ

Александар Јазић

РЕФОРМА СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ДРЖАВАМА ВИШЕГРАДСКЕ ГРУПЕ

ИНСТИТУТ ЗА МЕЂУНАРОДНУ ПОЛИТИКУ
И ПРИВРЕДУ

Александар Јазић

РЕФОРМА СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ
САМОУПРАВЕ У ДРЖАВАМА
ВИШЕГРАДСКЕ ГРУПЕ

Београд, 2014.

Александар Јазић
РЕФОРМА СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
У ДРЖАВАМА ВИШЕГРАДСКЕ ГРУПЕ

Издавач:
Институт за међународну политику и привреду
Београд, Македонска 25

За издавача:
Др Душко Димитријевић

Рецензенти:
Проф. др Снежана Ђорђевић
Проф. др Зоран Крстић
Др Драган Ђукановић

Компјутерска обрада:
Милованка Дотлић
Снежана Војковић

Технички уредник:
Јованка Калембер

Штампа:
Мала књига, Нови Сад

ISBN 978-86-7067-199-7

Ова књига представља део научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029), а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011. до 2014. године.

САДРЖАЈ

УВОД.....	11
-----------	----

I

ВИШЕГРАДСКА ГРУПА: НАСТАНАК И ОСНОВНЕ ОДЛИКЕ

1. Настанак Вишеградске групе	17
2. Основна обележја држава чланица Вишеградске групе	19
2.1. Политички систем	19
2.2. Економски систем	23
3. Основне одлике Вишеградске групе	51
4. Циљеви оснивања Вишеградске групе	52
5. Основна поља сарадње између држава Вишеградске групе	55
6. Промене у циљевима Вишеградске групе након пријема у ЕУ.....	58

II

РЕФОРМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ДРЖАВАМА ВИШЕГРАДСКЕ ГРУПЕ

1. Појам и дефиниција децентрализације	66
2. Типови децентрализације	70

3. Појам, дефиниција и елементи локалне самоуправе:	
анализа система локалне самоуправе	72
3.1. Јединице и нивои локалне самоуправе	77
3.2. Начин организације локалне власти и локални избори	80
3.3. Надлежности локалне власти и пружање услуга	82
3.4. Заштита локалне самоуправе	84
3.5. Формирање локалне заједнице	84
3.6. Финансије	85
3.7. Финансирање локалних власти	86
3.8. Процеси одлучивања и облици директне партиципације на локалном и регионалном нивоу	91
3.9. Место локалне самоуправе у структури власти: односи са другим нивоима власти	99
3.10. Удруживање и асоцијације локалних власти	100
4. Децентрализација у државама Вишеградске групе:	
основна полазишта	104
5. Почетак процеса децентрализације	106
6. Јединице и нивои локалне самоуправе	113
7. Начин организације локалних власти и локални избори	117
8. Надлежности локалне власти и пружање услуга	121
9. Финансирање локалних власти	126
10. Процеси одлучивања и облици директне партиципације	130
11. Односи локалних и других нивоа власти	134
12. Удруживање и асоцијације локалних власти	137
13. Поједине асоцијације локалних и регионалних власти у државама Вишеградске групе	141

14. Закључна разматрања: савремени положај и капацитети локалних власти у државама Вишеградске групе	149
---	------------

III РЕГИОНАЛНА САМОУПРАВА У ДРЖАВАМА ВИШЕГРАДСКЕ ГРУПЕ

1. Настанак региона и регионалне државе	153
2. Појам и врсте региона	155
3. Начин организације регионалне власти и регионални избори	157
4. Надлежности регионалних власти и пружање услуга	159
5. Финансирање регионалних власти	160
6. Односи регионалних и других нивоа власти	162
7. Удруживање и асоцијације регионалних власти	165
8. Вишеградска група: положај и овлашћења регионалних власти	166
8.1. Начин организације регионалних власти и регионални избори	166
8.2. Надлежности регионалних власти и пружање услуга	172
8.3. Финансирање регионалних власти	175
8.4. Односи регионалних и других нивоа власти	179
8.5. Удруживање и асоцијације регионалних власти	181
8.6. Поједине асоцијације окружних и регионалних власти у државама Вишеградске групе	183
9. Закључна разматрања: савремени положај и капацитети регионалних власти у државама Вишеградске групе	192

IV САРАДЊА СВИХ НИВОА ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ У ДРЖАВАМА ВИШЕГРАДСКЕ ГРУПЕ

1. Могућности и значај сарадње локалних и регионалних власти држава Вишеградске групе	196
1.1. Учесници у сарадњи	196
1.2. Унутардржавна сарадња	198
1.3. Међудржавна сарадња	205
1.4. Место локалне и регионалне сарадње у политици ЕУ	210
2. Међудржавна – прекогранична сарадња локалних и регионалних власти држава Вишеградске групе	216
2.1. Разлози и начини повезивања региона	216
2.2. Сарадња држава Вишеградске групе у оквиру еврорегиона	218
3. Студија случаја: Прекогранично партнерство „ЕУРЕС Т-Бескиди”	224
3.1. Оснивање и чланови	224
3.2. Органи и надлежности	226
3.3. Циљеви и начин функционисања	228
3.4. Примери активности	229
3.5. Остварени резултати	230
3.6. Планови за даљи развој	231

V САРАДЊА ИЗМЕЂУ ОПШТИНА И РЕГИОНА ДРЖАВА ВИШЕГРАДСКЕ ГРУПЕ СА ОПШТИНАМА И РЕГИОНИМА ДРУГИХ ДРЖАВА

1. Могућност и значај деловања локалних и регионалних власти држава Вишеградске групе на европском нивоу	234
---	------------

1.1. Промене у заступању интереса локалних и регионалних власти	234
1.2. Комитет региона ЕУ	235
1.3. Скупштина европских региона	243
1.4. Савет европских општина и региона	247
1.5. Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе	253
2. Локалне и регионалне власти држава Вишеградске групе на глобалном плану	259
2.1. Повезаност глобалних промена и јединица локалне самоуправе	259
2.2. Дипломатија градова	264
2.3. Уједињени градови и локалне власти	270
3. Развојни и демократски капацитети локалних и регионалних власти држава Вишеградске групе у сарадњи са партнерима из окружења	274
3.1. Политика урбаног развоја и сарадња градова у оквиру ЕУ	274
3.2. Оквири и облици јачања локалне и регионалне сарадње у ЕУ	284
3.3. Еврорегион Балтик као пример сарадње регионалних власти држава Вишеградске групе и партнера из окружења.....	294
3.4. Сарадња локалних и регионалних власти држава Вишеградске групе са партнерима ван ЕУ	299
4. Резултати остварени процесом децентрализације и регионализације: европски и глобални ниво	308
4.1. Позитивни ефекти децентрализације и подстицај развоја локалних и регионалних власти	308
4.2. Иновације у систему и нови феномени на локалном и регионалном нивоу	309
4.3. Развој периферних региона	313

4.4. Резултати остварени процесом децентрализације и регионализације – будуће перспективе	320
ЗАКЉУЧАК	323
ЛИТЕРАТУРА	333

УВОД

Завршетак Хладног рата, јачање економске глобализације и настајање комплексних међународних односа створили су ризик по регионе да остану само „празан термин”. Наведене појаве утицале су на редефинисање односа који постоји између глобалног, регионалног и државног контекста.¹ Током Хладног рата региони су, на неки начин, представљали политичке или трговачке кластере суседних земаља, а који су тако груписани имали посебно место у систему међународних односа. У одређеним ситуацијама долазило је до формирања „суперрегиона”, као што је Северно-атлантски савез (*North Atlantic Treaty Organization – NATO*) или Организација афричког јединства (*Organization of African Unity – OAU*). Ипак, од 80-их година прошлог века субрегионалне и микрорегионалне организације, односно иницијативе, постају честа појава, а једна од таквих је и Вишеградска група. Овај тренд је, барем делимично, одговор на распад блоковске структуре међународних односа и осликава неопходност да се на економске притиске глобализације делује локалним средствима.

Једна од последица завршетка Хладног рата била је та да идеолошка компонента међународних односа није виша била пресудан фактор. Такође, појавила се тенденција стварања униполарног светског поретка, чему је додатно допринео развој тржишног система који је постао универзални модел развоја. Основни разлози нестанка Совјетског Савеза били су економске природе и развијали су се на унутрашњем плану. Економски систем који је постојао у Совјетском Савезу није могао да одговори

¹ Видети детаљније: Raimo Väyrynen, “Regionalism: Old and New”, *International Studies Review*, Vol. 5, No. 1 (Mar., 2003), pp. 25–28.

изазовима које је наметала научно-техничка револуција која је у том тренутку обухватила готово читаву планету. Други разлог је демократизација совјетског друштва која се постепено развијала, а крајем 80-их година прошлог века добила је пун замах. Распадом Совјетског Савеза на светској сцени се појавила Русија као његов наследник. У том тренутку Русија није имала довољно снаге да се у међународним односима наметне као равноправна са Сједињеним Америчким Државама (САД), чиме је свет добио униполарни карактер.²

Глобализација је један од процеса који пресудно утиче на слабење моћи националних држава као кључних актера у међународним односима. Треба нагласити да овај процес није равномеран и да изазива трансформације и у другим сферама. Политичке трансформације као једна од последица глобализације приметне су на основу слабења положаја међународних организација попут Уједињених нација (УН) и јачања различитих регионалних иницијатива. Глобализација утиче и на институционалне трансформације у виду слабења међународних институција признатих од стране држава и већине међународних организација. Као позитиван ефекат глобализације може се оценити подстицање технолошког напретка који се постепено шири у свим деловима света. Економске трансформације утичу на снажније економско и финансијско повезивање на глобалном нивоу. У контексту слабења моћи државе, треба истаћи да је за процес глобализације веома важно јачање разних актера цивилног сектора који имају све значајнији положај у функционисању друштва широм света. Још један аспект глобализације су трансформације које се догађају у сфери безбедности у виду нових претњи. Такве претње су, на пример, тероризам и нестабилни режими који могу угрозити стабилност различитих региона у свету или изазвати кризе на глобалном нивоу.³ Наведене трансформације утичу на промене положаја држава не само на међународном нивоу, већ и на њихово унутрашње уређење. На

² Видети детаљније: Јевгениј Примаков, *Свет без Русије? чему води политичка кратковидост*, Службени гласник и Факултет безбедности, Београд, 2010, стр. 11–13.

³ Видети детаљније: Драган Петровић, *Ка мултиполарном светском поретку*, Пешић и синови и Центар за развој међународне сарадње, Београд, 2010, стр. 83–86.

унутрашњем плану појављују се нови актери који добијају све већи значај у креирању јавних политика, док поједини унутрашњи субјекти имају значајније место него што је то био случај у прошлости. Тако локалне власти, које током Хладног рата нису имале значајно место у креирању јавних политика, у XXI веку добијају све запаженије место у обликовању и функционисању државног система. Централне власти узимају у обзир вољу органа локалне самоуправе, а њихов међусобни однос добија све више облик равноправног партнерства. Децентрализација и развој локалне самоуправе, као и развој међусобних односа централних и локалних органа власти, доприноси решавању проблема који су настали као последица глобализације, односно престанка идеолошке поделе у међународним односима.

Након распада Варшавског пакта, Пољска, Чешка, Словачка и Мађарска ушле су у процес транзиције који је, поред осталог, захтевао децентрализацију ових држава, како би се решили новонастали проблеми. Циљ ових држава, поред осталог, био је да створе организацију локалне самоуправе која може да одговори на одређене изазове и обезбеди квалитетнији живот грађанима. Специфичност држава Вишеградске групе је у томе што су ове земље прве ушле у процес транзиције након распада Варшавског пакта, па су биле принуђене да саме пронађу ефикасан облик организације локалне и регионалне власти. Управо је процес транзиције упутио четири наведене државе да креирају Вишеградску групу 1991. године. Децентрализација је омогућила наведеним државама да успоставе стабилно функционисање њихових друштава и релативно брз пролазак кроз процес транзиције. Озбиљан приступ проблему организације локалних и регионалних власти, помогао је овим државама да се кроз децентрализацију приближе развијеним западноевропским државама, што се и показало њиховим прикључењем Европској унији (ЕУ).

На преласку из XX у XXI век, регионалне иницијативе, бар када је у питању Вишеградска група, имају за циљ да обезбеде подједнак развој свих држава чланица, што уједно значи једнако улагање у све општине и регионе, без обзира којој држави чланици припадају. То је веома важно када је у питању стабилност политичког система, јер развој општина и региона може у великој мери допринети спречавању појаве политичких, економских и социјалних проблема

који могу дестабилизovati државу, па самим тим и регионалну иницијативу у којој је та држава члан. Управо због тога, данас се велики напори улажу у успостављање економске стабилности општина и региона, развој надлежности и њихову афирмацију на међународном плану. Све почиње и завршава се са појединцем, па је задовољан грађанин једна од основних гаранција стабилности државе, а управо су неки од основних циљева организације локалне самоуправе да се изађе у сусрет потребама становништва, брже, ефикасније и једноставније реше одређени проблеми и омогући грађанима да, сходно надлежностима општина и региона, сами уреде средину у којој живе.

Децентрализација у државама Вишеградске групе растеретила је рад централних власти и омогућила им да се темељније баве проблемима који се односе на државу у целини. Исто тако, ова сарадња допринела је економској, политичкој и социјалној стабилности ових земаља. Надлежности општина и региона држава Вишеградске групе које, поред осталог, подразумевају могућност сарадње са општинама и регионима других држава, омогућиле су размену искустава између развијених држава Западне Европе и држава наведене регионалне иницијативе не само у сфери општинске и регионалне самоуправе, већ и у другим сферама које су важне за стабилан развој државе. На основу тога, може се рећи да су локалне власти способне да утичу на развој не само своје општине или свог региона, већ и друштва у целини.

У оквиру друштвених циљева који се желе постићи овим радом веома је важно приказати да формирање регионалних иницијатива, у овом случају Вишеградске групе, може чвршће повезати општине и регионе на одређеном подручју. Разлог за то лежи у чињеници да се стварањем регионалне иницијативе ствара јединствен простор за сарадњу локалних власти држава које су чланице такве иницијативе.

Ово истраживање треба да на примеру држава Вишеградске групе покаже целокупну организацију и начине функционисања система локалне самоуправе од надлежности и активности општина и региона, међусобне сарадње општина и региона унутар ове регионалне иницијативе, њихове сарадње са другим општинама и регионима, преко њиховог учешћа у различитим организацијама,

асоцијацијама и иницијативама међународног карактера. Још један циљ овог истраживања је допринос анализи и приказивању користи које по државе Вишеградске групе могу имати све активности њихових општина и региона, без обзира да ли се ради о деловању унутар једне државе, у оквиру ове регионалне иницијативе или деловању на међународном плану.

Допринос научном схватању предности које децентрализација може донети друштву, појединцу, локалним заједницама, стабилном функционисању политичког и економског система, као и одрживој стабилности и безбедности државе, представља још један од циљева овога рада. Питање ефикасне организације локалних и регионалних власти још увек није до краја решено. Научни допринос треба да буде доказ тврдње да децентрализација може представљати важан аспект ефикасног функционисања политичког система, односно да су централне власти ефикасније у свом раду ако локална власт има аутономију, ако јачају демократски односи (супсидијаритет) и афирмише значај и улога грађана. Овим научно-истраживачким радом може се установити да неопходност децентрализације и ослањање државе на општине и регионе приликом решавања одређених проблема може допринети бржем развоју државе у целини. То се нарочито односи на изазове које са собом доноси период преласка из XX у XXI век.

У вези са јачањем демократских односа и афирмације улоге грађана у политичком систему, може се поменути еnumerативна дефиниција, односно схватање, грађанских права. У складу са поменутиим схватањем, грађанска права подразумевају: универзално право гласа, право на разумну приватност и право да се грађанин кандидује за јавну функцију.⁴ Циљ овог научно-истраживачког рада је да покаже да децентрализација директно доприноси јачању првог и трећег елемента грађанских права које су саставни део еnumerативног схватања грађанских права.

Посебан научно-друштвени допринос састоји се у анализи кључних темеља на којима је организована локална и регионална

⁴ Видети детаљније: Александар Фатић, Срђан Кораћ и Александра Булатовић, *Етика криминалистичко-обавештајног рада*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013, стр. 215.

власт у друштвима које су прошле или пролазе кроз период транзиције. Због тога ће ова дисертација, поред научног, имати и друштвени допринос у Републици Србији, с обзиром да се наша земља још увек налази у периоду транзиције и мора да решава сличне проблеме са којима су се суочавале државе Вишеградске групе. Из тог разлога, овај рад треба да допринесе јаснијем схватању проблема које кроз децентрализацију треба решити на примеру држава које су доста учиниле када је у питању развој и самостално деловање локалних и регионалних власти и које на том пољу већ имају одређена искуства. С обзиром да се у нашој земљи разматра питање децентрализације и њеног могућег облика, овај рад ће понудити смернице за остваривање ефикасне и функционалне децентрализације на територији Републике Србије, која, уједно, може допринети развоју сарадње наше државе са другим државама.

ВИШЕГРАДСКА ГРУПА: НАСТАНАК И ОСНОВНЕ ОДЛИКЕ

1. Настанак Вишеградске групе

Вишеградску групу основали су 1991. године у мађарском граду Вишеграду тадашњи лидери Пољске, Чехословачке и Мађарске, односно Лех Валенса, Вацлав Хавел и Арпад Генц. Циљ ове регионалне иницијативе био је да се кроз међусобну сарадњу убрза улазак ових земаља у ЕУ, али да се при томе не изгуби сопствени идентитет. Након раздвајања Чешке и Словачке

Вишеградска група је прерасла у Вишеградску четворку, која је позната и као В4.⁵ Четири фактора пресудно су утицала на формирање Вишеградске групе, а то су: потреба да се елиминишу остаци комунистичког блока у Централној Европи, превазилажење историјских анимозитета између држава Централне Европе, покушај лакшег остваривања постављених циљева, односно успешна друштвена трансформација и придруживање процесу европских интеграција,

Слика 1:
Лого Вишеградске групе



Извор: http://www.visegradgroup.eu/img/upload/200701/v4_mpz.png, 30/04/2011.

⁵ Видети детаљније: Сандра Пекић: „Вишеградска група као модел за Западни Балкан”, *Међународни радио Србија*, Интернет: http://glassrbije.org/index.php?option=com_content&task=view&id=31313&Itemid=113, 18/12/2009.

кроз заједничке напоре и блискост идеја тадашњих владајућих политичких елита.⁶

Оснивање Вишеградске групе представљало је најбољи начин да се уједине напори држава које су се налазиле на истом простору и имале заједничке спољнополитичке циљеве. Ипак, треба нагласити да су приликом оснивања ове регионалне иницијативе све државе имале су појединачне разлоге за приступање и виделе су сврху ову регионалне иницијативе на различит начин. Позиција Пољске била је „максималистичка” и усмерена према сопственим интересима, користећи не само Вишеградску групу, већ и Централноевропску иницијативу (*Central European Initiative – CEI*), Балтички савет (*Baltic Council*) и Евро-Арктичку групу (*Euro-Arctic group*), као и различите билатералне споразуме, а све у циљу проширења капацитета који су требали да омогуће брже приступање Европској унији. Такође, Пољска је видела себе као покретач развоја Вишеградске групе. Чешка је посматрала Вишеградску групу на „минималистички” начин, сматрајући је консултативним телом, створеним и утемељеним на билатералним односима који могу бити допуњени мултилатералним односима, што је и учињено оснивањем Централноевропске зоне слободне трговине (*Central European Free Trade Agreement – CEFTA*). Тиме је Чешка наглашавала продубљивање и ширење Вишеградске групе, како би се касније избегло могуће слабљење и евентуално нестајање ове регионалне иницијативе и свих предности које она са собом носи. Што се тиче Словачке, ова држава је посматрала Вишеградску групу као кључну везу са Западом и њену једину шансу да оствари трајан контакт са западним државама. Таквим приступом Словачка је била у могућности да лакше превазиђе економске последице настале распадом Чехословачке и стабилизује свој политички систем. Словачка, више од других чланица, инсистира на усаглашавању ставова и јединственем наступу држава Вишеградске групе. Позиција Мађарске може се, у основи, посматрати као прагматична и инструменталистичка. Приступ Мађарске Вишеградској групи више као процесу, а мање као политичком телу, припремило је ову државу да, поред чланства у овој регионалној иницијативи, користи чланство

⁶ Видети детаљније: “History of Visegrad Group”, *The Visegrad Group*, Интернет: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=938, 21/02/2011>.

у другим иницијативама или организацијама, као што је, на пример, ЦЕИ, како би олакшала свој пут ка Европској унији. Поред тога, Мађарска је кроз Вишеградску групу добила могућност да буде у сталном контакту са Владом Словачке са циљем позитивног решења питања мађарске мањине у Словачкој и неслагања око бране Габциково.⁷

2. Основна обележја држава чланица Вишеградске групе

Државе Вишеградске групе смештене су на тлу Централне Европе. Изузев Пољске, све државе ове регионалне иницијативе су територијално затворене, односно немају излаз на море. Према броју становника и територији, Чешка, Словачка и Мађарска приближно су једнаке, док је Пољска према овим карактеристикама изразито доминантна у односу на наведене државе. Након Другог светског рата све државе Вишеградске групе приступиле су Варшавском пакту и, самим тим, сврстале се у комунистички блок земаља. То је подразумевало успостављање једнопартијског политичког система и увођење планске економије. Завршетком Хладног рата, Пољска, Чешка, Словачка и Мађарска изабрале су исти пут, односно прикључење ЕУ и Северно-атлантском савезу (*North Atlantic Treaty Organisation – NATO*).

2.1. Политички систем

Средином 1980. године на политичкој позорници **Републике Пољске** појавио се покрет „Солидарност“, који је у основи био масовни раднички покрет. Овај покрет био је дефинисан као анти тоталитарни и за кратко време израстао је у масован друштвени покрет. Од септембра до новембра 1980. године број чланова покрета „Солидарност“ порастао је са три на осам милиона. Током времена у овом покрету је дошло до појаве две струје. Прва је сматрала да

⁷ Видети детаљније: George Kolankiewicz, “Consensus and Competition in the Eastern Enlargement of the European Union”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 70, No. 3 (Jul., 1994), pp. 483–485.

активности овог покрета треба да остану у границама синдиката, док је друга била за шире деловање. Покрет „Солидарност”, на челу са Лех Валенсом, одиграо је кључну улогу у започињању политичких и економских промена у Пољској. Те промене започете су са првим слободним парламентарним изборима, односно изборима за Сенат и Скупштину (пољски: *Sejm*), који су одржани 4. јуна 1989. године. На овим изборима, кандидати покрета „Солидарност” однели су убедљиву победу.⁸

Промене из 1989. године довеле су до темељних промена политичког и страначког система у Пољској. Политичке партије у Пољској представљају широк спектар јавног консензуса, са групама које могу бити класификоване као социјално-демократска, либерална, конзервативна, национална, рурално-интерес, или популистичка. Постоје и радикалне групе са занемарљивом количином јавних симпатија. Веома мали број постојећих партија у Пољској може се прецизно дефинисати у смислу припадности левици, десници или центру. Најзначајније политичке партије у Пољској су: Грађанска платформа, Странка права и правде, Демократски савез левице и Партија пољских сељака.⁹

Грађанска платформа основана је 2001. године и представља либерално опредељено бирачко тело, приватне предузетнике и појединце из пословних кругова, као и све који желе државу засновану на економији слободног тржишта и принципа конкуренције. Странка права и правде је десничарска странка која негује традиције независности и наставља традицију покрета „Солидарност” из 80-их година прошлог века. Ова странка основана је 2001. године. Њено бирачко тело фаворизује традиционални друштвени поредак, економију слободног тржишта, јаку и здраву државу, принцип закона и реда, као и одлучну борбу против криминала и корупције. Демократски савез левице основан је 1999. године из коалиције истог имена. На прошлим изборима ова странка је

⁸ Видети детаљније: Зоран И. Чупић, *Процес транзиције у Централној Европи: прва етапа*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1997, стр. 28–35.

⁹ Видети детаљније: “Political Parties”, *Official Promotional Website of the Republic of Poland*, Интернет: <http://en.poland.gov.pl/Political,Parties,395.html>, 23/02/2011.

Слика 2: Мапа Републике Пољске са заставом



Извор: <http://spareworld.org/eng/sites/default/files/images/poland.jpg>, 09/11/2011.

учествовала у коалицији са Демократском странком, Пољском социјалдемократијом и Савезом рада под називом Покрет левице и демократа. Демократски савез левице представља социјал-демократски поглед на друштвену и економску сферу. Партија пољских сељака је модерна партија која себе види као странку центра. Ова странка је члан владајуће коалиције заједно, са Демократским савезом левице и Унијом рада. Партија пољских сељака заступа интересе пољопривредника и пољопривредних радника, становника руралних подручја и мањих градова.

Пољска има председничко-парламентарни политички систем заснован на подели власти. Дводомни Парламент се састоји од Сената, који има 100 чланова, и Скупштине која има 460 посланика. У Сејм се 391 посланик бира са регионалне партијске листе на којој

има више кандидата, док се осталих 69 бира са партијске листе на државном нивоу. Чланови Сената се бирају са партијске листе тако да свако од 47 војводства буде представљено са по два члана, док су Варшава и Катовице, због велике насељености, представљени са по три члана. Представници оба дома Парламента бирају се на по четири године, а мандати им теку истовремено. Кључне функције Сејма су да обликује правце различитих сфера државне политике, доноси законе, именује, као и надгледа извршне органе. Што се тиче улоге Сената, предлози које усвоји Сејм шаљу се Сенату који у року од 30 дана треба да их усвоји, одбије или предложи амандмане. Дакле, Сејм и Сенат заједно чине државни Парламент који има овлашћења да доноси Устав, пред којим је председник дужан да положи заклетву и који може да опозове председника.¹⁰

Површина Пољске је 312 685 квадратних километара, од чега 304 255 чини копно, док су 8 430 територијалне воде. Главни град Пољске је Варшава у коме живи око 1 700 000 људи.¹¹ Други велики градови су Лођ, Краков, Вроцлав, Познањ, Гдањск, Шчећин, Бидгошч, Лублин и Катовице. Укупна дужина пољских граница износи 3505 километара. Уколико се изузму границе на мору, Пољска се на северу граничи са Литванијом и Руском Федерацијом (Калињинградска област), на истоку са Белорусијом и Украјином, на југу са Словачком и Чешком, а на западу са Немачком. Већину пољске територије, односно преко 90%, чини равница која је испресецана бројним рекама. Плодно тло, повољна клима и топографија представљају кључне елементе због којих је Пољска важан произвођач хране и пољопривредних производа.¹² Пољска је 1999. године административно подељена на 16 региона, а то су: Западно Поморје, Поморје, Вармија-Мазурија, Подласко, Лубуш, Великопољско, Кујавско-Поморје, Мазовско, Лублин, Лођ,

¹⁰ Видети детаљније: Hal Lippman and Joel Jutkowitz, "Legislative Strengthening in Poland", CDIE Impact Evaluation, United States Agency for International Development, June 1996, No. 6, pp. 6–9.

¹¹ Видети детаљније: "Warsaw by numbers", *City of Warsaw*, Интернет: <http://www.um.warszawa.pl/en/articles/warsaw-numbers>, 24/02/2011.

¹² Видети детаљније: *Poland – Your Business Partner*, Institute for Market, Consumption and Business Cycles Research, Warsaw, 2008, pp. 7-8.

Светокришко, Доња Шлезија, Опоље, Шлезија, Малопољско и Поткарпатје.¹³

У 2010. години Пољска је имала између 38 и 39 милиона становника, што је чини највећом државом Вишеградске групе како по броју становника, тако и по величини територије.¹⁴ Подаци из периода од 2000. до 2004. године показују да је код становника старосне доби од 15 до 24 године ниво писмености 100%, док је природни прираштај 0,1%.¹⁵

Табела 1: Основна обележја и распоређеност становништва у Пољској

<i>етничка структура</i>		<i>религијска структура</i>	
Пољаци	96,7%	католици	89,8%
Немци	0,4%	православци	1,3%
Белоруси	0,1%	протестанти	0,3%
Украјинци	0,1%	остале вероисповести	8,6%
остали мањински народи	2,7%		
<i>густина насељености</i>		<i>процент религијска структура</i>	
122 особе на једном квм		61,3%	

Извор: Poland – Your Business Partner, Institute for Market, Consumption and Business Cycles Research, Warsaw, 2008, p. 8.

Чешка Република уређена је као парламентарна демократија и једна је од најстабилнијих и најпросперитетнијих посткомунистичких држава у Европи. Кључни елемент за такав развој Чешке је позитивна инвестициона клима, која је омогућила брзо савладавање транзиције из централно планиране привреде, ка функционалној тржишној економији.

¹³ Видети детаљније: "Polska Regions", Интернет: http://regiony.po-land.gov.pl/start_en.html, 24/02/2011.

¹⁴ Видети детаљније: "Poland", *The World Factbook*, Интернет: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html>, 17/02/2011; Пољска је по величини територије на деветом месту у Европи, а на шестом месту у ЕУ.

¹⁵ Видети детаљније: "Poland", *Population Reference Bureau*, Интернет: http://www.prb.org/Datafinder/Geography/Summary.aspx?region=202®ion_type=2, 03/04/2011.

Прелазак из једнопартијског у вишепартијски систем имао је у Чешкој своју динамику. У контексту политичког развоја, могуће је идентификовати четири периода трансформације партијског система. Током *првог периода*, који је трајао од новембра 1989. до фебруара 1991. године, били су изражени негативни ставови према Комунистичкој партији и дошло је до појаве нових партија. *Други период* карактерише настанак и стабилизација новог политичког система, а трајао је од фебруара 1991. до јуна 1992. године. Формирање и консолидација партијског система обележили су *трећи период* који је трајао од јуна 1992. до краја маја и почетка јуна 1996. године. Током *четвртог периода*, односно након јуна 1996. године, дошло је до стабилизације партијског система.¹⁶

У првом периоду дошло је до првих парламентарних избора у јуну 1991. године, као и до поделе грађанског покрета. Овај период је карактеристичан по доминантној позицији тек основаног Грађанског форума, који је уживао велику подршку. Други период обележен је дезинтеграцијом политичких покрета који су однели победу на изборима. Грађански форум са 49,5% освојених гласова у Чешкој и покрет под називом Јавност против насиља са 29,3% освојених гласова у Словачкој поделили су се на више мањих политичких партија. Током треће фазе, која је била обележена распадом Чехословачке, дошло је јасне консолидације партијског система у Чешкој. Током четири године, од 1992. до 1996. године, постојао је вишепартијски систем са доминантном партијом деснице, односно Грађанске демократске партије, која је освојила готово трећину од укупног броја гласова. Четврти период започео је са парламентарним изборима из 1996. године за Посланички дом и Сенат. Након ових избора створена је нова политичка ситуација. Само шест странака успело је да освоји места у Парламенту, а дошло је и до настајања вишепартијског система са две доминантне партије. Социјал-демократе освојиле су 20% више гласова у односу на претходне изборе, док је Грађанска демократска партија остала на око 30% освојених гласова. Тиме је дошло до формирања

¹⁶ Видети детаљније: Michal Klíma, "Consolidation and Stabilization of the Party System in the Czech Republic", *Political Studies* (1998), XLVI, pp. 492–496.

класичног политичког система са по једном снажном партијом на левој и на десној страни политичке скале.

Парламент Чешке има два дома: Посланички дом и Сенат. Посланички дом има 200 представника који се бирају на четири године. Право гласа имају сви пунолетни грађани, а посланици се бирају по систему партијских листа пропорционалне заступљености.¹⁷ Сенат се састоји од 81 представника. Свака изборна јединица бира једног сенатора, а избори за Сенат су подељени. Једноставније речено, сенатори се бирају на шест година, али се трећина бира сваке друге године. Кандидати за Посланички дом морају бити пунолетна лица, односно не смеју имати мање од 18 година. Са друге стране, кандидати за сенаторе не могу бити млађи од 40 година.

Кључна улога Сената састоји се од надгледања законодавних процеса. Ово тело не може бити распуштено, али нема овлашћења да надгледа рад министара и да од њих тражи одговоре на одређена питања. Сходно томе, само чланови Посланичког дома могу гласати о поверењу Влади. Посланички дом и Сенат, на заједничком састанку на коме се формира изборно тело, бирају председника Републике на период од пет година. Након тога, председник Републике именује премијера који формира Министарски савет састављен од 20 министара, чиме се формира Влада. У суштини, премијер је лидер партије која има већину у Посланичком дому, а већина чланова Министарског савета биће из исте партије. Ипак, коалиције при формирању Владе веома су честа појава у Чешкој Републици. У Посланичком дому и Сенату неопходно је при-

Слика 3: Мапа Чешке Републике са заставом



Извор: <http://www.braintrack.com/images/countries/czech-republic.jpg>, 11/11/2011.

¹⁷ Видети детаљније: Emma Armstrong and Craig French, "Parliamentary Systems: The Czech Republic", *The Scottish Parliament – The Information Centre, SPICe Briefing*, 02/132, 27 September 2002, pp. 5–8.

суство трећине чланова да би био постигнут кворум. Исто тако, резолуције се у оба дома могу донети само ако је три петине од присутних чланова дало сагласност. Услов је исти када се ради о изменама Устава, али у том случају морају бити присутни сви чланови.

Посматрано са становишта развоја током различитих историјских периода, политичке партије у Чешкој могу се поделити на три категорије: (1) традиционалне партије дозвољене током периода социјализма, а укључују Комунистичку партију и њене сателите, (2) традиционалне партије забрањене током периода социјализма и (3) нове партије.¹⁸ У прву категорију партија којима је био омогућен непрекидан развој спада, пре свега, Комунистичка партија Чешке и Моравске, а затим Хришћанско-демократска Унија/Чешка народна партија.¹⁹ У ову категорију спада и Либерално-социјалистичка национална партија²⁰ која се 1995. године спојила са Слободним демократима, али јој и даље прети нестанак са чешке политичке сцене. Најзначајнија партија друге категорије је Чешка социјал-демократска партија. Ова партија ушла је у Парламент 1992. године са освојених 6,5% гласова, чиме је постала друга највећа опозициона партија. Партије које спадају у трећу категорију настале су махом из широких грађанских демократских покрета. Таква партија је Грађански форум која се временом поделила на три партије, односно Грађанску демократску партију, Грађански демократски савез и Грађански покрет.

Површина Чешке износи 78 867 квадратних километара. Главни град је Праг са преко 1 230 000 становника и представља посебну административну област, односно регион.²¹ Чешка је подељена на

¹⁸ Видети детаљније: Michal Klíma, “Consolidation and Stabilization of the Party System in the Czech Republic”, loc. cit, pp. 496–499.

¹⁹ Хришћанско-демократска Унија/Чешка народна партија трансформисала је своје темеље током егзила у Лондону за време Другог светског рата. Њен развој у великој мери је успорен током социјалистичке ере, али је ипак успела опстати због одређеног облика сарадње са тада доминантном Комунистичком партијом.

²⁰ Ова партија је пре Другог светског рата носила назив Национал-социјалистичка партија. Током социјалистичке ере преименована је у Социјалистичку партију, њен садашњи назив усвојен је након 1989. године.

²¹ Видети детаљније: “Basic info”, *The Capital City of Prague Tourism Portal*, Интернет: <http://www.praguewelcome.cz/en/information/about-prague/basic-info/index.shtml>, 24/02/2010.

Табела 2: Прелиминарни резултати пописа становништва из 2011. године у Чешкој

укупан број становника		10 562 214	
етничка структура*		религијска структура	
Чеси	63,7%	католици	10,3%
Словаци	1,4%	протестанти	0,9%
Пољаци	0,4%	остале вероисповести	6,7%
Немци	0,2%	атеисти	34,2%
остали мањински народи	26%	неопредељени	45,2%

* Један број грађана Чешке изражава се као Моравци и на наведеном попису они су чинили 4,9% од укупног броја становника.

Извор: "Sčítání lidu, domů a bytů", *Czech Statistical Office*, Интернет: <http://www.scitani.cz/sldb2011/eng/redakce.nsf/i/population,03/06/2013>.

13 региона, а то су: град Праг и региони Средњечешки, Јужночешки, Плзењски, Карловарски, Устечки, Либеречки, Карловарски, Пардубички, Височински, Оломоучки, Јужноморавски, Злински и Моравско-Шлески.²² Суседи Чешке су Немачка, Аустрија, Словачка и Пољска, а укупна дужина граница је 1989 километара.²³ Према проценама из 2010. године око 74% грађана Чешке живи у градовима.²⁴ Природни прираштај је 0,1%, док густина насељености износи 133 становника на једном квадратном километру.²⁵

Политички систем у *Словачкој Републици* утемељен је на принципима парламентарне демократије, а његова структура се састоји од пет тела. Законодавно тело је Национални савет Словачке

²² Видети детаљније: "Regions", *Investment and Business Development Agency*, Интернет: <http://www.czechinvest.org/en/regions>, 24/02/2011.

²³ Видети детаљније: "Czech Republic", *The World Factbook*, Интернет: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ez.html>, 05/03/2011.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Видети детаљније: "Czech Republic", *Population Reference Bureau*, Интернет: http://www.prb.org/Datafinder/Geography/Summary.aspx?region=199®ion_type=2, 03/04/2011.

Републике, односно Парламент. Шеф државе је председник који се бира на непосредним изборима, а највиши извршни орган је Влада која је одговорна Скупштини за своје поступке. Премијер је шеф Владе и њега поставља или смењује председник. Устав Републике Словачке проглашен је 1. септембра 1992. године.²⁶

Политичке партије, као и партијски систем у целини, веома су нестабилни и променљиви. Само мали број партија успео је да се одржи на политичкој сцени Словачке од стицања независности, односно распада Чехословачке.

Од најзначајнијих партија у Словачкој треба поменути Покрет за демократску Словачку. Ова партија има имиџ клијентелистичке, уз обележја национализма, популизма и ауторитаризма. Подршка бирачког тела овој партији је широка, а највећа је у мањим градовима и руралним областима. Треба рећи да поред свега ова партија нема имиџ крајње десничарске партије. Словачка национална партија основана је 1990. године и представља изразито десничарску партију. Ова партија је принципијелно заступала став да Словачка треба да буде чланица ЕУ, али не и НАТО, уз снажну анти-западну и национално-верску политику. Након избора 2006. године, ова партија освојила је више од 12% гласова и ушла је у коалицију која је формирала Владу Словачке. Након тога, понашање и политичке изјаве које долазе из ове странке постале су умерене. Демократска коалиција састоји се од пет различитих партија и основана је у јулу 1997. године. Ова коалиција је изнутра доста подељена, јер покрива прешироко поље програмских и идеолошких усмерења. Због тога, она не може бити јасно дефинисана на левој или десној страни политичке скале. Демократска коалиција је састављена од Хришћанско-демократског покрета, Демократске уније, Демократске партије, Словачке социјал-демократске партије и Партије зелених. Након неслагања унутар Демократске коалиције један део чланова изашао је из ове коалиције и основао партију – Словачку демократску и хришћанску унију. На изборима одржаним 2002. године ова партија је освојила 19% гласова. Словачка демократска и хришћанска унија има имиџ картел партије, чији је основни циљ освајање места у Парламенту, Влади и контрола медија, као и приступ новчаним средствима државе. Ова партија нема снажну организацију,

²⁶ Видети детаљније: "Basic Facts about Slovakia", *The Visegrad Group*, Интернет: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=948, 21/02/2011>.

нити велики број чланова. Демократска странка левице призната је као аутентична социјал-демократска партија и пуноправан је члан Социјалистичке интернационале. Ова партија себе представља као експертску, састављену од младих технократа и реформиста способних да омогуће бољи живот грађанима и повратак социјал-демократске државе благостања.²⁷ Мађарска коалициона партија је најзначајнија међу партијама наци-оналних мањина и основана је у две фазе. Мађарски хришћанско-демократски покрет, који је формиран услед поделе унутар Хришћанско-демократског покрета, трансформисан је и преименован у Мађарску коалициону партију. Други круг формирања Мађарске коалиционе партије представљало је присаједињење друге две мађарске партије, односно Мађарске грађанске партије и партије под називом Коегзистенција, овој партији, чиме је добила свој коначан облик.

Слика 4: Мапа Словачке са заставом



Извор: <http://www.globaltrade.net/images/map/map-slovakia.gif>, 12/11/2011.

²⁷ Видети детаљније: Søren Riishøj, "Development of parties and party systems in Central and Eastern Europe 1989-2008 (IV)", Institute of Political Science, University of Southern Denmark, pp. 22-38.

Површина Словачке износи 49 035 квадратна километра.²⁸ Главни град Словачке је Братислава и има око 430 000 становника. Територија Словачке подељена је на осам региона: Братислава, Тренчин, Трнава, Нитра, Жилина, Прешов, Кошице и Банска Бистрица.²⁹ Укупна дужина граница Словачке износи 1524 километра, а граничи се са: Пољском, Украјином, Мађарском, Чешком и Аустријом. Поред Братиславе, највећи словачки градови су Кошице, Прешов, Банска Бистрица, Нитра, Жилина, Трнава и Тренчин.³⁰

Густина насељености у Словачкој је 111 становника на једном квадратном километру, а 55% становништва живи у градовима. Природни прираштај износи 0,2%. Према проценама у периоду од 2000. до 2004. године, ниво писмености код жена и мушкараца старосне доби од 15 до 24 године износи 100%.³¹

Табела 3: Етничка и религијска структура становништва у Словачкој

укупан број становника		5 400 000	
етничка структура		религијска	
Словаци	85,8%	католици	68,9%
Мађари	9,7%	протестанти	6,9%
Роми	1,7%	грко-католици	4,1%
Чеси	0,8%	хришћански реформисти	2%
остали народи	2%	припадници осталих религија	2,2%
		атеисти	13,7%

Извор: "Slovakia – Basic Information", *Government Office of the Slovak Republic*, Интернет: <http://www.vlada.gov.sk/10134/slovakia.php?menu=1293>, 17/02/2011.

²⁸ Видети детаљније: "Slovakia – Basic Information", *Government Office of the Slovak Republic*, Интернет: <http://www.vlada.gov.sk/10134/slovakia.php?menu=1293>, 17/02/2011.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Видети детаљније: *Slovakia – The Gateway to the Enlarged Europe*, Investment Brochure, Embassy of the Slovak Republic, Washington DC, 2005, p. 2.

³¹ Видети детаљније: "Slovakia", *Population Reference Bureau*, Интернет: http://www.prb.org/Datafinder/Geography/Summary.aspx?region=205®ion_type=2, 03/04/2011.

Република Мађарска је демократски уређена, политички, економски и социјално стабилна држава. Од 1989. године постепено је успостављен комплетан систем државних институција. Тиме су створени предуслови за владавину права и изградњу функционалне тржишне економије.³² Најважније политичке партије су: Мађарска грађанска унија, Хришћанско-демократска народна партија, Мађарска социјалистичка партија, Покрет за бољу Мађарску и партија зелених која носи назив „Политика може бити другачија”.³³

Највишу законодавну власт у Мађарској има Скупштина, чије чланове бирају грађани на директним изборима на период од четири године. Скупштина има 386 места од чега се 176 посланика бира на нивоу државе као једне изборне јединице, 152 посланика бира се са партијских листа на регионалном и општинском нивоу, док се 58 посланика бира са партијских листа на нивоу државе. Закони се доносе већином гласова присутних посланика, а њих, као и измене и допуне, предлажу председник, Влада, парламентарни комитети и посланици.

Слика 5: Мапа Републике Мађарске са заставом



Извор: <http://www.giervalk.bravepages.com/Hungary/Hungary-Map-1.jpg>, 12/11/2011.

³² Видети детаљније: “Basic Facts about Hungary”, *The Visegrad Group*, Интернет: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=946>, 21/02/2010.

³³ Видети детаљније: “Parliamentary Factions”, *House of the Nation*, Интернет: <http://www.parlament.hu/cgi-bin/insurl?angol/factions.htm>, 24/02/2011.

Носиоци извршне власти у Мађарској су председник, премијер и Влада. Скупштина именује председника Републике на период од пет година, а исти кандидат не може бити биран на то место два пута узастопно. Избор на ту функцију захтева две трећине посланичких гласова у првом или другом кругу. У случају трећег круга довољна је проста већина. Владу чине премијер и министри, а премијер се бира простом већином посланичких гласова. Министре предлаже премијер, а бира или смењује председник.³⁴

Територија Мађарске износи 93 028 квадратних километара. Суседи Мађарске су Словачка, Украјина, Румунија, Србија, Хрватска, Словенија, Аустрија, а укупна дужина њених граница је 2185 километара.³⁵ Главни град Мађарске је Будимпешта и са око 2 000 000 становника није само административни центар, већ и најзначајнији град у области трговине, индустрије и културе.³⁶ Мађарска је подељена на 19 округа, а то су: Бач-Кишкун, Барања, Бекеш, Борсод-Абауј-Земплен, Чонград, Фејер, Гиор-Мосон-Сопрон, Хајду-Бихар, Хевес, Лас-Нагикун-Солнок, Комаром-Естергом, Ноград, Пешта, Сомоги, Саболч-Сатмар-Берег, Толна, Вас, Веспрем и Зала.³⁷

Поред тога, Мађарска има седам административно-статистичких региона: Централна Мађарска, Северна Мађарска, Централно подунавље, Западно подунавље, Јужно подунавље, Северна велика равница и Јужна велика равница.

Густина насељености у Мађарској износи 108 становника на једном квадратном километру, а 67% становништва живи у градовима. Мађарска нема позитиван природни прираштај, односно износи – 0,3%. Према истраживању од 2000. до 2004. године, ниво

³⁴ Видети детаљније: “Republic of Hungary – Public Administration Country Profile”, United Nations – Department for Public Administration and Development Management (DPADM) and Department of Economic and Social Affairs (DESA), May 2004, p. 5.

³⁵ Видети детаљније: “Hungary”, *The World Factbook*, Интернет: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hu.html>, 07/03/2011.

³⁶ Видети детаљније: “Budapest information in a nutshell”, *Budapest Travel Guide – Tourism information Portal of Budapest*, Интернет: http://www.budapest.com/city_guide/general_information/information_about_budapest.en.html, 24/02/2011.

³⁷ Видети детаљније: “Links to Hungary”, *The Visegrad Group*, Интернет: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=950>, 15/04/2011.

писмености женске популације старосне доби од 15 до 24 године је 100%, док ниво писмености код мушке популације у истом распону старосне доби износи 99%.³⁸

Табела 4: Етничка и религијска структура становништва у Мађарској према проценама из 2010. године (оквирно)

<i>укупан број становника</i>		<i>10 000 000</i>	
<i>етничка структура</i>		<i>религијска структура</i>	
Мађари	92,3%	католици	51,9%
Немци	200 000	калвинисти	15,9%
Словаци	100 000		
Хрвати	80 000	лутерани	3%
Румуни	25 000		
Пољаци	10 000	грко-католици	2,6%
Русини	6000		
Срби	5000		
Словенци	5000	припадници других хришћанских вероисповести	1%
Грци	3000		
Бугари	3000	припадници других религија и атеисти	25,6%
Украјинци	2000		
Јермени	1500		

Извор: "Hungary", *The World Factbook*, Интернет: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hu.html>, 07/03/2011.

2.2. Економски систем

Распадом Варшавског пакта и уласком у процес транзиције, нове власти у **Пољској** приступиле су реформи економског система са ставом да је међународна трговина најефикасније средство за увођење конкуренције у економију. Омогућавање иностраним предузећима да извозе на тржиште Пољске и домаћим предузећима да извозе на инострана тржишта створило је околностима у којима су државна

³⁸ Видети детаљније: "Hungary", *Population Reference Bureau*, Интернет: http://www.prb.org/Datafinder/Geography/Summary.aspx?region=200®ion_type=2,02/04/2011.

предузећа изложена снажној конкуренцији. Други корак био је укидање монопола у важним привредним сферама, као што је индустрија угља, малопродаја или издаваштво. Најчешћи метод у овој фази био је подела великих предузећа на више привредних јединица и укидање различитих удружења у сфери индустрије која су у великој мери имала позицију сличну картелима. Усвојено је неколико правила која су требала да омогуће брзо укључивање предузећа из Пољске на светско тржиште. Најважније је било умањити буџетски дефицит и елиминисати политику лаке доделе кредита, што је требало да смањи несташице и инфлацију. Престала је контрола цена и укинуте су субвенције да би се успоставио систем у коме су цене одређиване на основу понуде и тражње. Увођење конвертибилне валуте омогућило је успостављање режима слободне трговине са државама Западне Европе, а предуслов је био укидање свих ограничења у трговини са иностранством. Тиме је Пољској омогућено да на домаћем тржишту, преко учешћа на светском тржишту, креира реалну структуру цена. Укинута су органичења за приватни сектор, а одређени привредни сектори били су одређени за спровођење брзе демонополизације.³⁹

Основни принцип приватизације у Пољској од почетка је био да се пронађу најбољи могући инвеститори за разна предузећа које је требало приватизовати. Овакав приступ значио је усвајање индивидуализованих, тржишно оријентисаних и дуготрајних метода приватизације, уместо брзе и масовне приватизације. Спора и постепена приватизација била је адекватно решење и са становишта административног апарата који није био у стању да брзо изврши трансфер многих предузећа у приватно власништво. Централне власти су усвојиле адекватне законске прописе који су захтевали висок ниво отворености у раду приватизованих предузећа. Тиме је тржиште капитала у Пољској постало транспарентније него у другим државама Централне Европе, што је осигурало релативно здрав и у значајној мери приватизован банкарски сектор. Процес реструктуирања приватизованих предузећа заснивао се на савременим стандардима, а значајно је било и ослањање на адекватне институционалне норме. То су кључни разлози због којих су приватизована предузећа стабилна и

³⁹ Видети детаљније: Jeffrey Sachs and David Lipton, "Poland's Economic Reform", *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 3, Summer 1990, pp. 52–56.

у већини случајева нису имала потребу за субвенцијама или другим облицима државне помоћи. Различите методе приватизације у Пољској створиле су различите типове потпуно или делимично приватизованих предузећа. Традиционални облици приватизације, као што је продаја предузећа стратешким инвеститорима или грађанима, показали су се као најефикаснији у смислу окончања процеса, поузданог руковођења и добрих финансијских резултата. Куповина предузећа од стране руководиоца или запослених показала се успешном, с обзиром да је таква приватизација поставила основе за наредну фазу промене власништва.⁴⁰

Узимајући у обзир глобалну економску кризу, пољска економија је током 2009. године била на завидном нивоу, а одговори на кризу су на макроекономском нивоу били у великој мери адекватни.⁴¹ Веома важна је била брза реакција Пољске у домену политике личних доходака, јер због тога није било потребе за масовним отпуштањима запослених. Ризици које са собом може донети средњерочни економски процват повећавају се, па макроекономска политика треба да се ослања на прецизне процене могућих импликација у будућности и ефикасну употребу таквих процена ради спречавања потенцијалних дисбаланса. Неопходност поновног успостављања фискалне дисциплине условила је значај консолидације јавних финансија. То би требало да се оствари кроз ширење пореске основице, смањивање висине помоћи пољопривредницима, продужетак радног века (посебно за жене), смањивање могућности за превремено пензионисање и ефикаснију јавну администрацију. План економске консолидације из јануара 2010. године укључивао је неке од наведених тачака у форми оквирних предлога, али ће ефекти зависити од временски тачног спровођења конкретних мера.

Важан задатак Пољске је припрема „терена“ за усвајање еура, што би убрзало трансформацију монетарног система, али само ако би постајао адекватан институционални оквир. Кључни приоритет је развој капацитета за стабилизацију економије када монетарна и курсна

⁴⁰ Видети детаљније: Barbara Blaszczyk, “Moving Ahead: Privatization in Poland”, *Economic Reform Today*, No. 2, 1999, pp. 18–19.

⁴¹ Видети детаљније: “Economic Survey of Poland, 2010”, Organisation for Economic Co-operation and Development, Policy Brief, April 2010, pp. 1–2.

политика буду напуштене. Фискална политика треба да се заснива на општим правилима Владе о структуралном дефициту и правилима у вези са плановима вишегодишње номиналне потрошње. Поред тога, неопходно је формирање независног фискалног савета који би процењивао и пратио ефективност фискалне политике.

Отвореност и динамика светског тржишта нуде прилику свим државама да се укључе у важне трговинске токове, па би широке структуралне реформе омогућиле Пољској да оствари већу корист у процесу глобализације. Пољска је остварила значајан напредак у успостављању и развоју економских веза на међународном нивоу. Остаје доста да се уради на привлачењу инвеститора из иностранства и побољшању извозних перформанси. Улога државе треба да се умањи кроз јавне процесе приватизације и брже уклањање административних баријера. Неопходна је модернизација инфраструктуре, посебно у области транспорта и брзих интернет-комуникација. Улагање у иностранству треба додатно подстицати, а промоција извоза мора имати дефинисане циљеве и правце. Финансијски развој може се ојачати кроз консолидацију банака које заједнички учествују у пословању и побољшањем законских оквира који регулишу потраживања и дуговања. У том контексту политика подршке малим и средњим предузећима треба да буде рационалнија.

Најразвијеније индустријске гране у Пољској су производња машина и аутомобила, хемијска индустрија, рударство, бродоградња, намештај, прерада целулозе и папира, прехранбена индустрија и пиће, као и израда производа од стакла.⁴² У 2009. години извоз је износио око 142,2 милијарде долара, а највише је извезено возила различите намене, намештаја, угља, кућних апарата и телевизора, док је највећи део увоза обухватао сирову нафту, путничке аутомобиле, фармацеутске производе, ауто делове и компјутере, а у укупном износу од око 146,4 милијарде долара. Према подацима Светске банке, Пољска је у 2009. години остварила бруто друштвени производ (БДП) по глави становника од око 11 500 долара.⁴³

⁴² Видети детаљније: "Background Note: Poland", *U.S. Department of State*, Интернет: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2875.htm>, 30/03/2011.

⁴³ Према подацима Светске банке; "GDP per capita (current US\$)", *The World Bank*, Интернет: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>, 29/04/2011.

Табела 5: Бруто друштвени раст и укупни економски потенцијали Пољске

Бруто друштвени раст		Укупни економски потенцијали (процене из 2005)	
2009. година	1,7%	услуге	63%
2010. година	3,3%	индустрија	31,8%
		пољопривреда	3,9%

Извор: "Poland", *The World Factbook*, оп. цит.

Након распада Варшавског пакта, економске реформе у тадашњој *Чехословачкој* инициране су документом под називом „Сценарио за економску реформу”, који је усвојен у Савезном Парламенту Чехословачке у јесен 1990. године. Овај документ садржао је основне политичке смернице које су требале да укину планску економију. Наведене смернице садржале су поништавање великог броја забрана и ограничења, што је омогућило улазак на домаће тржиште чешким и страним субјектима, либерализацију цена и трговине са иностранством и приватизацију државних предузећа.⁴⁴ Ниво цена је у периоду Варшавског пакта био у потпуности под административном контролом централних власти, па се 1991. године започело са либерализацијом цена широких размера, што је утицало на цене око 85% добара и услуга. Либерализација цена је омогућила да цене поново постану основа за ефикасно одлучивање у сфери економије. Због монополистичког карактера тадашње чешке привреде, постојала је могућност да велика предузећа искористе своју позицију јединог снабдевача на тржишту и подигну цене производа на нереалан ниво. Зато је било важно паралелно спровести либерализацију цена и трговине са иностранством. Током 1990. године усвојени су закони који су дозволили државним у приватним предузећима да извозе своје

⁴⁴ Видети детаљније: Václav Klaus, "The Economic Transformation of the Czech Republic: Challenges Faced and Lessons Learned", *Economic Development Bulletin*, No. 6, , p. 2.

производе на страна тржишта и увозе најважније производне сировине.⁴⁵

У оквиру реформе економског система Влада Чехословачке одлучила се да спроведе рестриктивну монетарну и фискалну макроекономску политику. У том смислу, један од кључних задатака био је стабилизација домаће валуте. Да би се тај циљ остварио Централна банка није више била у обавези да поступа у складу са било каквим упутствима која би добила од централних власти. Још једна мера огледала се у законској забрани Централној банци да покрива буџетске дефиците директним додељивањем кредита централним властима. У јануару 1993. године уведен је нови порески систем базиран на порезу на додату вредност (ПДВ) и потпуно у складу са пореским системом држава чланица тадашње Економске заједнице (ЕЗ). Ова новина требала је да прошири пореску базу, уклони дисторзије старог система и учини фискалне операције ефикаснијим и транспарентнијим. Наведене промене дале су највише резултата у сфери макроекономске стабилности.⁴⁶

Током наведеног процеса, посебна пажња обрађана је на постизање макроекономске стабилности и изградњу инфраструктуре неопходне за функционисање тржишта. Остваривање повољног резултата изискивало је паралелан рад на остваривању оба циља. **Чешка** је морала да избегне парцијалне реформе које би могле да угрозе економију у целини, па је зато створена „критична маса” реформи да би се избегао повратак на старе темеље економије. Минимализација губитака током трансформације економског система заснивала се на опрезном формулисању фискалне и монетарне политике. Тако су избегнути су ризици које је са собом носила либерализација цена и трговине са иностранством. Поред чланства у ЕУ и повољног географског положаја у центру Европе, релативно ниска цена инфраструктуре и добро квалификована радна снага допринели су да Чешка представља атрактивну дестинацију за страна улагања.

⁴⁵ Видети детаљније: Viktor Hanzlík, “Economic Reforms”, in: *Transformation: The Czech Republic*, People in Need with the support of the Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, Prague, 2006, pp. 63–64.

⁴⁶ Видети детаљније: Milan Sojka, “The Transformation of the Czech Republic – Present and Future Developments”, *Czech Sociological Review*, Vol. 2, No. 1, 1994, pp. 37–39.

Политика приватизације у Чешкој може се поделити у три категорије: приватизација великих размера, приватизација малог обима и реституција. Почетне продаје предузећа догодиле су се у периоду када још увек нису постојале адекватне правне норме којима би била регулисана приватизација широких размера. Процес приватизације сваког предузећа започињао је са надметањем пројеката који су представљали план приватизације. Пројекте су припремали руководиоци и он је садржао предлог конкретне методе која је требала да буде коришћена у процесу приватизације. Методе које су биле коришћене током приватизације широких размера биле су: јавни тендери, јавне аукције, директна продаја, неплаћени трансфери и ваучерска приватизација. Приватизација малог обима обухватала је махом мање оперативне јединице у секторима услуга, трговине и непољопривредне производње. Овим обликом приватизације руководиле су комисије за приватизацију на нивоу округа. Реституција је подразумевала враћање имовине грађанима којима је одузета или њиховим наследницима. Поред тога, за одређену имовину која није могла бити враћена због објективних околности одређени су различити облици компензације.⁴⁷

У периоду од 2005. до 2007. године економија Чешке расла је за преко 6% годишње, док је тај раст у 2008. години износио 2,5%. Поред тога што је чешки финансијски систем остао релативно здрав током 2009. године, економски развој је опао за 4,1%, највише због значајног пада екстерне тражње. БДП је у 2010. години износио је 1,8%, што је знак стабилизације чешке привреде, пре свега због опоравка екстерне тражње, нарочито из Немачке.⁴⁸ Према проценама из 2009. године, највећи извоз Чешка је имала према: Немачкој 32,25%, Словачкој 9,02%, Пољској 5,8%, Француској 5,62%, Великој Британији 4,93%, Аустрији 4,71% и Италији 4,38%. Према проценама из исте године, ова држава највише увози из: Немачке 30,67%, Пољске 6,97%, Словачке 6,6%, Холандије 5,99%, Кине 5,7%, Аустрије 5,26%, Русије 4,93% и Италија 3,98%. На основу ових података може се закључити да је тржиште држава ЕУ најзначајније за Чешку. Највећи удео у економском развоју

⁴⁷ Видети детаљније: Irene McMaster, "Privatisation in Central and Eastern Europe: What Made the Czech Republic So Distinctive", European Policies Research Centre, University of Strathclyde, November 2001, pp. 4-10.

⁴⁸ Видети детаљније: "Czech Republic", *The World Factbook*, loc. cit.

имају услуге са 59.5%, затим индустрија са 38,3%, док пољопривреда има удео од 2,2%. Чешка има значајно место производњи моторних возила, машина и опреме, наоружања, као и у области металургије и производа од стакла.

Чешка економија озбиљно је погођена светском економском кризом. Средњерочни изазови односе се на стварање услова за брзо повезивање са развијеним државама Организације за економску сарадњу и развој (*Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*). Остваривање овог циља захтева поновну стабилизацију јавних финансија и побољшање пословног амбијента, па је потребна амбициозна средњерочна стратегија консолидације и препознавања ризика у здравству и пензионом систему. Порески и систем олакшица прошли су кроз значајне реформе у претходном периоду. Неке промене су донеле добре резултате, али изазови који остају односе се на редефинисање пореских оптерећења, бољу координацију пореске и политике олакшица и елиминацију других дисторзија у опорезивању рада и капитала. Развој пословања у Чешкој захтева предузимање корака који ће умањити регулаторна оптерећења у овој сфери, и то кроз већу флексибилност тржишта рада и производа, улагање додатних напора у реформу прописа и даљи развој иницијатива за е-управу.⁴⁹ Највећи проблем у стварању повољног пословног амбијента је корупција.⁵⁰ Решавање овог проблема захтева улагање више напора, нарочито када се ради о јавним набавкама. Зато је неопходно подстицати конкурентност и омогућити увид јавности у процесе јавних набавки.

БДП по глави становника у 2009. години износио је око 18 200 долара.⁵¹ Почетком 2011. године Чешка је на тржиште ЕУ извезла 84,2% својих производа, док су производи са истог тржишта чинили 62,4% укупног увоза.⁵² Главни трговински партнери Чешке у овом периоду

⁴⁹ Видети детаљније: “Economic Survey of the Czech Republic, 2010”, Organisation for Economic Co-operation and Development, Policy Brief, April 2010, pp. 1–2.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 11.

⁵¹ Према подацима Светске банке; “GDP per capita (current US\$)”, loc. cit.

⁵² Видети детаљније: “External Trade of the Czech Republic January 2011”, Graph 4 – Exports and imports by Group of Countries, January 2011, *Czech Statistical Office*, Интернет: http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/engtab/4D003B2DC1_30/03/2011.

били су: Немачка, Словачка, Кина, Пољска, Француска, Руска Федерација, Аустрија, Холандија и Велика Британија.⁵³ Вредност извоза у суседне државе износила је 223,9 милијарди чешких круна, док је вредност увезене робе износила 208,2 милијарди чешких круна.⁵⁴ Од тога највећи удео има Немачка, затим Словачка, Пољска и Аустрија.

Одлука да се у посткомунистичкој Чехословачкој спроведу радикалне мере у процесу транзиције ка тржишној економији, имала је болне последице у *Словачкој*, јер су затворена многа предузећа и порасла је незапосленост. У првом периоду након стицања независности, неколико фактора је утицало на економску и социјалну ситуацију у Словачкој. Пре свега, постојала је потреба за реструктурирањем, јачањем економске конкурентности и увођењем нове и стабилне валуте. Наведене промене нису остварене, а економски раст био је резултат увећавања унутрашњег и спољњег дуга, као и финансијске експанзије централних власти. Приватизације спроведене у овој фази нису биле јавне, а нови власници приватизованих предузећа најчешће су били њихови руководиоци или појединци из владајућих политичких кругова. Готово да није било страних држављана или иностраних правних лица која су учествовала у приватизацији. У смислу економских реформи, реструктурирања или модернизације, прва фаза након стицања независности била је неуспешна. Након политичких промена 1998. године наступио је период у коме је консолидована привреда и конструктивно приступљено реформама. У почетку је доста труда уложено у макроекономску консолидацију и стабилизацију, док је мање пажње посвећено реформи пословног амбијента. Ипак, најдиректније и најбрже се приступило спровођењу мера којима је остварено смањење кредитних стопа и стабилизација курса словачке круне.

⁵³ Видети детаљније: "External Trade of the Czech Republic January 2011", Table 4 – Main External Trade Partners, January 2011, *Czech Statistical Office*, Интернет: [http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/eng/4D003B2DAE/\\$File/6001110104a.pdf](http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/eng/4D003B2DAE/$File/6001110104a.pdf), 30/03/2011.

⁵⁴ Видети детаљније: "External Trade of the Czech Republic January 2011", Map 1 – External Trade with Neighbouring Countries, January 2011, *Czech Statistical Office*, Интернет: [http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/eng/4D003B2DA9/\\$File/60011101m01.pdf](http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/eng/4D003B2DA9/$File/60011101m01.pdf), 30/03/2011.

Важан корак у овој фази трансформације представљала је консолидација и приватизација банкарског сектора. Ипак, слаб економски раст у периоду од 1998. до 2000. године јасно је показао да су неопходне велике реформе и промене широких размера. Кључне реформе односиле су се на јавне финансије, јавну администрацију и порески систем. Реформа пореског система била је карактеристична због увођења јединствене пореске стопе од 19%. Први позитивни ефекти наведених реформи били су видљиви 2004. године када је дошло до раста БДП-а и смањења незапослености. У међувремену, Словачка је постала привлачна за стране инвеститоре. То је резултирало растом страних директних инвестиција и јачањем банкарског сектора, што је позитивно утицало на стабилизацију и функционисање економског система у целини.⁵⁵

Након распада Чехословачке 1992. године, у Словачкој је дошло до ревизије плана приватизације усвојеног у оквиру заједничке државе. Већина предузећа требала је да буде продата директно на тржишту путем јавних тендера, док је за један број већих предузећа одређена ваучерска приватизација. Ипак, у Словачкој је након распада Чехословачке, тачније 1995. године, почетни план масовне и брзе приватизације замењен ваучерском приватизацијом. Оквирно је 1/3 предузећа приватизована директном продајом, док су остала приватизована ваучерском и другим методама. Процењује се да је на територији Словачке у првом таласу приватизовано 3/4 малих и око половине средњих и великих предузећа.⁵⁶

Нове власти независне Словачке увеле су, поред ваучерске приватизације, продају предузећа аукцијама, јавним тендерима и обвезницама. Поред тога, дошло је и до продаје предузећа запосленима. Од 1998. године, односно након промене тадашњег владајућег режима, власт се сконцентрисала на остваривање што већег прихода од приватизације преосталих државних предузећа. У тој фази приватизоване су највеће банке и предузећа из сектора телекомуникација и енергетике. У власничкој структури која је тада

⁵⁵ Видети детаљније: Ján Buček, "The financial and economic crisis in Slovakia – its spatial aspects and policy responses", in: Grzegorz Gorzelak and Chor-Ching Goh (eds.), *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*, Scholar Publishing House, Warszawa, 2010, pp. 192-193.

⁵⁶ Видети детаљније: Michael Borish and Michel Noël, "Privatisation in the Visegrad Countries: A Comparative Assessment", *The World Economy*, Vol. 20, Issue 2, March 1997, pp. 201-202, 207-208. and 213.

формирана доминирају страни држављани или менаџери приватизованих привредних субјеката.⁵⁷ Приватизација мањег обима обухватала је мање оперативне јединице државних предузећа у области индустрије, трговине, туризма и угоститељства. Оперативне јединице које нису биле функционалне укључене су у процес ликвидације. Током приватизације усвојен је принцип да приватизација предузећа неће зависити од њихове реструктуације. Зато није покренут ни један програм који би подразумевао технолошко и финансијско реструктуирање у сврху брже приватизације предузећа. Једино је извршено организационо реструктуирање појединих пословних субјеката.⁵⁸

Глобална рецесија утицала је на економију Словачке у већој мери него у случају већине држава ОЕЦД-а. Поновни развој трговине са традиционалним партнерима, утицао је на убрзан опоравак словачке економије. Успостављање одрживог развоја усмерено је, пре свега, ка умањивању ризика везаних за повећање несапослености. Ови напори требали би да државне финансије врате на стабилан и одржив ниво.

У фискалној политици планови за консолидацију усмерени су на смањивање буџетске потрошње, а посебно на реформу неких елемената пензионог система и већу ефикасност Владе. Осигурање неопходне пореске базе захтева смањивање пореских олакшица и повећање пореза на непокретности, попут пореза на некретнине или пореза у вези са заштитом животне средине. Већа ефикасност јавног сектора ослободила би неопходне ресурсе и стимулисала повећање продуктивности, што би снажно утицало на раст економије. Што се тиче буџетске потрошње, већа ефикасност у здравству и здравственој заштити један је од приоритета.

Транзиција ка еколошки чистијој економији, у складу са обавезама преузетим на међународном и државном нивоу, захтева структуралне промене у обрасцима потрошње и индустрији, што пружа нове

⁵⁷ Видети детаљније: Jens Lowitzsch, Iraj Hashi and Richard Woodward, "The PEPPER IV Report: Benchmarking of Employee Participation in Profits and Enterprise Results in the Member and Candidate Countries of the European Union", Berlin, October 2009, p. 151.

⁵⁸ Видети детаљније: Stefan Adamec, *Fiscal Policy in the Slovak Republic*, Center for Social & Economic Research, Warsaw, 1995, pp. 9-10.

основе потенцијалног развоја. Потребан је ефикаснији оквир за еколошки чист развој да би се максимално искористили чистији ресурси економског раста и могућности развоја еколошки прихватљивих индустрија, технологија и послова. Један од услова је ефикасније решавање питања пореза којима се штити животна средина, и то њиховим ширењем и уклањањем субвенција. Приоритет је побољшање економских капацитета прилагодљивих еколошким иновацијама. Реформе за осигурање дугорочног одрживог развоја захтевају лакши улазак на тржиште готових производа, очување конкуренције на тржишту енергената и телекомуникација, реформу терцијарног образовног система и развој система доживотне обуке и учења.

Шест година од започињања широких реформи које су резултирале високим економским растом, Словачка се нашла у тешкој ситуацији због економских промена у међународном окружењу. Мере које ће отклонити нагомилане проблеме усмерене су на широк спектар изазова. Поједине мере су опште природе, а односе се на макро-економску политику, регулативу која ће подстаћи конкуренцију, адекватно утврђивање зарада, порески и образовни систем.

Поменуте мере биће испраћене реформама које се састоје од неколико конкретних корака. Први корак је *побољшање образовног система* како би се омогућило његово повезивање са потребама привреде, што би требало да повећа шансе за излазак из кризе и створи основе за будуће структуралне промене. Друго, неопходно је *подстаћи конкуренцију у целом привредном систему* која обезбеђује улагање средстава, умањивање цене закупа, јачање куповне моћи домаћинстава и повећање обима иновација. Треће, потребна је *фискална консолидација и стварање пореског система повољног за економски раст*, што, између осталог, треба да ослободи ресурсе за нове активности које ће на одржив начин утицати на повећавање економског раста. Нови порески систем смањиће цену финансирања јавне потрошње и отклонити препреке за ризичне инвестиције са високом стопом повраћаја. Четврти корак је организација *система одређивања плата у јавном сектору* који гарантује адекватно вредновање стручности на тржишту рада и лакше запошљавање. Тиме ће се умањити сиромаштво и притисак на систем социјалне заштите, ограничити економска цена фискалне

консолидације, смањити улазна органичења за предузетнике и повећати ефикасност мера на тржишту рада.⁵⁹

У 2009. години, БДП по глави становника у Словачкој износио је око 16 200 долара.⁶⁰ Бруто друштвени раст у 2010. години био је 4%, а највећи удео, као и у Пољској, имале су услуге 61,8%, индустрија 35,6% и пољопривреда 2,7%.⁶¹

Нова Влада у *Мађарској* посветила се реформама које су требале да трансформишу тадашњи економски систем у тржишну економију базирану на приватном власништву. Ослонац ових реформи била је рестриктивна монетарна политика. Уместо такозваних шок-реформи, у Мађарској је изабрана политика постепених промена. Монетарна и фискална политика биле су у центру нових одредби које су се односиле на планирану трансформацију. Влада Мађарске није се определила за тако рестриктивну монетарну политику као што су то учиниле власти Пољске и тадашње Чехословачке. Један од циљева фискалне политике било је остваривање избалансираног буџета, што је требало највише да допринесе спречавању инфлације. Да би се то постигло смањене су државне субвенције и инвестиције, а паралелно са тим променама дошло је и до повећавања пореза. Без обзира на спроведене мере, буџет Мађарске је и даље био у дефициту, а томе је највише допринело повећавање броја незапослених и сервисирање унутрашњег и спољњег дуга. Предност Мађарске у односу на Пољску и тадашњу Чехословачку била је ранија либерализација трговине са иностранством која је започета већ почетком 1989. године. Влада Мађарске определила се за постепено постизање конвертибилности домаће валуте, па је зато било могуће полако и умерено прилагођавање курса у складу са потребама економије. Оваква курсна политика спречила је раст инфлације и отежала одливање капитала из земље у периоду када је домаћој економији био највише потребан.⁶²

⁵⁹ Видети детаљније: "OECD Economic Surveys: Slovak Republic, November 2010", Overview, Organisation for Economic Co-operation and Development, November 2010, pp. 1–2.

⁶⁰ Према подацима Светске банке; "GDP per capita (current US\$)", loc. cit.

⁶¹ Видети детаљније: "Slovakia", *The World Factbook*, Интернет: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/lo.html>, 17/02/2011.

⁶² Видети детаљније: Jan Adam, "The Transition to a Market Economy in Hungary", *Europe-Asia Studies*, Vol. 47, No. 6 (Sep., 1995), pp. 989-993.

Стратегија реформи састојала се од кратке, средње и дугорочне компоненте. Циљ дугорочних реформи био је улазак у ЕУ. Средњерочна политика реформи обухватала је микроекономију и структуралне промене, укључујући и развој институција. Краткорочне реформе подразумевале су спровођење традиционалних мера у сектору макроекономије. Макроекономска политика требала је да: (1) сачува одрживу равнотежу између прихода од пореза и државних трошкова, (2) оствари трговински суфицит који био довољан за сервисирање државног дуга и привлачење страног капитала и (3) стабилизује инфлацију на прихватљивом нивоу. Најважније области у којима су спроведене микроекономске реформе биле су приватизација, индустријска политика и тржишта рада и капитала.

Многа предузећа су била способна да опстану у процесу транзиције, али је постојала могућност да у новим економским односима имају проблеме са ликвидношћу. Са друге стране, постојала су предузећа која нису била у стању да се укључе у тржишну утакмицу, али су ипак издржала транзицију због значајних субвенција које су у прошлости добила од државе. Због тога су Влада и банке почеле своју кредитну политику да заснивају на јасним проценама о дугорочној перспективи било које фирме. Да би се стабилизовало пословање предузећа и банака било је неопходно спровести промене основних принципа на којима се заснивао њихов рад. Извршена је преобука запослених у банкарском сектору, уведени су модерни информациони системи и развијене су основне услуге, а све је урађено по угледу на западно-европске привредне субјекте. У складу са директивама тадашње ЕЗ, у банкама и предузећима је од јануара 1992. године почео да се примењује исти рачуноводствени систем као и у државама Западне Европе.⁶³

Правац приватизације у Мађарској није никада био дефинисан или усмерен у одређеном смеру, јер су предузећа у државном власништву продана директно или на аукцији. Понекад су продајом остваривани велики приходи, а у одређеним случајевима предузећа

⁶³ Видети детаљније: Paul Hare, Tamás Révész, Petr Aven, Gábor Oblath, Hans-Werner Sinn, "Hungary's Transition to the Market: The Case against a 'Big-Bang'", *Economic Policy*, Vol. 7, No. 14, (Apr., 1992), pp. 245–252.

су продавана по веома ниским ценама. Данас је већина предузећа у Мађарској приватизована, а приватна својина представља кључну основу економске трансформације у овој држави. Приватизацијом у Мађарској остварено је неколико важних резултата. Пре свега, имовина у поседу државе значајно је умањена, власници бивших државних предузећа постали су приватни предузетници и стратешки партнери. Имовина у приватном власништву достигла је скоро 3/4 укупне имовине у држави. У поседу домаћих инвеститора налази око 40% од укупне приватне имовине.

У односу на остале бивше социјалистичке државе, масовна приватизација није никада спроведена у Мађарској. Ипак, постојала је бесплатна подела државне имовине, чији је циљ био формирање стабилне средње класе у друштву. Бесплатна подела односила се на цркву, одређене категорије грађана, локалне власти и фондове социјалног осигурања. Постојало је неколико метода бесплатне поделе државне имовине, а реституција је била најзначајнија. Овом методом је државна имовина која је одузета грађанима након Другог светског рата враћена правим власницима или њиховим наследницима. Неке методе приватизације коришћене су за продају државне имовине по повлашћеним условима. У ову категорију спада и такозвани „постојани зајам”, који је веома често коришћен. „Постојани зајам” могао је да се користи једино за куповину државне имовине директно од владине агенције за приватизацију. Запослени су могли да по повлашћеним условима купе деонице предузећа у ком су радили. Удео предузећа који је могао бити продат запосленима није смео да прелази 10%, па чак и када је већински део фирме продат спољним инвеститорима. Наведене методе бесплатне приватизације државне имовине утицале су на привлачење домаћег приватног капитала, али не у планираном обиму. Временом је постало јасно да главна препрека приватизације није недостатак тражње за атрактивном имовином у државном власништву, већ мањак озбиљних инвестиционих прилика. Многи корисници различитих програма приватизације нису имали капацитета или воље да се понашају као дугорочни инвеститори. Зато је дошло до продаје деоница многих фирми испод номиналне вредности коју су имале када су бесплатно дељене.

Највећи део имовине у власништву државе продат је по класичним методама приватизације које су укључивале директну продају и аукције. Директна продаја домаћим и страним инвеститорима обављана је јавним надметањима, јавним тендерима, приватним пласманом акција и понудом јавног удела у предузећима на берзи. Током кратког периода од 1995. до 1996. године већина предузећа у сектору гаса и електричне енергије, као и највећи број електрана и банака, продата су стратешким инвеститорима. Тиме је државни удео у стратешким секторима, као што су телекомуникације, банкарство и енергетика, сведен на низак ниво.⁶⁴

Извоз представља основни покретач економског развоја Мађарске након политичких трансформација са краја прошлог века. Привреда Мађарске у великој мери зависи од међународне трговине, а раст извоза представља предуслов одрживог и равномерног развоја.⁶⁵ У економији ове државе доминантно место заузимају услуге са 61,5%, затим индустрија са 35,7% и пољопривреда са 2,2%.⁶⁶

Обим мађарске спољне трговине се утростручио током 90-их година прошлог века, а пораст БДП-а за око 150% представља симбол отворености домаћег тржишта. Поред спољнотрговинске експанзије, дошло је и до промене њене структуре. Наиме, за разлику од оријентисаности Мађарске према државама Источне Европе пре 1990. године, ова држава је сада највише окренута према Западу. Ова промена условљена је чињеницом да се главна извозна тржишта на које Мађарска извози своје производе налазе у ЕУ, а да између 70% и 80% увоза управо чине производи из ових држава. Вредност спољне трговине Мађарске је у сталном порасту у протекле две деценије, а спољнотрговински дефицит је од 2005. године достигао одржив ниво. Спољнотрговински дефицит је почео веома брзо да се смањује након приступања Мађарске ЕУ.

⁶⁴ Видети детаљније: Eva Voszka, "Privatization in Hungary: Results and Open Issues", *Economic Reform Today*, No. 2, 1999, pp. 12-15.

⁶⁵ Видети детаљније: "Hungarian External Trade", *Ministry for National Economy – Hungarian Government*, Интернет: http://www.nfgm.gov.hu/en/our_tasks/foreign, 30/03/2011.

⁶⁶ Видети детаљније: "Hungary", *The World Factbook*, loc. cit.

Стране директне инвестиције (СДИ) имале су значајну улогу у процесу реструктурирања и јачања мађарске привреде од 90-их година прошлог века. Брзо отварање домаће привреде према страним тржишта учинио је Мађарску веома атрактивном за СДИ. Ове инвестиције имају виталан значај за раст продуктивности, технолошку модернизацију, развој извозних капацитета неопходних за стабилан раст економије и отварање нових радних места. Укупне СДИ су у 2009. години износиле око 64,2 милијарде евра. Рачунајући по глави становника, СДИ износе око 6400 евра, што је међу највишим у Централној и Источној Европи.

Мађарска је тренутно суочена са једном од највећих рецесија у поређењу са осталим државама ОЕЦД-а. Стабилизација је у току, али ће економска криза оставити дубоке трагове. Поновно успостављање одрживог раста захтева одлучне структуралне реформе. Побољшање јавне администрације требало би да донесе велике добити на пољу општег бољитка, а смањивање величине Владе могло би да омогући смањивање пореза. Влада би требала да настави са планском рационализацијом запошљавања у јавном сектору и јачањем јавних набавки.⁶⁷

Строга макроекономска политика и међународна финансијска помоћ омогућили су стабилизацију монете, што је омогућило централној банци да настави смањивање каматне стопе средином 2009. године, али и Влади да у одређеним областима спроведе политику стабилизације.⁶⁸ Неопходност враћања поверења страних инвеститора за улагање у Мађарску представља један од кључних темеља за спровођење дугорочних структуралних реформи. Побољшање фискалне стабилности захтева ширу активност од краткорочних смањивања трошкова. Мађарска је остварила значајан напредак у смањивању континуираног фискалног дефицита који је био присутан у претходним годинама. У одређеној мери, Влада је побољшала ефикасност у области социјалних трансфера и умањила неефикасне субвенције. Корак напред представља и дугорочна реформа опорезивања, усвојена 1. јула 2009. године, која је пореска

⁶⁷ Видети детаљније: "Economic Survey of Hungary, 2010", Organisation for Economic Co-operation and Development, Policy Brief, February 2010, p. 1.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 3-7.

оптерећења пребацила са сфере рада на потрошњу. Тиме је омогућено смањивање социјалних доприноса које послодавац уплаћује и умањивање пореза на доходак грађана. Ове реформе треба да потпомогну економски раст и запошљавање смањивањем економских дисторзија. Фискална консолидација помоћу структуралних реформи треба да се настави како би се постигао довољан ниво економске стабилности у случају нових погоршања у привреди. Кључни корак који је преузет у циљу постизања фискалне одрживости представља усвајање Закона о фискалној одговорности, који укључује стриктна правила у области фискалне политике, а њиме је основан и нестраначки савет који треба да надгледа спровођење наведеног Закона. Овај савет може утицати на подизање јавне свести о неопходности фискалне консолидације и осигурати провере и уравнотеживање приликом спровођења фискалне политике. Економске дисторзије могу се умањити додатним умањивањем пореза на лични доходак, а увећањем пореза на имовину и пореза који се односе на заштиту животне средине. Ове промене могу допринети елиминацији фактора који негативно утичу на економски раст и политику запошљавања. Један од значајних проблема у Мађарској је велики утрошак средстава на јавну администрацију, која није ефикасна сразмерно средствима која се за њу одвајају. Решење може да буде смањивање особља у централним и локалним државним службама за око 20%, унапређење самог процеса запошљавања у јавном сектору или коришћење услуга агенција ван државног апарата за обављање одређених активности (енг: *outsourcing*).

У Мађарској је у 2009. години БДП по глави становника износио око 13 000 долара.⁶⁹ Према проценама из 2010. године, Мађарска је у тој години забележила економски раст од 0,8%, што представља позитиван тренд за ову државу, јер је 2009. године забележен пад од 6,3%.⁷⁰

⁶⁹ Према подацима Светске банке; "GDP per capita (current US\$)", loc. cit.

⁷⁰ Видети детаљније: "Republic of Hungary – Public Administration Country Profile", loc. cit, p. 5.

3. Основне одлике Вишеградске групе

Вишеградска групе има релативно малу институционалну структуру која је заснована на састанцима представника влада држава чланица. Институционална структура састоји се од министарских састанка и консултација, али и од годишњих самита председника држава чланица.⁷¹ Једини институционални облик сарадње између ових држава је Међународни вишеградски фонд (даље: Вишеградски фонд), основан 14. маја 1999. године на састанку премијера четири државе у Братислави.

Органи Вишеградског фонда су Конференција министара иностраних послова и Савет амбасадора. Извршни орган је извршни директор и његов заменик, док је административни орган Секретаријат. Званични језик је енглески. Вишеградски фонд управља својим ресурсима у складу са буџетом који усваја Конференција министара иностраних послова. Буџет се састоји од два дела, односно један део је намењен финансирању активности у оквиру пројеката, а други део се одваја за оперативне трошкове Секретаријата. председавање се врши по принципу ротације, односно свака држава председава једну годину.⁷²

Слика 6: Лого Вишеградске групе којим је обележено 20 година постојања



Извор: http://visegradfund.org/wordpress/wp-content/uploads/logo/visegrad_group_logo_2011_800pix.jpg, 30/04/2011.

⁷¹ Видети детаљније: Eva Cihelková and Pavel Hnát, "Subregionalism within the EU with Special Regard to the Groupings of which the Czech Republic Is a Member", *Prague Economic Papers*, No. 1, 2006, p. 54.

⁷² Видети детаљније: "International Visegrad Fund", *The Visegrad Group*, Интернет: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=878>, 21/02/2011.

4. Циљеви оснивања Вишеградске групе

На уобличавање држава чланица Вишеградске групе и њихових међусобних односа утицале су многе околности из ближе и даље прошлости, а махом су биле везане за несугласице око територија. Први значајан догађај била одлука о аустро-угарској нагодби, односно стварање Двојне монархије 1867. године, како би се ублажило јачање мађарског национализма. Ове промене највише су се осетиле у Трансилванији и на територији данашње Словачке. Мађарско-словачке несугласице константно су се појављивале, а свој врхунац имале су након Минхенског споразума 1938. године, јер је мађарска војска окупирала значајне делове јужне и источне Словачке. Несугласице у вези са територијом постојале су и у пољско-чехословачким односима, посебно након завршетка Првог светског рата. Спор се појавио током Версајске мировне конференције у вези разграничења у области Шлезије. Пољска је дуго одбијала понуђена решења, али је 1924. године под притиском Лиге народа била принуђена да пристане на мирно решење спора. Ипак, након Минхенског споразума пољска војска је окупирала делове територије тадашње Чехословачке. Највеће промене задесиле су Пољску након Другог светског рата када је дошло до великих измена у границама ове земље. Укратко, источни делови пољске припали су Савезу Совјетских Социјалистичких Република (СССР), док су Пољској припојени једнако велики делови територије тадашње Немачке. За Пољску је било значајно што је у том моменту добила излаз на Балтичко море у дужини од 440 километара. Зато се може рећи да је један од циљева, али и резултата, формирања Вишеградске групе био одржање регионалне стабилности у нестабилном периоду након распада Варшавског пакта. Тиме је избегнуто јачање спорова из прошлости који су имали дубоке корене и који су потенцијално могли да изазову кризу ширег интензитета.⁷³

Завршетком Хладног рата и распадом Варшавског пакта пред Пољском, Чехословачком и Мађарском стајао је дуг пут транс-

⁷³ Видети детаљније: Душан Пророковић, „Вишеградска група: разлози удруживања и перспективе интеграције”, *Међународна политика*, год. LXIV, бр. 1150, април-јун 2013, стр. 35–37.

формације њихових политичких и економских система. Наведене државе имале су задатак да се равноправно укључе на светско тржиште и да се појаве као конкурент развијеним економијама Западне Европе. Подизање економског система захтевало је промене у сфери политичког система и спољнополитичких циљева. С обзиром на стање у којем су се налазили њихови политички и економски системи након пада Берлинског зида, остваривање наведених промена представљало је велики напор за бивше државе Варшавског пакта. Поред тога, није било извесно колико ће процес транзиције трајати и да ли ће довести до остваривања жељених резултата. Зато су Пољска, Чехословачка и Мађарска створили јединствен и стабилан облик сарадње који им је омогућио да уједине напоре како би остварили циљеве којима су заједнички тежиле.

Вишеградском декларацијом из 1991. године, чији је незваничан назив био „Декларација о сарадњи између Чехословачке Федеративне Републике, Републике Пољске и Републике Мађарске у циљу европске интеграције”, дефинисани су заједнички циљеви земаља чланица ове иницијативе. Ти циљеви били су: поновно успостављање пуне државне независности, демократије и слободе, елиминисање свих постојећих социјалних, економских и духовних аспеката тоталитарног система, изградња парламентарне демократије, модерне правне државе и поштовања људских права и слобода, стварање модерне тржишне економије и пуно укључивање у европски политички и економски систем, као и у безбедносни и нормативни систем.⁷⁴

Након краха економског система који је постојао у време комунизма и почетка економске реконструкције у државама Вишеградске групе дошло је до неједнаког регионалног развоја и промене у организацији предузећа.⁷⁵ То су неки од разлога због којих су економски односи са западноевропским државама, односно са ЕУ, били најважнији за Вишеградску групу. Због тога је најважније било отварање западноевропских тржишта за производе из земаља

⁷⁴ Видети детаљније: “Visegrad Declaration 1991”, *The Visegrad Group*, Интернет: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=940&articleID=3940&ctag=articlist&iid=1,06/01/2010>.

⁷⁵ Видети детаљније: Alan Dingsdale, “New Geographies of Post-Socialist Europe”, *The Geographical Journal*, Vol. 165, No. 2, The Changing Meaning of Place in Post-Socialist Eastern : Commodification, Perception and Environment (Jul., 1999), p. 148.

ове иницијативе. Развој међусобних економских односа требао је створи услове за добијање неопходне финансијске и техничке помоћи како би се убрзала трансформација и ублажиле социјалне тензије. Још једно важно питање односило се на разумевање економских захтева које економије чланица Вишеградске групе треба да испуне како би се осигурало успешно аплицирање за пуно чланство у ЕУ.⁷⁶

Како би оствариле циљеве на пољу економије, земље чланице Вишеградске групе основале су Централноевропску зону слободне трговине (*Central European Free Trade Agreement – CEFTA*). Споразум је потписан 21. децембра 1992 године у Кракову (Krakow) и имао је циљ да створи услове за трговинску либерализацију између земаља чланица ове регионалне иницијативе. ЦЕФТА је значајна јер се проширила ван граница земаља Вишеградске групе и коришћена је од стране ЕУ за њене односе са балканским државама. ЕУ је преузела ЦЕФТУ под називом ЦЕФТА 2006 као оквир за трговинску либерализацију и оснаживање економске интеграције на Балкану, али и као важан део европске стратегије за стабилизацију и опоравак тог ратом разореног региона. Када је покренута ЦЕФТА 2006 ни једна од земаља оснивача није више била њен члан, јер је у међувремену дошло до прикључења ових земаља ЕУ. Тачније, све чланице Вишеградске групе прикључиле су се ЕУ 1. маја 2004. године. Садашње чланице ЦЕФТА 2006 су Албанија, Бивша Југословенска Република Македонија (БЈРМ), Босна и Херцеговина (БиХ), Молдавија, Србија, УНМИК, Хрватска и Црна Гора.⁷⁷

Током економске транзиције становништво држава Вишеградске групе искусило је различите типове и нивое трансформације кроз интеракцију три кључне компоненте. Прва компонентна био је развој од изразито централистичког економског и политичког система са искључивим државним власништвом и једном политичком партијом, ка тржишној економији са приватном својином и демократски

⁷⁶ Видети детаљније: Sándor Richter, “The Visegrád Group Countries’ Expectations vis-à-vis Western Europe”, *Russian & East European Finance & Trade*, January-February 1996, Vol. 32, Issue 1, p. 7.

⁷⁷ Видети детаљније: Rick Fawn, “Visegrad: The Study and the Celebration”, Review Article, *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 4, June 2008, pp. 680–681.

уређеном цивилном друштву. Друга компонента била је оличена у утицају структура, институција, понашања и ставова наслеђених како из ере комунизма, тако и из периода пре комунизма. Трећу компоненту чинили су људски, организациони и институционални одговори у оквиру различитих географских скала на створене могућности или на ограничења и притиске наметнутих од самог трансформационог процеса.⁷⁸

5. Основна поља сарадње између држава Вишеградске групе

На самиту премијера у Братислави, који је одржан 12. маја 1999. године, дефинисани су кључни елементи, односно поља, сарадње између земаља Вишеградске групе. Сарадња обухвата: спољне послове, унутрашње послове, образовање, културу, друштво, омладину и спорт, науку и технологију, животну средину, инфраструктуру и прекограничну сарадњу.⁷⁹ У политичком смислу, Вишеградска група представља и „форум у чијим оквирима земље чланице могу да изразе и координишу своје позиције на широкој скали разних питања од заједничког интереса. Земље чланице ове иницијативе често координишу своје политике како би постигле боље ефекте, али и да би оствариле задовољавајуће циљеве.”⁸⁰

Сарадња у наведеним областима отвара могућности за бржи унутрашњи развој држава Вишеградске групе и њихово боље позиционирање у сфери међународних односа. То је нарочито важно у данашњим глобализованим међународним односима у којима су

⁷⁸ Видети детаљније: F. E. Ian Hamilton, “Transformation and Space in Central and Eastern Europe”, *The Geographical Journal*, Vol. 165, No. 2, The Changing Meaning of Place in Post-Socialist Eastern Europe: Commodification, Perception and Environment (Jul., 1999), p. 136.

⁷⁹ Видети детаљније: “Contents of Visegrad Cooperation 1999”, *The Visegrad Group*, Интернет: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=941&articleID=3937&ctag=articlelist&iid=1,08/01/2010>.

⁸⁰ András Simonyi, “Visegrad Cooperation: A 15-Year-Old Success Story”, *The Visegrad Group*, Интернет: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=1082&articleID=4055&ctag=articlelist&iid=1,>

изражене брзе промене интереса великих сила и различитих међународних организација. Државе Вишеградске групе су у позицији да заједничким деловањем лакше остваре зацртане циљеве него што би то био случај да свака држава делује самостално. Развој сарадње у поменутиим областима ствара предуслове за ефикасније решавање међусобних проблема држава чланица и проблема које једна држава чланица има са осталим суседима. Тиме државе чланице Вишеградске групе утичу на стабилност читавог региона, што је веома важно када се говори о економском и политичком развоју.

Још једно поље сарадње које је у претходном периоду постало изузетно значајно не само у оквирима ЕУ, већ и шире, односи се на енергетику. У циљу усклађивања заједничке политике у овој области, министри енергетике Пољске, Чешке, Словачке и Мађарске потписали су у Братислави, 25. јануара 2011. године, „Декларацију министара енергетике В4 групе”. У наведеној Декларацији су истакнути кључни облици и циљеви сарадње у области енергетике између држава Вишеградске групе.

Развој енергетског сектора на нивоу В4 региона треба да увећа значај овог региона унутар ЕУ. Тиме би се додатно истакла улога Вишеградске групе у оквиру извештаја Европске комисије упућеног Европском парламенту, Европском савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона који се односи на приоритете у домену енергетске инфраструктуре до 2020. године.

Државе Вишеградске групе су се сагласиле да заједнички припреме прелиминарни план енергетског коридора Север-Југ који треба да укључи процену користи, техничку документацију, распоред активности за сваку државу појединачно, технички дизајн, потенцијалне финансијске методе и спровођење додатних активности. Декларацијом је инициран развој планова за заузимање заједничке позиције држава Вишеградске групе када је у питању представљање у предложеној Високој групи за Север-Југ енергетске интерконеције у Централно-источној Европи (*High Level Group on North-South Energy Interconnections in Central-Eastern Europe*). Тиме би било остварено побољшање међусобне сарадње у свим областима енергетике, али и створени предуслови за јединствен наступ у овој области у контексту европских институција и иницијатива.

Државе Вишеградске групе зависне су од снабдевања нафтом, па ће заједнички напор бити усмерен на проналажење могућности за диверзификовање нафтних залиха. Зато су се ове државе сложиле да унутар В4 региона треба да постоји инфраструктура која омогућава приступ ка барем два енергетска извора, а у циљу смањивања зависности од садашњег једног извора енергије. У том смислу, кључни чинилац треба да буде заједничка координација активности држава Вишеградске групе које имају за циљ да одрже стабилним и несметаним снабдевање сировом нафтом преко цевовода Дружба. Други важан чинилац у стварању услова за сигурније снабдевање нафтом је идентификовање пројеката који су неопходни за међуповезивање В4 региона са суседним регионима.

Државе Вишеградске групе успоставиће континуирану размену информација, а договорена је и сарадња на пољу усаглашавања правних оквира и прописа. Та сарадња треба да утиче на убрзање пројеката у области нафте, гаса и електричне енергије унутар држава Вишеградске групе, сходно приоритетима ЕУ у овој области. Зато је важно заједничко укључивање у дискусију поводом извештаја Европске комисије упућеном Европском парламенту и Европском савету о будућој улози регионалних иницијатива у домену енергетике, али на начин који може допринети ефикаснијем развоју и спровођењу енергетске политике ЕУ у ширем региону Вишеградске групе.

Поред претходно наведеног, министри су се сагласили да државе Вишеградске групе треба заједнички да наступају када се ради о побољшању сигурности снабдевања нафтом, гасом и електричном енергијом. Дати су предлози за заједничке активности у случају несрећа у енергетском систему и истакнута је неопходност креирања планова за прерасподелу енергената у случају такве ситуације. Договорена је и подела активности како не би дошло до преклапања пројеката, што треба да омогући ефикасније и брже проналажење решења за енергетску безбедности држава Вишеградске групе.⁸¹

⁸¹ Видети детаљније: “Declaration of the V4 energy ministers from 25 January 2011”, Bratislava, 25 January 2011.

6. Промене у циљевима Вишеградске групе након пријема у ЕУ

Када је 2004. године постигнут основни циљ држава Вишеградске групе, односно када су постале чланице ЕУ, један од изазова који се појавио пред њима била је сарадња са другим регионалним иницијативама. У „Декларацији премијера Чешке републике, Републике Мађарске, Републике Пољске и Словачке Републике о сарадњи држава Вишеградске групе након њиховог пријема у Европску унију”, која је усвојена 12. маја 2004. године у чешком граду Кромјежижу постоје одељци који се тичу сарадње унутар Вишеградске групе, ЕУ, НАТО и других организација. Укључен је и одељак о сарадњи Вишеградске групе и других партнера у коме се истиче спремност ове иницијативе да сарађује и са другим регионалним програмима, државама и организацијама.⁸² Треба истаћи да се Пољска уласком у ЕУ наметнула као најзначајнији представник „нове Европе”. Ипак, многи политички и економски проблеми настали током процеса транзиције остају да се реше. Пољска је задржала своје стратешко партнерство са САД, али се у својој политици превасходно ослања на ЕУ. Поред тога, Пољска је успела да изгради стабилне односе са Русијом, али ови односи често осцилирају, што је посебно уочљиво на економском плану.⁸³

Вишеградска група омогућила је оквир за интеграцију њених чланица у ЕУ. Ова иницијатива омогућила је чланицама да реше дуготрајне историјске, културне, политичке и економске проблеме, али и координацију својих економија. Само прикључење ЕУ било је „одскочна даска” за пријем држава ове иницијативе у НАТО.⁸⁴ Вишеградска група активна је у промовисању демократије и људских

⁸² Видети детаљније: “Declaration of Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on cooperation of the Visegrád Group countries after their accession to the European Union”, Kroměříž, 12 May 2004.

⁸³ Видети детаљније: Драган Петровић, *Савремени свет 2006-2008: спољнополитички огледи и анализе*, Нова српска политичка мисао, Београд, 2008, стр. 139–143.

⁸⁴ Пољска, Мађарска и Чешка примљене су у НАТО 1999. године, док је Словачка постала члан ове организације 2004. године.

права, чиме обезбеђује себи значајну политички улогу. Промене у најважнијим циљевима Вишеградске групе узроковане су њиховим пријемом у ЕУ и трансформацијама у сфери међународних односа. Након пријема у ЕУ и НАТО, државе Вишеградске групе оствариле су кључне циљеве на којима се темељила регионална иницијатива коју су формирале. Државе Вишеградске групе препознале су значај међусобног усаглашавања ставова и заједничког наступа према трећим државама и у разним међународним организацијама, па је ова иницијатива ушла у нову фазу развоја. Изазови у међународним односима везани за одбрану, безбедност и енергетске ресурсе, наводе државе Вишеградске групе да преиспитају правац деловања и усвоје нове циљеве, што би овим државама донело нове погодности.

У области енергије, односно енергетске безбедности, чланице Вишеградске групе разматрају различите планове међусобне сарадње који би овим државама омогућили постизање одрживе енергетске стабилности. Планови укључују неколико важних корака које државе Вишеградске групе морају заједнички да предузму. На првом месту је изградња и обнова регионалне инфраструктуре у циљу јачања регионалног енергетског тржишта. То подразумева изградњу повезане физичке инфраструктуре, односно гасовода, електричне мреже и лука. Други корак је боље регулисање и јачање погодности тржишта, као и омогућавање слободног увида у његово функционисање. Лакша изградња регионалног тржишта, као корак ка приближавању тржишту ЕУ, захтева стварање повољних услова за инвестирање у регионалну инфраструктуру. Наравно, то укључује и јавна и координисан тарифни систем и услове за инвестирање. Ове мере морају да укључе и укидање свих преосталих баријера у трговини енергентима у региону и побољшање прописа. Искоришћавање међусекторских регионалних могућности представља трећи корак. Четврти корак односи се на унапређење истраживања и развоја на нивоу региона у свим врстама практично оријентисаних истраживања у вези са енергијом. Заједнички проблеми држава Вишеградске групе могу утицати на повећање међусобне сарадње у области истраживања и развоја. На пример, велике резерве угља које имају ове државе могу подстаћи истраживање на нивоу региона у области производње еколошки чистог угља и технологија издвајања и складиштења угљеника (енг: *Carbon Capture and Storage Technologies – CCS Technologies*). Координисање

дипломатије у области енергетике и подржавање координираних преговора јесте пети важан корак. Координација активности и заједнички преговори у оквиру других форума нуде различите прилике. Заједнички наступ и употреба дипломатије за промоцију трговине и енергетске безбедности у региону, укључујући употребу развојне помоћи и снажнију сарадњу агенција за развој трговине свих држава Вишеградске групе, може донети корист у области енергетске политике, али имати и позитивне ефекте на економску политику у ширем смислу. Последњи важан корак је оснивање Секретаријата Вишеградске групе за енергију. Највећи проблеми сарадње унутар Вишеградске групе су повремене прекиди у спровођењу зацртаних планова и недостаци у континуираности процеса сарадње. Секретаријат би омогућио, уз ефикаснију и бржу размену информација, бољу координацију активности у домену енергетике како унутар Вишеградске групе, тако и у заједничком наступу у институцијама и агенцијама ЕУ.⁸⁵ Разлог за претходно описане планове је специфичан положај држава Вишеградске групе на тлу Централне Европе. У енергетском смислу, ово подручје је у великој мери зависно од увоза нафте и гаса из Русије. Од свих држава Вишеградске групе, повремене прекиди у снабдевању енергентима из Русије највише погађају Мађарску. Да би се избегле такве ситуације, Чешка је велики заговорник крирања заједничке енергетске политике ЕУ. Енергетска безбедност је важна ставка у спољној политици Пољске, посебно након гасне кризе током 2009. године. Зато Пољска, попут Чешке, инсистира на стварању заједничке енергетске политике ЕУ, засноване на солидарности међу чланицама ЕУ. Наведени проблеми вуку корене још из периода Хладног рата када су све земље Варшавског пакта, у већој или мањој мери, биле зависне од увоза енергената из бившег Совјетског Савеза. Завршетком Хладног рата и уласком бивших социјалистичких земаља у ЕУ овај проблем није значајно умањен. Већина покушаја да се тај проблем реши свела се на билатералне споразуме у сфери енергетике између старих и нових чланица ЕУ.⁸⁶

⁸⁵ Видети детаљније: Andrej Nosko, Anita Orbán, Wojciech Paczyński, Filip Černoch and Jakub Jaroš, "Energy Security", Policy Paper, Slovak Atlantic Commission, pp. 6–7.

⁸⁶ Видети детаљније: Vladimír Bilčík, "Foreign and Security Policy Preferences", in: Darina Malová (et al.), *From Listening to Action? New Member States in the European Union*, Devin Printing House, s.r.o., 2010, pp. 130–131.

Државе Вишеградске групе имају намеру да појачају међусобну сарадњу у области одбране и безбедности. Овај циљ блиско је повезан са чланством свих држава ове регионалне иницијативе у НАТО пакту. Заједнички наступ додатно ми оснажио њихову позицију у наведеном војном савезу. Улога држава Вишеградске групе у мировним мисијама под окриљем НАТО-а могла би бити значајнија ако би постојала заједничка сарадња ових држава приликом реализације наведених војних мисија. Основни аспект сарадње биће пружање узајамне помоћи, а не само трагање за заједничким решењима. Неопходно је трагати за практичним предлозима и пронаћи конкретна, без обзира што то неће значити загарантован успех или аутоматску корист за једну или више држава. Конкретније, у једном случају државе Вишеградске групе помоћи ће некој од својих чланица, а у другом та чланица ће учествовати у помоћи некој од држава ове регионалне иницијативе. У циљу повећања квалитета и квантитета сарадње и пројеката држава Вишеградске групе планирано је стварање специјализованих јединица унутар Министарства спољних послова и Министарства одбране. Постојеће структуре су често преоптерећене, а томе треба додати извршавање свакодневних послова. Овај облик сарадње створио би могућност за узајамну подршку међу министрима спољних послова у утврђивању и спровођењу заједничких дипломатских и конзуларних мисија у државама у којима ни једна од држава Вишеградске групе нема амбасаду нити генерални конзулат. Узајамна гаранција у виду клаузуле о одбранбеној и безбедносној солидарности представља најважнији предуслов блиске сарадње у области безбедности и одбране. Све државе Вишеградске групе су чланице НАТО и ЕУ. Сходно преузетим обавезама у овим организацијама, не би требало да постоје било какве препреке за званично усвајање и проглашење клаузуле о одбранбеној и безбедносној солидарности. Заједничка В4 оружана група требала би да буде формирана након 2015. године, а Пољска би, сходно величини њених оружаних снага, била водећа држава у њој. Сарадња наменских индустрија представља један од најважнијих ослонаца сарадње о којој је реч. Постоји велики простор за стратешку сарадњу у заједничким набавкама, али и у области истраживања и развоја војне технологије. Заједничке набавке и програми производње наоружања веома су изазовни ако се узме у обзир неопходност постојања политичке воље и професионализма јавне администрације у свим државама

чланицама. Због тога, неопходно је основати експертску групу која би створила услове за развој ове сарадње.

Глас држава Вишеградске групе у Бриселу је углавном слаб, па пружање узајамне подршке за персонална именована треба да ојача њихову позицију. Због тога би требало да се поради на проналажењу практичног механизма који би отклонио ову слабост. Најбоље решење за могући механизам би било функционисање по принципу ротације. Планирано је одржавање заједничких консултација и координационих форума на нивоу Министарстава спољних послова и Министарстава одбране. Стварне консултације министара, начелника генералштабова, политичких директора и кључних појединаца из сектора наменске индустрије могу имати великог значаја. Закључени споразуми, заједничке акције, усаглашено гласање и лобирање могу ојачати позицију држава Вишеградске групе и деловати мотивишуће на развој даљих активности. Годишње конференције на тему одбране и безбедности треба да омогуће размену искустава и знања. На овим конференцијама учешће би узеле државне институције, невладине организације (НВО), научни сектор и представници приватног сектора из области одбране и безбедности. Циљ ових конференција био би размена информација и мишљења о питањима из области одбране и безбедности. Конференције би биле организоване сваке године и увек у другој држави, а биле би финансиране од свих актера из свих држава чланица.

Формирање листе свих В4 експерата из области одбране и безбедности треба да представља темељ сигурног развоја безбедносних и одбранбених капацитета. Именоване институције имале би задатак да направе и одржавају наведену листу. Покретање интернет-странице омогућило би експертима да комуницирају и објављују публикације у циљу развијања средстава намењених стручњацима и широј заједници. Оснивање заједничког В4 војног образовног система значајно би умањило трошкове школовања војних лица. Тиме би се омогућила шира специјализација и јачање репутације војног образовања свих држава Вишеградске групе у НАТО-у. Развој заједничких капацитета и тренинг оружаних и безбедносних снага додатно би допринео стручном оспособљавању и подизању нивоа припремљености. Покретање заједничког часописа о одбрани и безбедности треба да попуни празнину која постоји у истраживању

наведених области, а излазио би два или четири пута годишње. Тиме би се учинио још један корак ка тешњој сарадњи државних институција, НВО-а, научног сектора и приватног сектора из области одбране и безбедности. Циљ покретања наведеног часописа био би, као што би то био случај са конференцијама, размена информација и мишљења о питањима из домена одбране и безбедности.

Сузбијање екстремизма, илегалних миграција, корупције и организованог криминала треба да утиче на побољшање економске климе и животног стандарда грађана у свим државама Вишеградске групе. Посебна област безбедносне сарадње која има све већи значај у XXI веку односи се на енергетику, па је планирана координација у области енергетске безбедности.⁸⁷

На састанку министара одбране држава чланица Вишеградске групе, одржаном у Левочи (Словачка) 12. маја 2011. године, донета је одлука о формирању Борбене групе. Циљеви формирања Борбене групе су јачање безбедности на тлу Централне Европе и значајније учешће држава Вишеградске групе у изградњи европског безбедносног система. Ове активностима биће усклађене са принципима ефективне и функционалне сарадње, али и постојећим европским и трансатлантским институцијама. Борбена група треба да постане оперативна 2016. године, а иницијатор њеног формирања и држава под чијом командом ће бити је Пољска, која је тиме осигурала примат унутар Вишеградске групе. Борбена група неће бити део Борбене групе ЕУ, а план је и да буде независна војна снага у односу на НАТО. То не значи удаљавање од НАТО, јер је овај војни савез једини озбиљан гарант безбедности држава Вишеградске групе у случају напада од стране неке треће државе. Борбена група треба да поседује: заједничке програме обуке, заједничку логистичку подршку и заједничку борбену јединицу за потребе ЕУ.⁸⁸

Поред наведених нових циљева у међусобној сарадњи држава Вишеградске групе, још један важан циљ представља сарадња региона

⁸⁷ Видети детаљније: Jaroslav Nad, Tomasz Szatkowski, István Gyarmati and Libor Frank, "Trans-Atlantic Security", Policy Paper, Slovak Atlantic Commission, pp. 5–7.

⁸⁸ Видети детаљније: Данијела Лакић, „Нове одбрамбене иницијативе у Европској унији: Борбена група Вишеградске четворке”, *Ревизија за безбедност*, год. V, бр. 2, 2011, стр. 154–158.

ове регионалне иницијативе са регионима трећих држава. Тиме се развијају добросуседски односи и стварају основе за економску сарадњу са трећим државама. Наравно, не треба заборавити сарадњу на пољу права мањина, културе, науке, технолошког развоја и заједничких пројеката. У једном од наредних поглавља биће више речи о међусобној сарадњи региона држава Вишеградске групе, као и о њиховој сарадњи са регионима трећих држава.

Формулисањем заједничког става и његовим заступањем у органима и телима различитих међународних организација јачају се и појединачне позиције држава Вишеградске групе у међународним односима. Остварени циљеви Вишеградске групе и циљеви који су тек дефинисани јачају позицију ове регионалне иницијативе унутар ЕУ, па и шире. Поред пружања подршке актуелној европској политици према бившим совјетским републикама и Балкану, Вишеградска група настоји да што више учествује у обликовању целокупне политике ЕУ. Тиме државе ове регионалне иницијативе желе да се наметну као равноправан партнер „старим” чланицама ЕУ. У таквим настојањима оне се највише ослањају једне на друге, што је један од кључних разлога оснивања и функционисања ове регионалне иницијативе.⁸⁹

⁸⁹ Видети детаљније: Rick Fawn, “Visegrad: The Study and the Celebration”, loc. cit, p. 685.

Слика 7: Положај држава Вишеградске групе у Централној Европи



Извор: http://ghblanchette.com/europe_95_crop.jpg, 12/11/2011.

РЕФОРМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ДРЖАВАМА ВИШЕГРАДСКЕ ГРУПЕ

Овај део рада посвећен је основним карактеристикама локалних власти у државама Вишеградске групе, односно њиховим јединицама и нивоима, начину организације, изборима, надлежностима, пружању услуга, финансирању, процесима одлучивања, облицима директне партиципације, односима другим нивоима власти, удруживању и асоцијацијама. Пре тога, неопходно је омогућити јасније разумевање карактеристика локалне власти у општем смислу.

1. Појам и дефиниција децентрализације

Схватање децентрализације и шта она подразумева, ако се узме у обзир само овај термин, делује на први поглед сасвим јасно. Ипак, постоје различита схватања децентрализације и, самим тим, њена различита тумачења. Најважније је, ипак, да се не изгуби из вида да наука не посматра децентрализацију само као преношење надлежности на више политичких центара или органа.

Драган М. Митровић сматра да „децентрализација постоји када нецентрални органи нису у пуној зависности од централних органа. Такви органи, правно посматрано, не сматрају се саставним деловима централних органа и нису њихова продужена рука, иако јесу саставни делови исте државне организације”.⁹⁰ Робертсон Ворк износи став да „децентрализована управа подразумева систем ко-одговорности између институцијама управљања на централном, регионалном и

⁹⁰ Драган М. Митровић, *Теорија државе и права*, Досије, Београд, 2010, стр. 121.

локалном нивоу у складу са принципом супсидијарности. Она повећава ауторитет и капацитете институција управљања на подржавном нивоу, уз повећавање укупног квалитета и ефикасности управљања у држави као целини.”⁹¹

У утврђивању свих елемената од којих се децентрализација састоји треба нагласити да активности и послови које у XXI веку обављају власти једне државе укључују и услуге. То значи да се улога власти не своди на доношење одлука, као и да пренос овлашћења и послова може, поред нижих нивоа власти, бити усмерен ка актерима приватног сектора. Децентрализација није процес који треба да учини централну власт немоћном или неважном. Централне власти само препуштају неке надлежности другим нивоима власти, али надгледају њихову примену.⁹² Завршетком Хладног рата промењена је природа светске економије и започео је процес глобализације. Различите сфере светске привреде су све више повезане, а кретање финансија и капитала је веома брзо и централне власти не могу увек имати увид у те токове. То слаби државне механизме контроле, чему додатно доприноси лака промена седишта предузећа. Савремена предузећа нису склона да се оријентишу само на један простор, јер би тиме ограничили своје деловање. Са друге стране, држава благостања је превише желела да ојача позицију централне власти и централних економских субјеката. Данас решавање конкретних проблема грађана захтева укључивање свих нивоа локалне власти и грађана. Због тога, конкуренција и децентрализација имају позитиван међусобан утицај. Ефекат њиховог деловања је идентичан – повећање квалитета и ефикасности јавних услуга. Глобализација значајно утиче на савремене системе локалне самоуправе, јер постоји потреба за њиховим већим ангажовањем у развоју читавог друштва. Непосредно ангажовање локалних власти подразумева преузимање значајних

⁹¹ Robertson Work, “Decentralization, Governance and Sustainable Regional Development”, in: Walter B. Stöhr, Josefa S. Edralin and Devyani Mani, *New Regional Development Paradigms*, Volume 3: Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development, Greenwood Press, Westport (Connecticut), 2001, p. 23.

⁹² Видети детаљније: Веран Станчетић, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 59-62.

развојних функција и употребу инструмената који омогућавају успешну реализацију тих функција.⁹³

Надзор је важан аспект децентрализације и један је од најбољих показатеља степена њене остварености. На основу облика надзора утврђује се да ли је у питању децентрализација у правом смислу или се ради о деконцентрацији, која је само блажи облик. Постоје два облика надзора. Први облик је нехијерархијски и подразумева надзор законитости рада нижих нивоа власти и органа који обављају одређене послове, при чему они имају самосталност у одлучивању и вршењу функција. Други облик је хијерархијски надзор, при чему централна власт контролише вршење дужности и активности нижих нивоа власти, а ове власти су дужне да централним органима достављају редовне извештаје о својим активностима.⁹⁴ У првом случају ради се само о контроли легалности рада, док се у другом случају, поред контроле легалности рада, ради о контроли сврсисходности.

Ханс Келзен прави разлику између централизованог и децентрализованог правног поретка на основу територије на којој важе одређене правне норме. Уколико све норме правног поретка имају исту снагу на целој територији, тада се може говорити о централизованом правном поретку. Са друге стране, децентрализован правни поредак подразумева постојање норми које имају различита територијална важења. Једне норме ће важити за целу територију, док ће друге важити само за неке њене делове. Држава је децентрализована када у њој, поред централних, постоје и локалне правне норме.⁹⁵ О томе Предраг Димитријевић и Дејан Вучетић кажу: „главна карактеристика самоуправних органа јесте да њихов однос према држави регулише само закон, а не државне наредбе. Они треба да сачувају своју самосталност у односу према централној власти.”⁹⁶

⁹³ Видети детаљније: Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2002, стр. 11–13 и 93–100

⁹⁴ Видети детаљније: Веран Станчетић, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, оп. цит, стр. 62.

⁹⁵ Видети детаљније: Ханс Келзен, *Општа теорија права и државе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 407–408.

⁹⁶ Предраг Димитријевић и Дејан Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Службени гласник и Правни факултет Универзитета у Нишу, Београд, 2011, стр. 49.

Процес децентрализације који се значајно развио у претходним деценијама утицао је на промену облика, форми и циљева, односно положаја, локалне самоуправе у политичком систему. Дезинтеграцијом Источног блока долази до убрзаног развоја глобалног тржишта и јачања међузависности различитих субјеката. Због тога је велики број држава подстакао учешће својих локалних заједница у разним развојним процесима. У основи ових процеса налазе се институције, уз последице које оне производе на политичком и друштвеном нивоу. У ствари, ради се о теоријском правцу који се назива „нови институционализам”, а користи се за анализу природе, друштвених корена и унутрашње конструкције институција. „Нови институционализам” проучава природу институција превасходно са аспекта њиховог уређења које користе различити политички актери. Ради се о различитим политичким актерима који свој легитимитет заснивају на подршци бирачког тела. Проучавање значаја норми је још једна сфера у којој се користи „нови институционализам”, уз проучавање изградње институција као једног дела еволутивног процеса политичких система. „Нови институционализам” повезан је на одређен начин са бихејвиоризмом, јер проучава понашање индивидуалних и колективних субјеката који делују у систему. Другим речима, „нови институционализам” кроз призму људског понашања настоји да понуди нови поглед на утемељење и функционисање институција.

Што се тиче односа појединца и институција, „нови институционализам” настоји да истакне утицај институција на обликовање друштвеног понашање. Другим речима, појединац развија своје жеље у складу са ширим контекстом који обликују институције. Појединци имају способност да развијају своје жеље ван институција, али су институције потребне појединцима ради стварања бољих услова за активности у заједници. „Нови институционализам” почива на схватању да су институције најбитнији фактор квалитетног живота и друштвеног развоја.⁹⁷

⁹⁷ Видети: Петар Матић, „Нови теоријски правци у проучавању локалне самоуправе”, *Политичка ревија*, год. (XXIV) XI, бр. 1/2012, стр. 339–343.

2. Типови децентрализације

На почетку овог дела рада треба размотрити различите типове децентрализације које предлажу поједини аутори. То ће створити јасну слику о томе шта децентрализација подразумева.

Упоредо са термином децентрализација срећу се слични термини као што су декоцентрација, делегација или деволуција. Постоји и подела на политичку, административну, фискалну и економску децентрализацију. Демократско уређење државе је један од основних предуслова децентрализације, односно децентрализоване државе.⁹⁸ Власт се сматра демократском ако грађани имају право да непосредно бирају. Други, не мање важни услови, су: постојање стално отвореног канала комуникације између грађана и власти, утицај грађана на доношење одлука, као и постојање могућности да грађани смене власт када сматрају да она не ради у циљу остварења општих интереса.

Постоје три могућности за избор тела којима се препуштају овлашћења за управљање. Прва могућност је постојање тела као испоставе централних власти или је централна власт формирала то тело. Централне власти, односно влада, директно контролишу ова тела. Она нису непосредно формирана на изборима, већ представљају администрацију централне власти и служе за спровођење њене политике. Овде се ради о административној децентрализацији, односно деконцентрацији. Препуштање овлашћења за самостално доношење одлука телу које је изабрано на непосредним изборима је друга могућност. С обзиром на то да се власт препушта политичким телима, у овом случају ради се о политичкој децентрализацији. Трећа могућност је економска децентрализација, што подразумева препуштање појединих овлашћења приватном сектору. Овај тип децентрализације подразумева повлачење државе из домена одлучивања о економским процесима и расподели друштвеног богатства.⁹⁹

Први облик децентрализације је најблажи и представља **деконцентрацију**. Деконцентрација се најчешће остварује делега-

⁹⁸ Видети детаљније: Веран Станчевић, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, оп. цит, стр. 63.

⁹⁹ *Ibidem*, стр. 58-60.

цијом, односно преношењем надлежности и одговорности са централног на, нижи, локални ниво. Локална самоуправа самостално доноси одлуке и реализује послове из своје надлежности, али је обавезна да о томе подноси редовне извештаје централним властима. У оквиру овог облика децентрализације постоји разлика између делегирања овлашћења већ постојећим органима и креирања нових државних агенција којима се додељују одређене надлежности.

Политичка децентрализација подразумева преношење надлежности и одговорности телима која су изабрана на непосредним демократским изборима. То су општине, региони и федералне јединице, из чега произилази да политичка децентрализација може имати веома широк опсег. Најчешће се политичка децентрализација остварује деволуцијом којом се на нижи ниво преносе надлежности, овлашћења за самостално управљање и самосталност у области финансија. У овом случају, не постоји директна контрола нижих нивоа власти, као ни обавеза редовног подношења извештаја централним властима. Једино се проверава законитост и уставност рада нижих нивоа власти, а ниво самосталности локалне власти утврђује се на основу снаге правног акта који та власт може да донесе.

Економска децентрализација спроводи се приватизацијом и дерегулацијом, чиме се функције јавног сектора препуштају приватном. Ови процеси одвијају се упоредо са економском либерализацијом и јачањем тржишних механизма. Поред потпуног препуштања надлежности приватном сектору, постоје и приватно-јавна партнерства у оквиру којих власт и приватни сектор сарађују у пружању квалитетних услуга грађанима. Дакле, дерегулација подразумева делимично или потпуно уклањање законских препрека за приватни сектор да пружа услуге грађанима у областима које су иначе биле резервисане искључиво за државне агенције, органе или тела.

Три наведена типа децентрализације одређују шта се преноси и коме. Фискална (пореска) децентрализација је најважнији аспект сва три облика децентрализације. Она би требала да буде пропорционална са обимом пренетих надлежности и овлашћења. Фискалном децентрализацијом се директно омогућава функционисање локалних власти, јер њихова тела не могу функционисати и бити независна у свом раду ако немају сталан извор прихода. Из тога произилази да локалне самоуправа мора имати одређена права која им омогућавају

самостално доношење одлука у вези са пореском децентрализацијом. Та права укључују: право на изворне порезе, право на утврђивање стопе изворних пореза и право на њихово самостално прикупљање.

3. Појам, дефиниција и елементи локалне самоуправе: анализа система локалне самоуправе

На почетку овог дела рада треба објаснити основне елементе од којих се састоји једна политичка заједница. Политичка заједница је као појам шира од локалне самоуправе, па се може рећи да је она основа из које локална самоуправа настаје и развија се. На основу анализе Снежане Ђорђевић може се закључити да су кључни елементи који чине једну политичку заједницу интерес, политичка конкуренција, политичке установе или институције и процес доношења одлука.¹⁰⁰

Сваку политичку заједницу карактерише постојање појединачних и општих интереса. Показатељи начина и праведности политичког уређења заједнице директно су везани за процес којим се стварају јавни, односно општи, интереси. У тај процес укључени су: канали и институције којима се креира јавни интерес, широка лепеза интереса у међусобној конкуренцији и правила игре којима се одређени интереси усвајају или одбацују. Политичке установе или институције одређују понуду политичких вредности, па имају веома значајну улогу у процесу доношења одлука. Постојање политичке заједнице и њено функционисање у дугом временском периоду подразумева постојање органа и начина којима се одлучује о најважнијим питањима везаним за уређење живота и решавање проблема у њој. Одлуке које доносе органи политичке заједнице имају снагу правне норме, што подразумева њихову обавезну реализацију.

Сви наведени елементи снажно утичу на моделовање јавног живота у политичкој заједници. Најважнију улогу у овом процесу имају политичке установе, јер се унутар њих доносе одлуке којима се одређује шта је јавни интерес политичке заједнице.

¹⁰⁰ Видети детаљније: Снежана Ђорђевић, *Политичка заједница великог града*, Институт за политичке студије и Владисављевић & Владисављевић, Београд, 1993, стр. 42-45.

Постоји мноштво фактора, а пре свих политичких, који утичу на напредак локалне заједнице. Ти фактори су друштвеног карактера и зависе од перцепције права и обавеза грађана према њиховој локалној заједници.¹⁰¹ Ниво развијености политичке културе подстиче развој заједнице, јер омогућава грађанима успостављање комуникације са локалним органима власти. Поред политичких, додатни предуслови за развој одређене локалне заједнице су: економски, социолошки, психолошки, географски, етнички и религијски. Креирање модела којим се регулишу односи у локалној заједници захтева подједнако уважавање свих наведених фактора. Смисао и основа организовања локалне самоуправе налазе се у заједничком задовољавању потреба становништва одређене територије, уз равноправно суделовање свих грађана који живе у њеним оквирима. То је аспект демократичности у заједници. У зависности од количине заједничких потреба и интереса, као и могућности да се они задовоље, одређује се постојање реалне, односно стварне, локалне самоуправе. Драган Марковић сматра да постоје два основна разлога заједничког задовољавања животних потреба. Прво, животне потребе не могу се задовољавати индивидуално. Друго, заједничко задовољавање животних потреба је квалитетније, економичније и рационалније, што се налази у самој природи човека, јер он стално настоји да пронађе нове начине за њихово задовољење.¹⁰²

Дефинисање локалне самоуправе највише отежавају кључне разлике између разних система локалне самоуправе. Ове разлике су формалне и статусне, али и веома бројне, па их је скоро немогуће обухватити једном универзалном дефиницијом. Да би се локална самоуправа јасније сагледала треба нагласити да је она настала и развијала се у различитим друштвеним условима и околностима. Драган Суботић сматра да „локална самоуправа представља локалну власт која има одређен степен слободе, самосталности и материјалних могућности за остваривање својих изворних и уставом

¹⁰¹ Видети детаљније: Петар Матић, „Институције локалне самоуправе и прилагођавање европским стандардима”, *Политичка ревија*, год. III, бр. 1/2004, стр. 79–82.

¹⁰² Видети детаљније: Драган Марковић, „Од локалне ка глобалној самоуправи”, *Политичка ревија*, год. (XVIII) V, бр. 4/2006, стр. 721–723.

гарантованих функција”¹⁰³ Мирослав Свирчевић дефинише локалну самоуправу као „уставом и законима зајемчено право грађана да у територијалним јединицама (општинама, срезovima, окрузима) непосредно или преко демократски изабраних институција самостално обављају одређену врсту јавних послова”¹⁰⁴

Посматрање модела власти као локалне самоуправе условљено је његовим специфичним карактеристикама. Постоје одређени параметри карактеристични за локалну самоуправу и на основу којих се власт на нижим нивоима сматра локалном управом. Параметри локалне самоуправе везани су за њене органе, надлежности, начин функционисања и односе са централном влашћу. Органи локалног управљања су изборни и имају своју месну надлежност. Структура локалног управљања је вишестепена и јасно дефинисана, а њено функционисање је вишециљно. Јединице локалне самоуправе имају своје изворне приходе у виду пореза које самостално убирају. Локална скупштина, као руководећи орган, и остали органи јединице локалне самоуправе имају слободу деловања и иницијативе, а могу деловати и у сарадњи са централним органима.¹⁰⁵

Локална самоуправа је демократска институција чији се смисао да омогући грађанима да у њеним јединицама самостално управљају пословима којима задовољавају њихових заједничке потребе и интереса. Најважнији елементи на основу којих се одређује појам, садржај и смисао локалне самоуправе су:

- *Грађани* који имају исте заједничке жеље, интересе и потребе;
- *Заједница* која се огледа у припадности грађанској заједници утемељеној на заједничким интересима и потребама;
- *Територија*, најчешће мање површине, са одређеним обележјима и постојању свести људи о заједничкој припадности средини у којој живе;

¹⁰³ Драган Суботић, *Реинжењеринг локалне самоуправе*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 13.

¹⁰⁴ Мирослав Свирчевић, *Локална самоуправа у Србији и Бугарској (1878-1914)*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 21.

¹⁰⁵ Видети детаљније: Радивоје Маринковић, *Локална самоуправа – старе и нове недоумице*, Институт за политичке студије, Београд, 1998, стр. 42; према: Tony Byrne, *Local Government in Britain*, Penguin Books, London, 1990, pp. 2-3.

- *Лична и колективна слобода* свих грађана одређене локалне заједнице која је потпуна и није ни са чиме ограничена, изузев правима других грађана;
- *Економско-производна слобода* грађанина и целокупне заједнице;
- *Сопствена самоуправа* која је исказана у праву грађана да бирају своје органе и да њима управљају;
- *Однос локалних власти према држави* утврђен је уставом и законом на начин који подразумева постојање изворних надлежности локалних власти, као и вршење послова које централни органи власти делегирају локалним органима;
- *Доброволност* представља најкомплекснији кохезиони елемент локалне самоуправе;
- *Демократија* је у самој сржи локалне самоуправе, јер се она развијала тамо где је постојало демократско уређење државе;
- *Легалност* подразумева да локална заједница, односно њена управа, представља правно лице, уз, наравно, постојање легитимитета који произилази из воље грађана.¹⁰⁶

Веома важна особина сваке управе јесте ефикасност, а то подразумева економичност и брзо решавање проблема грађана. Ова два елемента су у неким претходним периодима били најважнији у функционисању управних органа.¹⁰⁷ Због тога су органи локалне самоуправе представљали само извршне органе, а однос са грађанима је био „безличан” и аутоматизован. Садашњи процес трансформације не само локалне самоуправе, већ и јавне управе у целини, у многим земљама се одвија у правцу веће блискости са грађанима. То подразумева лични контакт са грађанима и њихово учешће у креирању политике јавне управе и локалне самоуправе. На основу контакта са грађанима, власти јасније сагледавају њихове проблеме и чине ефикаснијим рад својих органа. Тиме се уједно повећава и економска исплативост њиховог функционисања. Све наведено, уз одговарајућа овлашћења локалних власти и самостално

¹⁰⁶ Видети детаљније: Драган Суботић, *Реинжењеринг локалне самоуправе*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 15-16.

¹⁰⁷ Видети детаљније: Драгаш Ђ. Денковић, *Добра управа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 140-163.

прикупљање одређених прихода ствара предуслове доброг управљања у локалној заједници. Може се закључити да добро управљање подразумева прилагођавање променама у друштву, узимање у обзир различитих интереса и континуиране промене у начину рада, чиме се омогућава флексибилан развој јавне управе и локалне самоуправе.

Појам доброг управљања је веома значајан када се говори о нивоима власти и односима између органа и институција у једној држави. То се односи не само на органе и институције на истом нивоу власти, већ и на оне који се налазе на различитим нивоима. У XXI веку добро управљање промовишу најзначајније међународне политичке и финансијске организације. Добра владавина као јавно управљање има осам кључних одлика: 1) подстиче учешће, 2) усмерено је ка стварању сагласности, 3) одговорно, 4) јавно, 5) реагује на различита мишљења, 6) делотворно и ефикасно, 7) равномерно и неискључиво и 8) поштује владавину права.¹⁰⁸

Добру управу карактеришу одлике које утичу на сузбијање корупције и поштовање права мањина, односно узимање у обзир интересе мањина и најрањивијих група у друштву. Инсистирање на добром управљању узрокује постојање двоструког интереса. Први интерес је развојни и везан је за УН, као и за органе и комисије ове међународне организације. Искуства УН говоре да без добре и поштене јавне управе, без обзира на њену снагу и величину, није могуће остварити развој одређене државе, као ни смањивање сиромаштва у њој. Други интерес није толико узвишен и најчешће је везан за међународне финансијске институције. Ове институције имају јасну слику о опасностима за одобрене кредите и послове својих комитената у државама у којима се принципи доброг управљања не примењују.

Добро управљање, уместо простог вршења власти, наглашава одговорност појединаца на владајућим позицијама према онима којима владају, као и слободан увид у доношење јавних одлука и избор руководећих људи. Не треба заборавити ни слободан приступ

¹⁰⁸ Видети детаљније: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић и Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, стр. 76-81.

информацијама од јавног значаја, јер се на тај начин грађанима омогућава да слободно процењују и вреднују резултате рада.

3.1. Јединице и нивои локалне самоуправе

Сви политички системи, без обзира да ли су ауторитарни или демократски, председнички или парламентарни, најчешће су законски подељени на три нивоа, односно на централну власт, регионе и општине. У зависности од величине државне територије, често су општине подељене на урбане, руралне и мешовите, а у неким државама великим урбаним центрима је додељен специјалан статус. Међу свим државама постоје одређене сличности када се ради о организацији локалне самоуправе, односно њеном месту у политичком систему. Прво, у већини држава локалну власт, макар делимично, бира локално становништво. Друго, све локалне власти имају одређене изворе прихода или ресурсе којима располажу. Треће, постоји одређен ниво административне одговорности локалних власти. Негде таква одговорност укључује, на пример, полицију, социјалну помоћ или економски развој. Четврто, локална самоуправа увек поседује одређен ниво аутономије, односно законске капацитете да самостално остварује одређене активности и делује независно од других.¹⁰⁹

Јединице локалне самоуправе су: општина, округ или дистрикт, срез, жупа, војводство или кнежевина, град и регион. **Општина** представља основну јединицу и најнижи ниво локалне самоуправе, а величина њене територије разликује се од случаја до случаја. У циљу ефикаснијег и квалитетнијег пружања услуга данас постоји тренд увећавања територије општина. Локална заједница у виду општине одређена је, пре свега, територијом коју обухвата, али могу постојати и функционалне локалне заједнице, као што су црквене парохије, већа суседа или већа корисника услуга.

Окрузи или дистрикти представљају виши ниво локалне самоуправе у односу на општину. Кључна функција округа, без

¹⁰⁹ Видети детаљније: Henry Teune, "Local Government and Democratic Political Development", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 540, Local Governance around the World (Jul., 1995), pp. 15-16.

обзира на специфичности које се разликују од државе до државе, јесте обављање дела послова који су заједнички свим општинама на његовој територији. Окрузи су трајна јединица локалне самоуправе, док са дистриктима то не мора бити случај. Дистрикт може бити привремено организован ради остваривања одређене функције.

Срезови, жупе, војводства или кнежевине постоје традиционално у једном броју држава, а могу имати функцију округа или региона.

Зависно од величине, **град** може бити у нивоу округа, а у одређеним случајевима може бити на вишем нивоу организације локалне самоуправе. У првом случају, градови и окрузи постоје као два паралелна облика организације власти. Градске власти данас постоје у свим држава света и представљају важан чинилац политичког система и форму локалног организовања. Мегалополиси, што је најчешћи статус великих градова, имају посебне надлежности, већа финансијска средства у односу на остале градове и право на посебне облике организације.

Региони представљају највиши ниво организације локалне самоуправе. Често су региони били само још један облик централне власти, па зато овај ниво локалне самоуправе у себи садржи функције централних и органа локалне самоуправе. Регион најчешће укључује територије које су економски и географски сродне, а надлежности које има омогућавају успешну реализацију значајних економских, политичких и социјалних програма. Од тога да ли је држава настала уједињењем независних држава или су региони организовани касније због ефикаснијег обављања одређених послова, зависи значај и позиција региона. У првом случају региони имају неке од карактеристика и надлежности државе.¹¹⁰

Треба рећи да је однос између јединица локалне самоуправе заснован на принципу супсидијарности. То значи да послове прво обавља ниво, односно јединица, локалне самоуправе која је најближа грађанима, а ти послови се преносе на виши ниво ако јединица локалне самоуправе није у стању да испуни задатак.

¹¹⁰ Видети детаљније: Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, оп. цит, стр. 59-64.

На основу структуре локалне самоуправе могу се раздвојити три типа: једностепенена, двостепенена и тростепенена. **Једностепенена локална самоуправа** представља изворни облик који подразумева постојање само једног нивоа локалне самоуправе. Најчешће се ради о општини, али може у питању бити град или месна заједница. Постоје две врсте једноступене локалне самоуправе. Прва подразумева постојање класичне једноступености у оквиру које постоји само општина, односно између централне власти и општине нема других нивоа локалне самоуправе. Друга врста постоји када је општина једини облик локалне самоуправе, али између ње и централне власти постоји нека врста посредника, који није други или трећи степен локалне самоуправе. Такав случај је, на пример, постојање окружних канцеларија централне власти. Ове канцеларије се налазе између општине и јавне управе, али немају надлежности за самостално вршење власти. Њихова једина функција је спровођење одлука централне власти. **Двостепенена локална самоуправа** подразумева постојање два нивоа локалних јединица. Поред општине, која је основна јединица локалне самоуправе, постоји још једна јединица са већом територијом и ширим надлежностима, уз овлашћења које јој је пренела централна власт. Други степен локалне самоуправе је, најчешће, срез, округ или департаман. Овакав систем подразумева да се у већини случајева општине баве само основним функцијама, док су остале функције у надлежности другог нивоа локалне самоуправе. Други степен локалне самоуправе, поред надлежности које иначе спадају у домен локалне самоуправе, не мора, али може обављати и неке послове за државу као њен децентрализован орган.¹¹¹ **Тростепенена локална самоуправа**, поред општине, има још два нивоа, односно степена. У том систему поред општине и, на пример, округа, постоје и региони који се у различитим државама другачије називају.¹¹²

Реална аутономија локалних власти зависи од надлежности и послова које јединица локалне самоуправе самостално остварује.

¹¹¹ У Великој Британији не постоји преношење државних послова на локалну власт.

¹¹² Видети детаљније: Драган Суботић, „Модел организовања и управљања у локалној заједници”, *Политичка ревија*, год. (XX) VII, бр. 2/2008, стр. 456–458.

Самосталност показује капацитете локалних власти за реализацију захтевних програма и обезбеђивање различитих услуга.

3.2. Начин организације локалне власти и локални избори

Локална власт остварује своје надлежности кроз сопствене органе који могу бити представнички, извршни и судски. Дакле, локална власт је организована на истим принципима као и у случају других нивоа државне власти. **Представнички орган**, односно скупштина, савет или веће, је најважнији и има задатак да представља грађане, креира политику, доноси одлуке, прописе и друга акта којима се регулишу односи, на пример, у општини. Представнички орган бира се на општим и непосредним локалним изборима. Овај орган бави се свим питањима која су у надлежности јединице локалне самоуправе. Послови које обавља спадају у изворну надлежност, али се догађа да му се повери обављање послова коју су иначе у надлежности виших органа власти.

Извршни орган има надлежност да спроводи политику коју је усвојило представничко тело, припрема буџет, обезбеђује несметано функционисање јавних служби, одобрава издатке, подноси завршни рачун и контролише рад управних органа. Најчешће је главни појединац извршног органа градоначелник. Извршни орган је колективно тело у облику већа или општинског одбора.

Управни органи су државни органи са седиштем у општини. Они су сачињени од различитих инспекција, секретаријата или департмана и имају надлежност у одређеним областима рада. Квалитет рада управних органа је веома важан јер се они налазе у директном контакту са грађанима, па се у циљу континуираног квалитетног пружања услуга уводе различити стандарди.

У **судске органе** спадају општински судови и они су део централне власти. Ипак, у скупштини постоје самоуправни органи судства и на њима се може решити одређени спор без одласка на суд. Ту функцију имају мировна већа или арбитраже, а у новије време појављује се и омбудсман, који штити права грађана у односу на органе управе.¹¹³

¹¹³ Видети детаљније: Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, оп. цит, стр. 66–73.

На основу степена учешћа грађана у одлучивању и управљању, облици локалне самоуправе могу се сврстати у две основне групе: непосредна и посредна локална самоуправа. Непосредно управљање грађана својом локалном заједницом представља, по својој природи, демократски облик. Овај облик локалне самоуправе карактерише постојање непосредног учешћа грађана у доношењу одлука. Зборови грађана представљају основну форму учешћа грађана у управљању локалном заједницом. На тим скуповима присуствују грађани одређене локалне заједнице, јавно расправљају и доносе одлуке о свим питањима која се тичу њихове локалне заједнице, односно одлуке од општег интереса.

Други облик управљања подразумева посредно одлучивање грађана преко својих изабраних представника. Посредно одлучивање грађана у јединици локалне самоуправе врши се преко скупштина, савета, одбора, локалних влада или представништва који су сачињени од људи које су изабрали грађани. На челу наведених органа су председници, менаџери или изабрани службеници. Овако формирани, односно бирани, органи доносе кључне одлуке које се тичу локалне заједнице.¹¹⁴ За демократичност је од пресудног значаја да органи раде јавно, транспарентно и да се грађани укључују у процесе одлучивања. Зато по правилу постоје процеси директног укључивања грађана, као што су референдум, жалбе, грађански скупови или петиције.

Врста и природа органа власти, као и формални односи који су између њих успостављени, сачињавају одређен модел организације локалне самоуправе. Основни принципи који се налазе у темељу рада органа власти и начин њиховог функционисања представљају саставне делове сваког модела. Организација локалне самоуправе може се поделити на моделе: скупштина-градоначелник и градоначелник-скупштина и менаџер-скупштина.

Модел *скупштина-менаџер* веома је заступљен у САД, Канади и Аустралији. Градски менаџер је именовани функционер и њега бира или смењује скупштина, а има широке надлежности и овлашћења. Менаџер поставља и смењује администрацију у коју улазе његови сарадници и кључне људе у градској управи. Да би овај

¹¹⁴ Видети детаљније: Драган Суботић, „Модел организовања и управљања у локалној заједници”, оп. цит, стр. 454–456.

модел добро функционисао неопходно је да градски менаџер има развијене партнерске односе са градоначелником и скупштином. Модел *скупштина-градоначелник* је веома чест на тлу Европе. Код овог модела представнички орган има кључну улогу, а његове одлуке имају највише утицаја приликом организације функционисања градске заједнице. Извршни орган саставља се од чланова представничког тела, а на његовом челу налази се градоначелник. Кључни елемент по којем се модел *градоначелник-скупштина* разликује од претходног модела је тај што се у овом случају градоначелник бира непосредно. Тиме је градоначелнику као извршном органу омогућен шири простор за самосталан рад, па он у оквиру овог модела представља значајнију фигуру.¹¹⁵

3.3. Надлежности локалне власти и пружање услуга

Животне потребе човека су у својој основи заједничке, јер се људи не разликују према основним потребама које морају да задовоље. То је основни елемент на основу кога се види да је свака индивидуална потреба у ствари заједничка. Ове потребе појединац не може да задовољи сам и зато је принуђен да ступа у различите односе са другима. У томе се огледа неодојивост индивидуалног и колективног интереса, односно њихова снажна повезаност. Заједничко деловање појединаца омогућава задовољавање њихових животних потреба, па тиме долази и до, потпуног или делимичног, преклапања њихових индивидуалних интереса.¹¹⁶

Типичне надлежност јединице локалне самоуправе, на пример општине, најчешће се односе на доношење буџета и завршног рачуна, утврђивање програма развоја, развој урбанистичких планова, утврђивање стопе изворних прихода и стандарда за одређивање локалних такси и накнада, комуналну делатност, уређивање грађевинског земљишта, пружање правне помоћи грађанима, оснивање установа културе, заштиту животне средине

¹¹⁵ Видети детаљније: Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, оп. цит, стр. 73–74.

¹¹⁶ Видети детаљније: Драган Марковић, „Социјалне потребе и начин њиховог задовољавања у локалној заједници”, *Политичка ревија*, год. (XXI) VIII, бр. 2/2009, стр. 227–233.

и одржавање локалних путева. Надлежности јединица локалне самоуправе могу бити изворне и уступљене, односно дељене. У **изворну надлежност** спадају самоуправни локални послови, односно функције које јединица локалне самоуправе самостално врши без интервенције централних власти или друге јединице локалне самоуправе. Устав, односно закони који се односе на локалну самоуправу, јасно дефинишу те функције. Дефинисање надлежности јединице локалне самоуправе остварује се методом набрајања надлежности (систем енумерације) или методом опште претпоставке надлежности (систем генералне клаузуле). **Уступљене надлежности** локалне самоуправе обухватају све оне послове који нису изричито уставом или законом дефинисани као државни. О уступљеним надлежностима може се говорити када постоји преношење овлашћења за обављање одређених послова са државе на локалну самоуправу. У том случају, локални органи власти имају право да остваривање пренетих функција прилагоде у складу са условима који постоје на њиховој територији. Треба рећи да у случају пренетих надлежности централне власти и даље имају утицаја на њихово вршење, али у виду надгледања, контроле законитости и консултација са локалним органима.¹¹⁷

Свака централна власт има испоставе својих органа на локалном нивоу како би реализовала своје одлуке. Ти органи се разликују од органа локалне самоуправе. Надлежности ових органа карактеришу њихове односе са органима локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе имају надлежности које им омогућавају слободно вршење функција, без уплитања централне власти. Општине, окрузи и региони имају изворне надлежности и аутономију рада које обављају у складу са интересима грађана. Централна власт врши контролу законитости и уставности рада локалних власти. Ову функцију централне власти обавља надлежно Министарство и његови органи на локалном нивоу.¹¹⁸ Треба нагласити да ако се ради о изворним надлежностима локалне самоуправе органи централне власти врше само контролу уставности и законитости, док у случају

¹¹⁷ Видети детаљније: Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 406-408.

¹¹⁸ Видети детаљније: Веран Станчетић, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, оп. цит, стр. 66.

додељених надлежности врше и контролу сврсисходности, односно квалитета обављања додељених послова.

3.4. *Заштита локалне самоуправе*

У готово свим европским државама, локалне власти, ако сматрају да су њихова права прекршена интервенцијом органа централне власти, могу покренути то питање пред надлежним судским органима, најчешће пред уставним судом.¹¹⁹

Може се рећи да је најважнија компонента међусобних односа локалне власти и испостава централне власти утемељена на поштовању додељених надлежности. Друга важна компонентна укључује надзор и контролу у границама које су дефинисане законом.

3.5. *Формирање локалне заједнице*

Заједничке потребе и стварне могућности њиховог задовољавања су основни елементи који морају постојати приликом конституисања насеља, тј. локалне заједнице, односно у социолошком смислу, у јединицу локалне самоуправе. Формирање локалне заједнице треба да омогућава задовољавање заједничких потреба грађана, а смисао тог процеса је да грађани имају могућност да сами брину о задовољавању својих потреба. Да би то квалитетно урадили долази до политичког обликовања локалне заједнице у локалну самоуправу. Материјалне претпоставке за могућност грађана да сами у оквиру своје јединице локалне самоуправе задовољавају потребе заснивају се на финансијским средствима којима та заједница располаже. Од типа насеља зависе потребе грађана, односно од тога да ли је то насеље градско, приградско или сеоско процењују се потребе грађана.¹²⁰ Финансијска средства локалне самоуправе нису намењена само задовољавању потреба грађана, већ и унапређивању постојећих и развијању нових потреба, што осигурава функционисање и развој

¹¹⁹ *Ibidem*, стр. 111–175.

¹²⁰ Видети детаљније: Драган Марковић, „Локална самоуправа у функцији задовољавања заједничких потреба грађана”, *Политичка ревија*, год. (XIX) VI, бр. 1/2007, стр. 227–233.

локалне самоуправе. Основни извори из којих се финансирају активности општине су буџет општине и самодопринос грађана.

У савременом свету догађају се промене у структури власти и управљању, а једна од последица је успостављање партнерског односа између централних и локалних власти. Флексибилна организација и интензивна сарадња између различитих нивоа власти налази се у основи функционисања савременог јавног сектора. Сарадња се остварује успостављањем партнерстава и заједничком изградом различитих стратегија, а често је учесник ових процеса и приватни сектор. Основни циљ партнерстава и стратешких аранжмана је квалитетније пружања услуга, а у овој сфери догађају се промене. Најважније је кретање од централних власти ка локалним властима у којем локалне власти имају приоритет. Тиме се предност даје потребама које постоје у локалним заједницама, а локалне власти имају више утицаја у креирању политика којима се побољшава квалитет услуга. За успех наведеног процеса неопходно је постојање одговарајућег амбијента који је сачињен од више фактора, а децентрализација је један од најважнијих.¹²¹ Може се рећи да су наведене промене у складу са ставом Френсиса Фукујаме по коме „добра државна институција је она која транспарентно и ефикасно служи потребама својих клијената – грађанима државе”.¹²²

3.6. Финансије

Услуге које локалне власти пружају грађанима у највећој мери се финансирају из локалног буџета. Буџет којим се утврђује финансирање локалне власти доноси у виду акта орган локалне самоуправе. Финансијска средства којима располаже јединица локалне самоуправе омогућавају њено несметано функционисање и вршење функција. Тиме се остварује и економска независност органа локалне самоуправе, што им омогућава да самостално креирају локалну политику. Економска независност органа локалне самоуправе омогућава ефикасно решавање проблема грађана и задовољавање њихових потреба.

¹²¹ Видети детаљније: Снежана Ђорђевић, *Власти у акцији – свет јавних услуга*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду и Чигоја штампа, Београд, 2008, стр. 11-26.

¹²² Френсис Фукујама, *Грађење државе*, Филип Вишњић, Београд, 2007, стр. 38.

Ова независност остварује се приходима који се додељују локалној самоуправи или их она самостално прикупља на начине прописане законом. Финансијска аутономија је важан чинилац независног и ефективног управљања локалном самоуправом. Средства које локална самоуправа поседује омогућавају јој независност у функционисању, па, самим тим, доношење одлука које су у интересу грађана који на њеној територији живе. Тиме локалне власти имају одређену врсту независности од централних власти и могу своје деловање највише усмерити ка решавању проблема који постоји на локалном нивоу.¹²³ Грађани од тога могу имати највише користи јер ће њихове потребе и потребе њихове локалне заједнице имати приоритет.¹²⁴

3.7. Финансирање локалних власти

Постоје бројне разлике између система локалних финансија, односно начина финансирања локалних власти. Начин прикупљања и дистрибуције локалних пореза и других прихода често зависи од избора система локалних финансија. Оштра подела ових система утврђује постојање два модела: централистичког и децентралистичког. **Централистички модел** постоји када прво централне власти прикупе све порезе, а затим их кроз разна давања преносе локалним властима. Локалне власти у овом моделу немају финансијску аутономију, јер су у финансијском смислу зависне од централне власти.

Децентралистички модел подразумева самостално убирање локалних пореза од стране локалних власти и да су та средства већи

¹²³ Износ средстава која остају локалној самоуправи, односно износ трансферних средстава, распоређује се на основу различитих параметара који су у већини случајева исти у свим државама. Ти параметри су: број становника, величина територије, степен развијености, број деце обухваћене друштвеном бригом о деци и број објеката који улазе у систем друштвене бриге о деци. Прикупљање додатних средстава због коришћења добара од општег интереса остварује се, рецимо, кроз део накнаде за: коришћење шума и шумског земљишта, изградњу и одржавање локалних путева, коришћење минералних сировина и промену намене пољопривредног земљишта.

¹²⁴ Видети детаљније: Петар Бојовић и Ђорђе Павловић, *Макрофинансије*, Чигоја штампа и аутори, Београд, 2009, стр. 312–313, 320. и 321.

део локалног буџета. У овом моделу локалне власти имају право да самостално одреде стопу локалних пореза, што је важан показатељ финансијске аутономије. Постоје разлике по питању процента државних давања, као и њихових врста.¹²⁵ Локална пореска управа је пореска служба јединице локалне самоуправе и она није карактеристична за централизован фискални систем. Постојање овог органа је један од јасних показатеља децентрализације јавних финансија, односно финансијске аутономије локалних власти. Функција локалне пореске управе је наплата прихода који спадају у надлежност локалних власти.¹²⁶

Финансијска средства локалне самоуправе, односно њених јединица, чине изворни приходи и уступљена средства. Изворна средства су локални порези над којима јединица локалне самоуправе има надлежност, што подразумева самостално утврђивање стопе и убирање тих пореза. Државна давања заснивају се на принципу поделе, односно законом се утврђује формула дистрибуције и проценат државног буџета који се одваја за државна давања. Тиме се елиминише волунтаризам и зависност локалних власти од државе. Честа је појава да централне власти формирају фонд за уједначавање којим се помаже сиромашним општинама. Законом се дефинише проценат буџета који се одваја за овај фонд и принципи дистрибуције. На пример, може се утврдити да се општина која остварује годишњи приход 80% од просека сматра сиромашном и може да користи средства фонда за уједначавање. Изворне функције локалне самоуправе финансирају се свим приходима локалне власти, односно коришћењем целокупног буџета. Поред средстава прикупљених локалним порезима, у изворне приходе спадају: самодопринос, разне накнаде, донације, концесије, јавно задуживање, приходи остварени привредним и ванпривредним активностима. Јединице локалне самоуправе остварују додатне приходе од дела накнаде за коришћење добара од општег интереса на њиховој територији. Уступљени јавни приходи су на располагању

¹²⁵ Видети детаљније: Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, оп. цит, стр. 77–78.

¹²⁶ Видети детаљније: *Појмовник децентрализације*, Канцеларија Националног савета за децентрализацију Републике Србије, Београд, 2011, стр. 74–75.

локалној самоуправи када централна власт уступа приходе које је кроз порезе остварила на територији те јединице локалне самоуправе. То су приходи, на пример, од: пољопривреде, шумарства, самосталних делатности, непокретности, игара на срећу, осигурања, дела пореза на зараде и осталих законом прописаних прихода.¹²⁷

Буџет је план прихода и расхода у једној години. Општински буџети засновани су на четири кључна елемента: систем прихода, систем расхода, локални буџет и локалну финансијску администрацију. Приходи за локални буџет могу да се остварују кроз: (1) самосталним прикупљањем локалних пореза и такси, (2) трансфере из буџета, а у њих улазе и општи трансфери и наменске субвенције и (3) друге начине који подразумевају остваривање одређених прихода учешћем општина на финансијским тржиштима. Да би општинска скупштина могла да оствари приходе на неки од наведених начина оно мора да има одговарајућа овлашћења. Уколико општинска скупштина нема овлашћења, на пример, да утврди износ неког локалног пореза резултат ће бити непостојање локалне пореске политике.¹²⁸ Треба нагласити да савремена структура буџета подразумева поделу на текући и капитални буџет. Текући буџет намењен је за уобичајене трошкове који произилазе из широког спектра услуга које јединица локалне самоуправе пружа. Са друге стране, капитални буџет користи се повремено и намењен је развоју јединице локалне самоуправе, односно изградњи нових јавних објеката и успостављању нових административних функција.¹²⁹

Слободна иницијатива у сфери економије представља једну од најважнијих основа потенцијалног развоја. Без такве иницијативе одређени друштвени напредак био би у значајној мери успорен. Окоснице даљег развоја друштва представља привредни развој, урбанизација и развој информатичког друштва, а посебно убрзан напредак у овим сферама. „Тиха” конфронтација локалне самоуп-

¹²⁷ Видети детаљније: Драган Ж. Марковић, „Начин и облици финансирања локалне самоуправе”, *Политичка ревија*, год. (XXI) VIII, бр. 4/2009, стр. 173–179.

¹²⁸ Видети детаљније: Емилија Канцева (ур.), *Јачање локалне власти*, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 35–38.

¹²⁹ Видети детаљније: David Webber, “Integrating Current and Development Budgets: A Four-Dimensional Process”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 2, 2007, pp. 94–96.

раве и државне администрације представљала је атмосферу у којој се локална самоуправа развијала. Оваква конфронтација је неизбежна јер се начини задовољавања потреба грађана значајно разликују. Грађани преко локалне самоуправе своје потребе задовољавају непосредно, док се у случају јавне администрације овај процес одвија посредно.¹³⁰

Самодопринос представља самоиницијативно удруживање средстава у циљу задовољавања одређених заједничких потреба. Самодопринос се може прикупљати у новцу, материјалу, материјалним средствима, услугама и „живом” раду. Наравно, у основи прикупљања средстава самодоприносом налази се принцип добровољности. Локална самоуправа може обезбедити додатне приходе кроз средства и услуге предузећа. Ти приходи се прикупљају тако што предузећа сама издавају и удружују средства за остваривање појединих активности локалне самоуправе, уместо да се она прикупљају кроз различите порезе. Предузећа стављају одређена средства на располагање да би она била у функцији њиховог деловања или зарад задовољавања заједничких потреба њихових запослених у општини у којој живе. Као трећи извор прихода могу се навести средства која настају од услуга које услужне организације пружају грађанима, другим организацијама и осталим корисницима, без обзира да ли они живе унутар или ван јединице локалне самоуправе. Да би овај извор прихода био сигуран веома је важно да се цене услуга формирају на економској, а не на социјалној основи. Даваоцима услуга омогућено је не само покривање неопходних трошкова, већ и остваривање добити. Тиме услужне организације имају могућност да даље развијају своју делатност, што је у интересу и јединици локалне самоуправе у којој имају седиште.

Локална самоуправа може остварити приходе самосталним активностима (орочавање сопственог новца на одређен период), продајом или издавањем имовине коју поседује и трансферима. То укључује могућност самосталног пословања, односно улагање новца у поједине послове у циљу задовољења заједничких потреба грађана или остварења добити. Пословање се реализује улагањем у акције и деонице, као и заједничким пословним активностима са другим

¹³⁰ Видети детаљније: Драган Марковић, „Локална самоуправа у функцији развоја маргиналних подручја”, *Политичка ревија*, год. (XX) VII, бр. 1/2008, стр. 149–151.

јединицама локалне самоуправе, предузећима или организацијама. Развој локалне самоуправе у великој мери зависи од могућности слободног располагања својим финансијским средствима и њиховог удруживања. Препреку представља материјално стање јединице локалне самоуправе и пореска оптерећења која подносе грађани, јер што више централне власти „захватају” мање новца остаје на располагању локалној самоуправи.

Да би локална самоуправа својим приходима, као и описаним начинима за њихово прикупљање, задовољила заједничке потребе грађана неопходно је, пре свега, утврдити најповољније услове за то. Утврђивање тих услова захтева предузимање неколико конкретних корака. Израда *економског елабората* је први корак и треба да прикаже исплативост удруживања и улагања потребних средстава. Други корак је дефинисање *начина плебисцитарног изјашњавања* о плановима који омогућавају задовољавање заједничких потреба. То укључује јавне расправе о буџету и порески референдум. Последњи корак је утврђивање конкретних *правила* по којима се о усвајању развојног плана одлучује директним изјашњавањем грађана. Тиме се грађани укључују у процес удруживања средстава који су неопходни за реализацију плана. Пре изјашњавања неопходна је јавна расправа да би се ускладили различити интереси са циљем да се што већи број грађана определи за удруживање средстава.¹³¹

У времену глобализације локалне самоуправе могу бити у опасности, јер могу изгубити добра, предузећа или послове. Да би успеле да сачувају своје економске капацитете, локалне самоуправе су принуђене да стварају позитивне услове за функционисање локалне привреде. Сходно томе, од изузетне важности је очување природних ресурса и привредних потенцијала. Локалне самоуправе морају више да се ангажују на стварању амбијента за економски развој и да га подстичу. Позитиван амбијент не укључује само погодне услове за пословање, већ и за живот људи, а то укључује сет квалитетних услуга везаних за становање, рекреацију и културне садржаје. То представља начин економског опстанка локалне самоуправе у времену брзих економских и финансијских токова,

¹³¹ Видети детаљније: Драган Марковић, „Локална самоуправа у функцији задовољавања заједничких потреба грађана”, оп. цит, стр. 237–238.

али и појаве веома снажних транснационалних корпорација. Један од начина да локалне самоуправе у економском смислу опстану може бити удруживање самосталних привредника, као и локалних заједница на свим нивоима. Основ удруживања у оба случаја треба да буду пројекти и програми који ће допринети развоју позитивног пословног и животног амбијента у локалној заједници.¹³²

3.8. Процеси одлучивања и облици директне партиципације на локалном и регионалном нивоу

Потребе грађана и промене на почетку XXI века утичу на измене у положају и значају локалне самоуправе. Постоје одређени критеријуми које је неопходно задовољити како би партиципација грађана на локалном нивоу имала смисла и била успешна. Ти критеријуми свде се на јасно дефинисан законодавни оквир, вољу органа јавне управе, подршку значајних политичких актера, јак сектор цивилног друштва и информисаност грађана о партиципацији и збивањима у локалној заједници. Поред тога, јединица локалне самоуправе мора да има развијене капацитете како би могла да одговори захтевима партиципације грађана. Са друге стране, узроци слабе партиципације грађана на локалном нивоу најчешће се налазе у непостојању критеријума који су претходно наведени, уз постојање неповерења грађана у представнике локалне власти и медије. Политичка партиципација утицала је да појединци стекну улогу грађанина. Појединци могу бити политички неактивни, што може да значи да су у потпуности задовољни својим положајем и развојем догађаја у локалној заједници. Исто тако, грађани често изједначавају политичку партиципацију са чланством у политичкој странци или праћењем дневне штампе. Ипак, грађани треба да разумеју да је политика друштвена свакодневица у којој грађани сами граде и заступају сопствене ставове. Зато грађане треба мотивисати да се едукују о друштвеним и политичким збивањима како би лакше формирали сопствене ставове. Треба нагласити да одлука грађанина да не изађе на изборе политички став, али исто тако треба рећи да је много лошија по политички и

¹³² Видети детаљније: Драган Марковић, „Локална самоуправа у европским интеграцијама”, *Политичка ревија*, год. (XXI) VIII, бр. 1/2009, стр. 159–163.

друштвени развој партиципација грађана из погрешних разлога. Да би се то избегло на локалном нивоу треба организовати различите облике едукације грађана којима би се проширила свест грађана и подстакла њихова афирмација на локалном нивоу. Наравно, један од предуслова за то је законодавни оквир који подразумева могућност грађанског активизма. Циљ таквих активности је јачање поверења на линији грађанин-власт и креирање јасних правила за учешће грађана у одлучивању. Тиме би се створило стимулативно окружење за директну партиципацију грађана у доношењу одлука на локалном нивоу, али и шире. Такво окружење захтева постојање сталних канала информисања грађана, јер је то предуслов за изградњу њихових ставова на позитивним основама. У циљу информисања грађана треба се ослонити на канале које грађани сами најчешће користе како би дошли до потребних информација.¹³³

Степен развијености локалне самоуправе огледа се у могућностима грађана да утичу на процесе одлучивања. То је једна од основа изградње ефикасног система локалне самоуправе. Уколико грађанин нема такав утицај на локалном нивоу, он нема утицаја ни на нивоу државе. Интерес треба да буде кључан приликом одлучивања у локалној заједници, јер то значи учешће актера којих се тиче неко питање и сигурно извршавање донетих одлука. Одлучивање у јединици локалне самоуправе треба да се заснива на што већој сагласности грађана. То је најефикаснији начин, јер настојање да се одлуке доносе консензусом ипак није реално.

Доношење најбоље одлуке за локалну заједницу подразумева постојање могућности слободног политичког и друштвеног деловања, односно испољавања и остваривања различитих интереса. Тиме се грађанима омогућава одлучујућа улога у оквиру свих облика друштвеног организовања, што је најважнији предуслов њихове суверености. То иде у прилог и локалним заједницама, јер су грађани основна покретачка снага која се може изборити за локалну самоуправу, односно за њено место и овлашћења у политичком систему. Локална заједница, ако жели активан допринос грађана

¹³³ Видети детаљније: Катарина Милошевић, „Политичка партиципација грађана и национални идентитет као фактори стабилности друштва и локалних самоуправа”, *Политичка ревија*, год. (XXIV) XI, бр. 1/2012, стр. 98-104.

њеном ефикасном функционисању, не може само решавати локалне проблеме, већ се мора укључити у решавање ширих друштвених проблема везаних за квалитет живота свих грађана.¹³⁴

Постоји више начина на које грађани могу у јединицама локалне самоуправе самостално изразити своју вољу. Локална демократија представља збир свих начина, односно инструмената, слободног изражавања воље грађана, а то су: локални избори, референдум, збор грађана, потписивање изјаве, народна иницијатива и јавна расправа.

Локални избори представљају институцију којом грађани остварују своју слободу у избору органа власти. Грађани преносе суверенитет на изабране органе и чланове тог органа, односно представнике, које су изабрали. На основу типа и врсте избора може се разматрати да ли постоји инклузивност политичких органа и колике су шансе просечног грађанина да постане члан представничког тела. То је један од основних разлога због кога су у већини европских држава представничка тела по броју чланова већа.¹³⁵ Начин избора подложен је константној промени, па се данас могу идентификовати већински, пропорционални и мешовити модели избора. Сваки модел избора носи са собом одређен број варијација. Партије које су на већинским изборима добијале већину гласова имале су највећи број представника. Боље представљање малих партија, делова општине, маргинализованих друштвених група и посебних интереса обезбеђено је увођењем пропорционалних избора. Велики број општина увео је мешовите изборе. Према овом моделу, у већем делу општине одржавају се већински избори, а у мањем делу избори којима се обезбеђује улазак једног броја представника који обавезно улазе у скупштински састав. То је специфичност избора за поједине органе. Политичке партије су кључни изборни актери и предлажу кандидате, програме и листе најважнијих питања.¹³⁶

¹³⁴ Видети детаљније: Драган Марковић, „Локална самоуправа као демократски покрет грађана”, *Политичка ревија*, год. III, бр. 1/2004, стр. 290–293.

¹³⁵ Видети детаљније: Драган Марковић, „Облици локалне демократије”, *Политичка ревија*, год. (XX) VII, бр. 3/2008, стр. 717–718.

¹³⁶ Видети детаљније: Снежана Ђорђевић, „Модели децентрализације у земљама Европске уније”, Канцеларија Националног савета за децентрализацију Републике Србије, Београд, 2011, стр. 24–25.

Избор одборника скупштине општине један је од најважнијих облика локалне демократије. Разлог за то налази се у чињеници да скупштина општине представља најзначајнији орган локалне самоуправе у њеном руковођењу, односно у управљању и доношењу одлука о пословима који се налазе у локалној надлежности. Општинска изборна комисија и бирачки одбори су органи задужени за спровођење општинских избора. Изборна комисија сачињена је од представника политичких партија, других политичких организација и грађана. Избор одборника врше грађани изборне јединице на основу општег, једнаког и непосредног бирачког права. Сваки пунолетни грађанин има право да бира и да буде биран за општинског одборника. Додатни услов је да грађанин са општим бирачким правом има пребивалиште на територији изборне јединице на којој се организују избори. Исти услов постоји и када се ради о грађанину који је кандидат за одборника.

Чест случај је да председника општине, односно *градоначелника*, бирају грађани општине. Као и у случају општинских одборника, градоначелник се бира на основу општег, једнаког и непосредног бирачког права.

Референдум обезбеђује грађанима највећу слободу, као и задовољавајући ниво објективности, приликом непосредног изјашњавања. То је најзначајнија специфичност референдума као форме изјашњавања грађана. Њиме се осигурава релативно висок степен равноправности у ситуацији непосредног одлучивања, јер ова форма изјашњавања искључује могућност директног утицаја или било каквог утицаја на опредељивање. Гласање на референдуму је тајно, појединачно и непосредно, а обавља се лично. Када се одлуке доносе референдумом мора да постоји равноправност свих грађана који учествују у одлучивању и обезбеђеност услова који тим грађанима гарантују једнаке могућности. Питање које се поставља на референдуму мора бити прецизно дефинисано, што грађанима омогућава да на њега одговоре са „да” или „не”. Да би референдум имао смисла грађани морају бити упознати са разлозима због којих се гласа. То изискује учешће грађана у састављању предлога одлука, па референдумом грађани само званично изражавају своје опредељење које је формирано пре самог чина гласања.¹³⁷ Референдум се може расписати

¹³⁷ Видети детаљније: Драган Марковић, „Облици локалне демократије”, оп. цит, стр. 713–716.

ради решавања свих питања које се налазе у искључивој надлежности локалних или регионалних власти. У свакој држави законом је дефинисано који субјекти могу покренути референдумску процедуру. Да би референдумска процедура била покренута неопходна је подршка одређеног броја грађана са правом гласа. Најчешће се ради о дефинисаном проценту, односно пропорцији, гласача у општини или региону. Постоје случајеви када се комбинују одређена процедурална правила, односно законом је утврђен само општи оквир или је утврђен потребан проценат грађана за покретање референдумске процедуре. Да би одржавање референдума било успешно на њему мора учествовати значајан удео локалног или регионалног становништва. Најчешће се захтева да тај удео буде већински, односно више од 50% од укупног броја грађана са правом гласа, али се често догађа да се утврди нижи неопходни минимум изашлих. Процедурална правила која се тичу покретања и одржавања нису иста у свим државама. Референдум може бити обавезујући или саветодавни. Обавезујући референдум обавезује органе локалних или регионалних власти да поступе у складу са њим. Консултативни референдум има саветодавни или консултативни карактер. Локалне и регионалне власти нису обавезне да поступе у складу са резултатима добијеним на консултативном референдуму. Резултат референдума схвата се као препорука, а на представничком органу локалне или регионалне власти је да донесе коначну одлуку да ли ће поступити у складу са њим.¹³⁸ Општинске и регионалне власти могу подржавати или оспоравати предлог изнесен на референдум, али не смеју водити изразиту једнострану кампању. Употреба јавних фондова за финансирање референдумске кампање општинских и регионалних власти је забрањена, јер се тиме гарантује једнакост шанси и слобода гласача да формирају мишљење. Процедуре одржавања референдума утврђене су уставом. Када се донесе одлука о одржавању референдума општински или регионални представнички орган има исту улогу као парламент код одржавања референдума на централном нивоу.¹³⁹

¹³⁸ Видети детаљније: Marjan Haak-Griffioen, *Citizen participation at local and regional level in Europe*, Report, The Congress of Local and Regional Authorities – Council of Europe, Strasbourg, 27 September 2011, pp. 11-15.

¹³⁹ Видети детаљније: “Code of Good Practice on Referendums”, adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007), Strasbourg, 20 January 2009, p. 18; 21; 23.

Збор грађана је основни облик непосредног изјашњавања и одлучивања грађана. Сви заинтересовани грађани имају могућност учешћа, а одлуке се доносе гласањем већином гласова присутних учесника. Збор грађана омогућава да се грађани усагласе не само око одређене одлуке у целини, већ и одређеним појединостима, што је велика предност ове форме одлучивања. Збор грађана се јавља у облику претходног изјашњавања или коначног одлучивања. Лично изјашњавање коме је претходило колективно разматрање на зборовима грађана има велику важност за доношење одлука по питањима која су битна за једну локалну заједницу. То је нарочито изражено ако је циљ доношења одлука трајније утврђивање међусобних односа грађана. Три су начина да се утврде резултати изјашњавања грађана на зборовима и, самим тим, конституише јединствена одлука локалне заједнице. Ти начини заснивају се на: (1) сабирању гласова већине учесника свих зборова, (2) узимању у обзир само коначне одлуке зборова као целина и (3) равноправним сучељавањем ставова зборова у представничком органу локалне заједнице.¹⁴⁰

Потписивање изјаве, односно писмена изјава, има широку примену у случајевима у којима се не захтева анонимно изјашњавање. С обзиром на то да не постоји комплексна процедура као у случају референдума, потписивање изјаве представља рационалан и једноставан начин на који грађани могу изразити своје мишљење. Орган који је одредио облик изјашњавања у виду потписивања изјаве образује комисију која руководи овом процедуром. Изјашњавање потписивањем изјаве спроводи се тако што грађанин лично потписује предлог одлуке или одређеног акта, чиме он даје сагласност за њихово усвајање. Са друге стране, ако грађанин не потпише изјаву сматра се да се изјаснио против одређене одлуке или акта. Одлука ће се сматрати усвојеном ако се потписивањем изјаве за њу изјаснила већина грађана одређене локалне заједнице.¹⁴¹

¹⁴⁰ Видети детаљније: Драган Марковић, „Облици локалне демократије”, оп. цит, стр. 710–713.

¹⁴¹ *Ibidem*, стр. 716–717.

Народна иницијатива представља право грађана да писменим путем предлажу или захтевају од скупштине јединице локалне самоуправе да донесе или измени одређену одлуку или правни акт. Суштина народне иницијативе не налази се у пуком подношењу предлога или захтева у циљу уређења одређеног питања, већ у обавези надлежног органа да тај предлог или захтев размотри и о томе донесе одлуку. Поред тога, надлежни орган је дужан да у случају одбијања предлога грађана распише референдум о питању које је предмет народне иницијативе. Народна иницијатива омогућава грађанима да предложе измене у закону или захтевају од чланова представничког органа своје општине или региона да одрже дискусију о одређеном питању. Општинске и регионалне власти својим нормама могу регулисати услове, процедуре и ефекте народне иницијативе. Овај облик директне партиципације грађана може бити коришћен за изношење ширих питања од локалног и регионалног јавног значаја на дискусију у одговарајућем представничком телу. Народна иницијатива је адекватан начин формирања јавних ставова у вези са појединим питањима или привлачења пажње локалних и регионалних политичара на питања од виталног значаја. Представничко тело општине или региона мора расправљати о иницијативи грађана на следећој седници или до одређеног рока.¹⁴²

Полазна основа демократског договарања и усклађивања је постојање могућности да грађани јавно изнесу и сучеле своје ставове, потребе и интересе, а то могу да остваре **јавном расправом**. Могућности за јавну расправу су знатно проширене у односу на претходне периоде људске историје, јер се она може водити у оквиру скупова различитих организација и преко масовних медија. Да би јавна расправа имала утицаја на садржину могућих одлука, она мора претходити свим облицима непосредног одлучивања грађана. Разлог за то налази се у неопходности да нацрти и предлози одлука буду правремено објављени и, на тај начин, свима подједнако доступни. Тиме се грађанима омогућава да буду упознати са проблемом и да одлуку донесу у складу са својим интересима.¹⁴³ Јавна расправа има

¹⁴² Видети детаљније: *Citizen participation at local and regional level in Europe*, loc. cit, pp. 15–17.

¹⁴³ Видети детаљније: Драган Марковић, „Облици локалне демократије”, оп. цит, стр. 720–721.

консултативни и саветодавни карактер у процесу доношења одлука, а у мањој мери може имати одлучујући утицај на самоуправне органе. Овакав облик окупљања грађана омогућава локалним и регионалним властима увид у ставове и приоритете локалног становништа. Зато јавне расправе могу имати значајан утицај на формирање стратегију јавне политике општине или региона. У одређеним случајевима локалне и регионалне власти су обавезне да одрже јавну расправу. Најчешћа питања која захтевају одржавање јавне расправе су: нацрт статута општине, план буџета, предлог развојних пројеката и програма, реорганизација општине или региона, просторно планирање и инвестициони процеси.¹⁴⁴

Постоје посебни облици учешћа грађана у доношењу одлука на локалном и регионалном нивоу. Власти општине или региона могу организовати **консултације** са једном групом грађана око неког специфичног питања. У консултацијама неучествују сви грађани општине или региона, већ се расправа води само са групом која је посебно заинтересована за неко питање.

Панели грађана су још један облик консултација са одабраном групом становника општине или региона о питањима јавне политике. Ове консултације служе за проверу предлога или планова пре њиховог усвајања. Поменути инструменти повећавају демократичности и ефикасности у процесу доношења одлука.¹⁴⁵

Појава нових информационих технологија утицала је на бољу прегледност рада локалних власти, на лакши приступ документима, као и на лакше укључивање грађана у процес одлучивања.

Треба нагласити да развој и ефикасност локалне демократије у одређеним локалним заједницама у великој мери зависи од друштвених веза и односа који унутар такве заједнице постоје. Одређене индивидуалне карактеристике идентитета грађана, као што је национална припадност, могу утицати на квалитет међусобних односа. Уколико унутар заједнице постоје сегрегативни друштвени односи, онда ће и учешће грађана у задовољавању заједничких потреба бити минимално. Како би се избегле такве

¹⁴⁴ Видети детаљније: *Citizen participation at local and regional level in Europe*, loc. cit, pp. 17–18.

¹⁴⁵ *Ibidem*, pp. 18–19.

ситуације које могу умањити квалитет рада локалне самоуправе, централне и локалне власти предузимају мере којима се штити идентитет мањинских заједница. Обично су напори усмерени ка успостављању модела друштвених односа који подразумева усклађеност социјалних и политичких интереса различитих етничких и културних заједница. Такав модел друштвених односа захтева да политика локалне самоуправе почива на универзалним принципима једнакости грађана, поштовања људских права, недискриминације и толеранције.¹⁴⁶

3.9. Место локалне самоуправе у структури власти: односи са другим нивоима власти

Демократија је уобличен начин политичког организовања друштва, али је значајније што може бити схваћена као политички и друштвени регулативни принцип. Институционални и процедурални оквири демократије нису довољни за остварење њених принципа. Неопходан је шири социјални контекст и склоп вредности на којима се заснива оквир за то остварење. Најважније вредности демократије су слобода и једнакост, а кључни услови плурализам својине, стварање аутономног цивилног друштва, правна држава, изборна репрезентација, отвореност средстава јавног информисања, одговорна влада и одговорно друштво. Остварење суштине демократије захтева постојање демократске политичке културе, јер би без ње сви демократски принципи остали само могућност, односно празне форме. Демократска политичка култура подразумева приврженост демократским процедурама и вредностима, инсистирање на њиховој примени увек када су у питању јавне ствари, политичку партиципацију грађана и толеранцију различитости.

Односи између државног и локалног нивоа уређени су начелом супсидијаритета. Према овом начелу, сви јавни послови коју се могу квалитетно обавити на локалном нивоу, односно на нивоу који је најближи грађанима, треба да се обаве на том нивоу. Начело супсидијаритета је основно начело територијалне децентрали-

¹⁴⁶ Видети детаљније: Горан Башић, „Локална демократија и међунационални односи”, *Теме*, год. XXX, бр. 1, јануар-март 2006, стр. 67–70.

зације, које приближавањем реализације јавних послова грађанима јача демократичност друштва. Послови се преносе на виши ниво само ако локални ниво нема могућности да их реализује. Тиме се стварају предуслови најквалитетнијег могућег вршења појединих послова, што поспешује економичност и рационалност коришћења јавних средстава.¹⁴⁷ У случају кршења устава и закона од стране централне власти или јединица локалне самоуправе, коначну одлуку о томе доноси уставни суд.

Утемељење, стандардизација, рад и развој локалне самоуправе имају правну основу у *Европској повељи о локалној самоуправи* која је усвојена у Стразбуру 15. октобра 1985. године. Наведена Повеља има посебан значај у међународно-правној области, а њеним садржајем јасно је дефинисано место локалне самоуправе у политичком систему. Утврђене су надлежности и обавезе локалне самоуправе, као и њен однос са органима централне власти. Основним принципима у Повељи одређује се (1) уставна и законска основа за локалну самоуправу, (2) принципи организације локалних власти (самоуправе), (3) надлежности локалне самоуправе, (4) заштита аутономије локалних власти, (5) одговарајућа административна структура и ресурси за послове локалних власти, (6) начини остваривања надлежности на локалном нивоу, (7) административни надзор над активностима локалних органа власти, (8) финансијска аутономија и локалне финансије, (9) право локалних власти да се удружују и (10) правна заштита локалне самоуправе.¹⁴⁸

3.10. Удруживање и асоцијације локалних власти

Успостављање политичких и економских веза између локалних власти није нова појава и постојало је у ранијим периодима. То се посебно односи на прве деценије XX века. Ипак, у процесу глобализације ово повезивање добија други смисао. Интернационализација политичких, економских и културних активности у форми удруживања нижих нивоа власти, посебно градова, постала

¹⁴⁷ Видети детаљније: *Појмовник децентрализације*, оп. цит, стр. 33–34; 138.

¹⁴⁸ Видети детаљније: “European Charter of Local Self-Government”, *European Treaty Series – No. 122, Council of Europe, Strasbourg, 15.X.1985.*

је савремени тренд. На ту појаву посебно утиче интернационализација економских активности и развој прекограничне сарадње градских и других нивоа локалних власти. Геополитички аспект, односно положај јединица локалне самоуправе, има утицаја на облик и правац њиховог удруживања са локалним властима у другим државама. Глобализација и европеизација имали су посебно важан утицај на међународне активности локалних власти, што се посебно односи на градове. Ове појаве највише су утицале на разлоге због којих локалне власти развијају стратегије за деловање на међународном пољу. Те стратегије разликују се од случаја до случаја и зависе од начина на који поменуте појаве утичу на јединице локалне самоуправе. Ипак, најважније од свега је чињеница да у XXI веку јединице локалне самоуправе, а посебно градови, утичу на обликовање економских токова на државном и глобалном нивоу.¹⁴⁹

Све јединице локалне самоуправе могу да формирају различита удружења и асоцијације, јер се код свих може јавити потреба за таквим обликом сарадње са другом јединицом. Та потреба произилази из недовољних капацитета за обављање неких послова. Зато су најчешћи актери удруживања општине.¹⁵⁰ Може се рећи да скоро свака функција у надлежности општине може бити предмет удруживања.

Принцип добровољности налази се у основи већине удруживања, јер општине могу имати само користи од тога. Удружење могу основати најмање две општине, али је најчешћи случај да их сачињава већи број општина. Општине које формирају одређено удружење не морају бити са територије истог округа или региона. Удружење, с обзиром да се ради о правном лицу, има своје органе. Најчешће постоје два органа. То су шири, односно представнички, и ужи, односно извршни, орган. Шири орган је састављен од представника свих општина чланица, а представљање је организовано према различитим принципима, односно општине могу имати једнак број представника, могу бити представљене сразмерно броју становника или сходно споразуму о оснивању удружења. Ужи орган има извршне функције и

¹⁴⁹ Видети детаљније: Christian Lefèvre and Ernesto d'Albergo, "Why cities are looking abroad and how they go about it", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 25, pp. 317–319.

¹⁵⁰ Видети детаљније: Миодраг Јовичић, *Локална самоуправа*, Службени гласник и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 155–162.

његов избор врши шири орган. Да би могло да оствари своје циљеве удружење мора да поседује финансијска средства. Удружење општина прикупља средства најчешће кроз чланарине, наплаћивање услуга које обавља и државних донација. Удруживање јединица локалне самоуправе може да обухвати не само јединице са територије једне државе, већ може превазићи државне границе у облику регионалних иницијатива или међународних организација.¹⁵¹ Разлози за такво удруживање разликују се од случаја до случаја. До удруживања може доћи ради ефикаснијег вршења конкретне функције или оно има општи значајан, односно циљ је успостављање опште међусобне сарадње.

Дистрикти у САД су специфичан облик функционалног и територијалног повезивања локалних заједница ради задовољавања заједничких потреба грађана на одређеном простору и остваривања веће ефикасности у томе. Треба поменути услужне и специјалне дистрикте у САД. Општинско веће успоставља услужни дистрикт и у његовим оквирима важи специјалан режим пореза, обезбеђује се дистрибуција воде, сакупља отпад, организује заштита од поплава и олуја или се пружају здравствене услуге.

Специјални дистрикт је посебна јединица власти која пружа специфичне услуге. Овакав дистрикт прати логику послова у обезбеђивању конкретних услуга, а његовим оснивањем превазилазе се оквири локалне заједнице или елиминишу поједини недостаци. Грађани тог дистрикта изјашњавају се о његовом оснивању, а њиме управља изабрани или постављен орган, који се често назива јавна корпорација. Основна сврха њиховог оснивања је пружање услуга широког опсега, техничких услуга (аеродроми, водоводи) или услуга ниског приоритета (заштита од комараца, гробља). Специјални дистрикти су значајни за локалне заједнице које немају довољно финансијских средстава.¹⁵²

Карактеристичан пример међународне сарадње јединица локалне самоуправе је прекогранична сарадња. Та сарадња најчешће обухвата две јединице локалне самоуправе које се налазе са обе стране државне границе. Прекогранична сарадња је разнолика и

¹⁵¹ Видети детаљније: Ратко Марковић, *Уставно право*, оп. цит, стр. 410.

¹⁵² Видети детаљније: Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, оп. цит, стр. 344–346.

обухвата најважније области за локалне власти и грађане. Неке од тих области су: здравство, социјална политика, саобраћај, транспорт, образовање, екологија, подстицање економског развоја, изградња инфраструктуре, култура и туризам.¹⁵³

Велики број закона који се доносе на централном нивоу односи се директно или индиректно на јединице локалне самоуправе и њихове интересе. Зато је у већини држава законом прописано да се при доношењу таквих закона консултују асоцијације локалних власти. Ове асоцијације су често овлашћене да предлажу законе или амандмане у различитим областима. Са асоцијацијама као легитимним заступницима интереса локалних власти владе и парламенти потписују споразуме који имају правну снагу, али и фактичке и функционалне последице. У већини држава ЕУ од ресорних министарстава захтева се да проследе нацрте закона асоцијацијама локалних власти. Нацрти закона се прослеђују у почетним фазама израде и асоцијацијама се оставља довољно времена да изнесу свој став. Асоцијација може да захтева посебне консултације о том нацрту са представницима владе. У једном броју држава парламент формира посебно тело за процес креирања закона, које може бити позиционирано при законодавном одбору, разним другим одборима или може бити независно. У државама са оваквом праксом законска процедура усвајања закона подразумева утврђен временски оквир за одржавање јавне расправе.¹⁵⁴

У наредним деловима рада биће појединачно приказане асоцијације локалних власти у Пољској, Чешкој и Словачкој. Треба нагласити да у свакој од држава Вишеградске групе постоји више асоцијација које окупљају локалне власти. Планирани оквири овог рада не дозвољавају анализу свих асоцијација локалних и регионалних власти у свакој од држава. Зато ће у овом поглављу бити анализирана по једна асоцијација локалних власти из три од четири државе Вишеградске групе. Анализа ће показати начин, смисао и циљеве оснивања и функционисања тих асоцијација.

¹⁵³ Видети детаљније: *Појмовник децентрализације*, оп. цит, стр. 113-114.

¹⁵⁴ Видети детаљније: Снежана Ђорђевић, „Модел децентрализације у земљама Европске уније”, оп. цит, стр. 41-44.

4. Децентрализација у државама Вишеградске групе: основна полазишта

Почетак реформе локалне самоуправе у државама Вишеградске групе обележио је распад Варшавског пакта и почетак транзиције. Поред политичке традиције, нове и старе политичке партије у великој мери су утицале на децентрализацију. У зависности од идеологије и вредности за које су се залагале, политичке странке у државама Вишеградске групе заговарале су различите моделе, односно степен, децентрализације. Кључна размимоилажења између странака имала су корен у нивоу самосталности који би требао бити додељен, пре свега, регионима, а онда и окрузима. Уласком у тај процес, унутрашња ситуација у државама Вишеградске групе почела је да се мења, чиме су привилегије политичких елита доведене у питање. Још један проблем налазио се у политичкој традицији држава Вишеградске групе. Већина ових држава имала је традицију егзистирања унутар различитих царстава или су одређено време провеле под окупацијом других држава. Овај историјски аспект је значајно умањио њихове капацитете да самостално на локалном нивоу уреде живот унутар својих граница. Са друге стране, све државе Вишеградске групе су током већег дела свог постојања имале централистички уређен политички и економски систем. У таквој ситуацији било је неопходно добро „измерити“ све моделе децентрализације и размислити о предлозима политичких странака. Не треба заборавити ни додатну отежавајућу околност која се огледала у изласку из једнопартијског система и уласку у процес транзиције. Током ере комунизма, све државе Вишеградске групе биле су, у суштини, изразито централизоване. Распадом Варшавског пакта ове државе желеле су да спроведу децентрализацију по угледу на земље ЕУ. Зато је било важно ући опрезно у процес децентрализације, јер је успешна реализација тог процеса у осетљивом историјском периоду захтевала друштвени консензус.¹⁵⁵

Потреба за децентрализацијом у државама Вишеградске групе била је заснована на два главна фактора. Прво, циљ ових држава био је да се прикључе ЕУ и тиме интегришу у глобалну економију. Постојала је

¹⁵⁵ Видети детаљније: Jennifer A. Yoder, “Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in and the”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 2 (Mar, 2003), pp. 265-267.

оправдана бојазан да би у процесу транзиције могло доћи до настајања значајних разлика у нивоу развијености међу регионима. Зато је било неопходно пронаћи адекватан модел децентрализације како се не би појавиле разлике у богатству, приступу ресурсима и квалитету пружања услуга. Поменуте разлике имале би лош утицај на локалну културу и ниво страних инвестиција, а вероватно би изазвале и миграције.¹⁵⁶ Лоша економска ситуација била је један од главних разлога за започињање процеса децентрализације, која је требала да олакша улазак у ЕУ и тиме створи предуслове за сигурнији економски развој.

Неопходност децентрализације држава кандидата има основу у усвајању и спровођењу свих правила и прописа ЕУ (тзв. *acquis communautaire*), па самим тим и оних који се односе на локалну самоуправу. Ипак, не постоји јединствен систем локалне самоуправе за који ЕУ сматра да треба постоји унутар држава које желе да јој се прикључе. Централним властима држава кандидата остављено је да саме изаберу мрежу (нивое) и модел организације локалних власти. За државе Вишеградске групе било је веома значајно да спроведу децентрализацију, јер је то значило суштинску демократизацију друштва, па и система, и афирмацију улоге грађана, уз подизање квалитета и доступности услуга.

Унутрашњи проблеми у вези са правцем децентрализације успешно су решавани у овим државама, јер је план прикључења ЕУ био јасно дефинисан. Прво, један од фактора који у значајној мери може допринети лакшем пријему у ЕУ је регионализован систем државне администрације. ЕУ на различите начине истиче важност успостављања и развоја снажних тела и институција на регионалном нивоу, нарочито када су у питању државе које желе да јој се прикључе. Ти органи треба да буду партнери ЕУ и централним властима у коришћењу фондова намењених структуралним променама. Организација регионалне власти је унутрашње питање сваке државе и у том смислу ЕУ не врши утицај на заинтересоване државе.¹⁵⁷

¹⁵⁶ *Ibidem*, pp. 280–281.

¹⁵⁷ Видети детаљније: James T. LaPlant, Michael Baun, Jiri Lach and Dan Marek, "Decentralization in the : The European Union, Political Parties, and the Creation of Regional Assemblies", *Publius*, Vol. 34, No. 1 (Winter, 2004), pp. 35–38.

Друго, преношење већих надлежности на ниже нивое власти растеретило би централну власт и омогућило јој да се сконцентрише на области као што су спољна политика и државна безбедност.

Растерећењем централних власти омогућено је да се више средстава уложи у јачање спољнополитичког положаја држава Вишеградске групе.¹⁵⁸ Оба ова циља су била у међусобној спречи, јер би остваривање једног утицало нужно утицало на стварање бољих услова за остварење другог.

5. Почетак процеса децентрализације

До 1970. године у *Пољској* су постојала три нивоа локалне самоуправе. Основне јединице локалне самоуправе били су градови, насеља и села (*gromadas*). Окрузи су представљали средњи ниво, док су највиши ниво локалне самоуправе била војводства, односно региони. Поред њих, постојале су урбане јединице које су имале статус попут округа или региона, а градови са више од 200 000 људи били су подељени на четврти. У Пољској је 1970. године било 17 војводства и 5 градова са статусом војводства. Територијалном реформом која је спроведена 70-их година прошлог века тростепени систем локалне самоуправе замењен је двостепеним системом. Број сеоских јединица значајно је умањен и оне су замењене општинама као основним јединицама. Истом реформом дошло је до укидања округа, а број војводства је повећан на 49.¹⁵⁹

Реформа јавне администрације која покренута после распада Варшавског пакта била је утемељена на ставу да самоуправне заједнице треба буду одговорне за питања од локалног значаја, као што су организација и пружање јавних услуга.¹⁶⁰ Влада и централна

¹⁵⁸ Државе Вишеградске групе су у циљу јачања њиховог спољнополитичког положаја реализовале активности у појединим сферама, као што је јавна дипломатија, формирање других регионалних иницијатива (ЦЕФТА) или организација догађаја.

¹⁵⁹ Видети детаљније: Agnieszka Mync, "Processes of Democratization and Decentralization in Poland", In: Jürgen Rose and Johannes Ch. Traut (eds.), *Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central*, Lit Verlag, Münster, 2002, pp. 235-236.

¹⁶⁰ Видети детаљније: Марек Војчик и Моника Грабиец, *Организација администрације и принципи функционисања органа локалне самоуправе у Пољској*, Фондација за подршку локалној демократији, Варшава, 2000, стр. 27–29.

администрација треба да се укључују само у случајевима у којима се ради о општедржавном интересу, односно у областима законодавства, спољне политике или одбране. На тај начин дошло би до поделе послова, што би допринело лакшем и бржем остваривању постављених циљева на локалном и државном нивоу. Велики број овлашћења и дужности, уз значајан део јавних прихода, прешао је у надлежност локалне самоуправе, па је на тај начин и уз помоћ тих промена у Пољској извршена децентрализација административног и финансијског система. Јавна администрација у Пољској састоји се од државне администрације и администрације локалних самоуправа.

Кључни период у трансформацији Пољске како у економском, тако и у политичком смислу, започео је 1990. године. Влада Тадеуша Мазовјецког спровела је темељне реформе у области локалне самоуправе. Позиција општина у великој мери је ојачана додељивањем неких функција које су у прошлости вршиле централне власти. На пример, највиши орган општине бира се на посебним изборима, уз преношење овлашћења општинама да самостално контролишу своју имовину, имају сопствену основу прихода и обликују извршну власт у законским оквирима. Други круг реформе локалних власти спроведен је 1998. године. Формирана су још два нивоа локалних власти, односно округ и регион, који су заувек, у виду деволуције, преузели неке надлежности централних органа као своје изворне надлежности, на пример у области здравства и образовања.¹⁶¹ Изражена динамика институционалних промена, које су као резултат имале значајне промене и трансформације тадашњег система локалне самоуправе, била је резултат активности Пољске на плану прикључења ЕУ. Поред промене из 1998. године, још једна промена, односно модификација, догодила се 2003. године у вези са извршним органом општине. Ово тело је до наведене промене именовало скупштину општине, односно демократски изабрано општинско веће. Од 2003. године извршни орган општине бира се локалним изборима на основу општег права гласа.¹⁶² Тиме се прешло на модел јаког градоначелника.

¹⁶¹ Видети детаљније: Michał Wenzel and Jan Kubik, "Civil Society in Poland", Case Study, Prepared for international conference *The Logic of Civil Society in New Democracies: East Asia and East Europe*, June 5–7, Taipei, pp. 6–7.

¹⁶² Видети детаљније: Pawel A. Banas, "Local Government in : Empirical Insights into the Process of Environmental Policy", *Public Administration*, 2010, pp. 1–3.

Поред промена наведених у претходним пасусима, треба указати и на остале прекретнице које су пратиле процес реформе локалне самоуправе у Пољској након распада Варшавског пакта. Демократски избори за општинске власти уведени су 1990. године, док је економска реформа спроведена 1991. године. Великим градовима додељене су додатне надлежности 1994. године, а у питању су градови са преко 100 000 становника. Општинама су током 1996. године додељене надлежности у области образовања. Као последња прекретница може се навести постепено ширење надлежности изабраних регионалних власти у руковођењу фондовима ЕУ, што је остварено је у периоду од 2004. до 2007. године.¹⁶³

После наведених реформи и модификација општина је остала најважнији ниво локалне самоуправе. Она располаже са највећим бројем надлежности које спадају у сферу локалне самоуправе. Значај општина види се и кроз то да се у њима троши 75% од укупних средстава на свим нивоима локалне самоуправе. На округе и регионе отпада 25%.

Нова власт у Чехословачкој је 1990. године укинула стари систем у коме су постојала три нивоа локалне самоуправе. Број округа је остао 76, а још један је формиран средином 90-их година. Надлежности укинутих региона додељене су регионима. Општинске и комуналне власти поново су признате као основни ниво локалне самоуправе. Општине, којих је тада било 6236, добиле су право да иницирају доношење општинских прописа и подзаконских аката. Поред тога, општинским властима су додељене легислативне и извршне надлежности, а уведен је и референдум на овом нивоу. У међувремену није дошло до формирања представничких органа на окружном нивоу. Окрузи су остали деконцентрисани органи централне власти. Они су имали надлежност да у одређеним случајевима пониште одлуке општинских власти.

У септембру 1990. године власти у Чехословачкој формирале су комисију са задатком да испита различите предлоге нових административних аранжмана. Комисија је требала да изврши

¹⁶³ Видети детаљније: Paweł Swianiewicz, "Local Democracy", in: Jacek Kucharczyk and Jarosław Zbieranek (eds.), *Democracy in Poland 1989-2009: Challenges for the future*, Institute for Public Affairs, , 2010, pp. 102–104.

анализу немачког, аустријског и италијанског модела. Ипак, интересовање за ове реформе је брзо опало међу кључним политичарима у Чехословачкој. Разлог за то било је започињање прве фазе економске реформе и приватизације, али и погоршање односа између Чешке и Словачке. Питање административних и територијалних реформи готово је у потпуности изгубило значај 1992. године када је дошло до распада Чехословачке.

Ово питање је поново покренуто 1993. године, јер је нови Устав **Чешке** обавезивао Владу да формира хијерархијски више јединице локалне самоуправе. Планиране јединице локалне самоуправе требале су да имају представничке органе изабране на период од четири године, уз минималне интервенције централне власти у њихов рад. Уставни закон о формирању региона усвојила су оба дома Парламента Чешке 1997. године, чиме је омогућено формирање 14 виших јединица локалне самоуправе. Питање регионалних скупштина није узето у обзир, па је настављена дебата о надлежностима региона и њиховим односима са општинским и централним властима.

У априлу 2000. године у Дому посланика је усвојен Закон о регионима, који је омогућио регионалним скупштинама да бирају и распусте регионални савет и регионалног гувернера. Овом телу је додељена надлежност доношења подзаконских аката и субвенционисања општина, грађанских асоцијација и других асоцијација на територији региона. Регионалним властима је дозвољено да усвајају регионални буџет и издају обвезнице. Други Закон донет је 2000. године и односио се на права 14 новооснованих региона да стичу и самостално располажу својом имовином. Избори за органе 14 региона одржани су 12. новембра 2000. године. Нове регионалне скупштине имале су између 45 и 65 чланова у зависности од броја становника и њихов мандат је трајао четири године. Треба рећи да су окрузи укинати 31. децембра 2002. године.¹⁶⁴

Реформе у **Словачкој**, док је још била у саставу Чехословачке, започеле су 1990. године. Почетак реформи обележен је доношењем Општинског закона 369/1990, којим су раздвојене локална

¹⁶⁴ Видети детаљније: Jennifer A. Yoder, "Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic", loc. cit, pp. 275–279.

самоуправа и државна администрација. Општине су у том периоду биле једини ниво локалне самоуправе у Словачкој, док је јавна управа постојала на нивоу 38 дистрикта и 121 поддистрикта. Још једна промена догодила се 1996. године када су укинати поддистрикти, а број дистриката увећан на 79. Током истог периода формирано је осам региона, односно територијалних јединица на којима су деловале испоставе централних органа власти, па нису представљали ниво локалне самоуправе. Зато формирање ових региона није тумачено као децентрализација, већ као децентрализација, па су се називали административним регионима. Нова власт, изабрана 1998. године, планирала је да реформише локалну самоуправу у правцу децентрализације. Окупљена је група стручњака са циљем коначног обликовања концепта децентрализације. Нови закон је усвојен 2001. године, чиме су административни региони стекли статус самоуправних региона. Усвајању новог закона допринела је чињеница да су општине у Словачкој изузетно мале, па нису имале довољно капацитета за вршење својих функција. Задаци које општина не може да изврши подижу се на виши ниво. Општинама је додељен једнак статус, а великим градовима, попут Брна и Кошица, посебан статус.¹⁶⁵

Расправа о реформи система локалне самоуправе у *Мађарској* трајала је неколико година, а званично је почела 1987. године. То је највише допринело да реформа локалне самоуправе у Мађарској буде боље припремљена и свеобухватнија него у другим државама Вишеградске групе. Реформе у почетном посткомунистичком периоду биле су континуиране, договоране и спровођене на бази консензуса, а добра економска компонента била је карактеристична за ову државу. Једино је у Мађарској, у односу на бивше социјалистичке државе, готово истовремено уведена самоуправа на локалном и регионалном нивоу. Један део проблема у процесу реформи односио се на регионалну администрацију и међувладину координацију. Надлежности округа, резултат политичких компромиса из 1990. године, нису биле довољне, нити јасно дефинисане. Највећи проблем био је превазилажење последица територијалне фрагментације. Многа насеља су 1990. године поново стекла право на самоуправу, па се број

¹⁶⁵ Видети детаљније: Веран Станчетић, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, оп. цит, стр. 123.

општина за кратко време скоро удвостручио. Постојала је могућност да мале општине неће имати довољно капацитета за вршење додељених функција. Једно од решења била је међуопштинска сарадња, која је у неким случајевима била обавезна, а другим добровољна.¹⁶⁶

Реформа система локалне самоуправе у Мађарској након распада Варшавског пакта имала је две фазе, а била је утемељена на демократским принципима и „Европској повељи о локалној самоуправи”. Прва фаза реформи започела је доношењем Закона о локалној самоуправи 1990. године (LXV 1990). Тиме су створени правни услови за демократизацију и реформу политичког система. Исте године донет је нови Закон о изборима. Темељ Закона о локалним властима и Закона о изборима био је нови Устав који је локалној самоуправи гарантовао права и поштовање основних принципа на којима је заснована. Новим Уставом дефинисане су основне територијалне јединице у Мађарској, а то су насеља, општине и градови. Главни град је подељен на дистрикте. На сваком од наведених нивоа постојале су локалне власти, али нису све у овом периоду биле директно биране. Органи централне власти на локалном нивоу су, такође, били организовани у складу са наведеном административном поделом.¹⁶⁷

Друга фаза реформи започела је доношењем Закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи (LXIII 1994), односно 1994. године. Ова фаза реформи представља, у ствари, процес елиминисања уочених недостатака прве фазе, односно Закона из 1990. године. Први недостатак била је потреба за већом уставном заштитом локалне самоуправе, док је други био оличен у потреби за проналажењем адекватног концепта који би ускладио законска решења и тадашња искуства из праксе.¹⁶⁸ Успостављена је двостепена локална самоуправа коју чине општине и окрузи. Локалним властима дата су већа овлашћења, што је био важан корак у правцу децентрализације. Измене су укључивале директан избор градоначелника, дефинисање

¹⁶⁶ Видети детаљније: Michal Illner, “Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe?”, in: Jonathan D. Kimball (ed.), *The Transfer of Power: Decentralization in Central and , Local Government and Public Service Reform Initiative*, 1998, p. 17; pp. 22-23.

¹⁶⁷ Видети детаљније: Веран Станчевић, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, оп. цит, стр. 128.

учешћа грађана у доношењу одлука на локалном нивоу и прецизирање обавеза локалних представника. Најважнија промена била је успостављање округа као средњег нивоа власти са непосредно изабраним органима, чија су овлашћења проширена. Окружна управа назива се и регионалном. Институција Републичког комесара замењена је канцеларијама државне управе на градском и општинском нивоу. Окрузи су добили шира овлашћења, али је у пружању услуга централна власт имала предност.¹⁶⁹

За Мађарску је карактеристично поклањање велике пажње општинама. На почетку реформи општине су добиле право да самостално формирају своје органе. Број општина је порастао са 1600 на 3100, чиме је систем локалне власти значајно фрагментиран. Просечна општина има око 3200 становника, а више од половине има мање од 1000 становника. Аутономија средњег нивоа локалне самоуправе је мање заштићена.

Уставним решењима из 1990. године сувише пажње је поклоњено општинама, чиме је занемарен средњи ниво локалне самоуправе. Окрузи у Мађарској немају надлежности за убирање пореза, чиме би прикупили неопходна финансијска средства, а његове надлежности су доста ограничене. Парламент Мађарске је 1999. године донео одлуку о формирању седам статистичких региона.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Видети детаљније: Живка Ђурић, *Локална управа у Србији и Црној Гори*, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 74–75.

¹⁶⁹ Видети детаљније: Веран Станчевић, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, оп. цит, стр. 128–129.

¹⁷⁰ Видети детаљније: Gábor Soós, “Local Government Reforms and the Capacity for Local Governance in Hungary”, Paper presented at the Joint International Conference Reforming local government: closing the gap between democracy and efficiency, organized by the IPSA Research Committee 05 and the DVPW Workgroup Local government studies, Stuttgart, September 26th to 27th 2002, p. 3.

Слика 8: Мапа седам статистичких региона у Мађарској



Извор: <http://www.itdh.com/engine.aspx?page=regions>, 13/11/2011.

6. Јединице и нивои локалне самоуправе

Локална самоуправа у *Пољској* састоји се од 2478 општина (пољски: *gmina*), и то 1589 руралних, 582 урбано-руралних и 307 урбаних, укључујући 65 градова који имају статус округа. Поред општина, постоји 315 округа (пољски: *powiat*) и 16 региона, односно војводства (пољски: *województwo*).¹⁷¹

Члан 164. Устава Републике Пољске дефинише општину као основну јединицу локалне самоуправе и истиче да ће општина вршити све функције локалне власти које нису у надлежности

¹⁷¹ Видети детаљније: Pawel A. Banas, "Local Government in Poland: Empirical Insights into the Process of Environmental Policy", loc. cit, p. 3; Веран Станчетић, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, оп. цит, стр. 142.

других јединица локалне самоуправе.¹⁷² У Пољској постоје три типа општина које су у складу са географским карактеристикама, економским потенцијалима и традицијом одређене територије. То су: урбане, руралне и урбано-руралне (мешовите) општине. Општина има право да самостално донесе пропис који ће важити на њеној територији.¹⁷³

Округ је правно лице и његови органи имају овлашћења да доносе законе који важе у његовим границама. Окрузи се деле на урбане и мешовите. Урбани окрузи обухватају подручје само једног града. Мешовити окрузи обухватају подручје велике општине, града или седишта округа и више урбано-руралних или руралних општина. Статус урбаног округа може имати град са више од 100 000 становника.

Од 1. јануара 1999. године војводства су постала трећи ниво у систему локалне самоуправе у Пољској. Војводства имају важне административне одговорности које су државног карактера. Попут општина и округа, војводства имају статус правног лица и могу усвајати законе који важе на њиховој територији. У зависности од величине, односно броја становника и територије, војводства имају исти статус у систему власти као и региони у државама ЕУ. Функције региона не нарушавају самосталност у деловању општина и округа, а органи војводства немају надзорну улогу у односу на општине и округе.¹⁷⁴

Према члану 99. Устава *Чешке*, општине (чешки: *obec*) су основне јединице територијалне самоуправе, док су више јединице региони.¹⁷⁵ Законом о оснивању региона, кога су 1997. године усвојила оба дома Парламента Чешке, дошло је до формирања 14 региона (чешки: *kraj*).

¹⁷² Видети детаљније: "The Constitution of the Republic of Poland", 2nd April, 1997, Art. 164.

¹⁷³ Видети детаљније: Мирослав Гроцховски и Јоана Регулска, „Ново партнерство и сарадња: локална самоуправа и институције које је подржавају-случај Пољске”, у: Мијат Дамјановић, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна Агенда, Београд, 2002, стр. 134.

¹⁷⁴ Видети детаљније: Andrzej Kowalczyk, "Local Government in Poland", in: Tamás M. Horváth (ed.), *Decentralization: Experiments and Reforms*, Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, , 2000, pp. 225; 226; 227.

¹⁷⁵ Видети детаљније: "Constitution of the Czech Republic", 16 December 1992, Art. 99.

Главни град Праг представља један од региона.¹⁷⁶ Између општина и региона постоје и окрузи, али је њихов основни задатак да делују у име органа централне власти, па се не могу посматрати као још један ниво локалне самоуправе. На основу поверених надлежности, општински органи врше одређене државне функције, али под надзором државне окружне управе. Велики градови¹⁷⁷ као што су Праг, Брно, Острава или Плзен обављају неке функције које би требале бити у надлежности окружних канцеларија.¹⁷⁸

У систему локалне самоуправе Чешке посебно место заузима 12 „статутарних градова” (чешки: *statutární město*). Ти градови су: Брно, Острава, Плзен, Оломоуц, Опава, Карлови Вари, Чешке Буђејовице, Храдец Карлове, Пардубице, Злин, Хавиров и Усти над Лабем. Овим градовима су централне власти доделиле проширена овлашћења у спровођењу поверених надлежности. Опсег проширених овлашћења зависи, пре свега, од величине града, али и од његовог привредног, социјалног и културног значаја за регион у коме се налази. Статус статутарног града не доноси локалним органима значајне функције, а неки од градова са овим статусом могу се даље делити на мање јединице у складу са општинским статутима.¹⁷⁹

У члану 64. Устава *Словачке* наводи се да је општина (словачки: *obec*) основна јединица локалне самоуправе, а територијална самоуправа обухвата општине и више територијалне јединице.¹⁸⁰

Општине и региони (словачки: *kraj*) представљају нивое локалне самоуправе, а између њих постоје окрузи, који осигуравају спровођење одлука централне власти, па немају статус јединица локалне самоуправе.¹⁸¹

¹⁷⁶ Видети детаљније: Jennifer A. Yoder, “Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in and the”, loc. cit, p. 278.

¹⁷⁷ Градови са 100 000 становника и више.

¹⁷⁸ Видети детаљније: Карел Лацина и Зденка Вајдова, „Локална самоуправа у Републици Чешкој”, у: Мијат Дамјановић, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна Агенда, Београд, 2002, стр. 158–160.

¹⁷⁹ Видети детаљније: Karel Lacina and Zdena Vajdova, “Local Government in Czech Republic”, in: Tamás M. Horváth (ed.), *Decentralization: Experiments and Reforms*, Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, , 2000, p. 264.

¹⁸⁰ Видети детаљније: “Constitution of the Slovak Republic”, 01 October 1992, Art. 64.

¹⁸¹ Видети детаљније: Веран Станчетић, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, оп. цит, стр. 124.

У *Мађарској* локална самоуправа постоји на два нивоа – општинском и окружном (регионалном). Основне јединице локалне самоуправе су општине које су организоване као насеља (мађарски: *város*), а обухватају села, градове и седишта округа. Окрузи (мађарски: *megye*), који се често називају и региони, представљају виши ниво локалне самоуправе и има их 19. Будимпешта као главни град поседује посебан правни статус.¹⁸²

У циљу убрзавања европских интеграција, у Мађарској је спроведена регионализација у складу са моделом Номенклатура просторних јединица за статистику (*Nomenclature des unités territoriales statistiques – NUTS*)¹⁸³ који постоји на територији ЕУ. Успостављене су две врсте регионалних институција: планско-статистички и развојни регион. Развојни регион обухвата територију једног или више округа или главног града, али мора бити основан слободним удруживањем. Окрузи који се удружују у регион оснивају заједнички орган под називом Савет регионалног развоја. У марту 1998. године Парламент је донео резолуцију којом је формирано седам планско-статистичких региона у складу са НУТС системом.¹⁸⁴

У члану 31. Устава Републике Мађарске, којим је регулисан положај локалних власти у овој земљи, непомиње се хијерархијски

¹⁸² Видети детаљније: Иштван Темеси, „Локална самоуправа у Мађарској”, у: Мијат Дамјановић, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна Агенда, Београд, 2002, стр. 185.

¹⁸³ Овај систем представља јединствену мрежу територијалних јединица организованих у статистичке сврхе, а ЕУ очекује од будућих држава чланица да ускладе унутрашњи систем статистичке регионализације са регионализацијом Уније. Државе кандидати треба да спроведу усклађивање у року од 2 године након потписивања споразума о стабилизацији и придруживању. НУТС систем садржи три нивоа, односно НУТС 1, НУТС 2 и НУТС 3, и представља основу за прикупљање података и анализу развојних програма на регионалном нивоу. Границе НУТС региона зависе од задатака који им се додељују, па се тако стварају могућности за њихово ефикасно обављање; О томе видети детаљније: Татијана Павловић Крижанић и Радомир Шовљански, „Приручник за стратешко планирање и управљање локалним развојем у Србији”, Фондација Фридрих Ебарт и Центар за регионализам, Нови Сад, 2010, стр. 19–22.

¹⁸⁴ Видети детаљније: István Temesi, “Local Government in Hungary”, in: Tamás M. Horváth (ed.), *Decentralization: Experiments and Reforms*, Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, , 2000, p. 349.

однос између различитих нивоа локалне самоуправе.¹⁸⁵ На основу тога, може се закључити да окрузи нису надређени општинама нити имају овлашћења која им омогућавају надзор над њима. Једина разлика која постоји међу њима налази се у административним задацима за које су задужене.¹⁸⁶ На пример, општине пружају услуге својим насељима, док окрузи у овој случају имају супсидијарну улогу, односно пружају услуге насељима ако општине немају могућности за то. Исту улогу окрузи имају и када се ради о услугама које пружа регион.¹⁸⁷

7. Начин организације локалних власти и локални избори

Начин избора органа јединице локалне самоуправе дефинисан је чланом 169. Устава *Пољске*. Своје надлежности јединица локалне самоуправе остварује преко свог представничког и извршног органа. Избор представничког органа врши се тајним гласањем на општим и директним изборима. Избори се организују сваке четири године за сва три нивоа локалне самоуправе. Принципи и процедуре избора и распуштања извршног органа јединице локалне самоуправе дефинисани су статутом.¹⁸⁸

Општинско веће је најважнији орган одлучивања у општини и има од 15 до 40 чланова. У градовима са више од 100 000 становника ово веће може имати од 45 до 100 чланова. Општинска већа бирају градоначелника и извршни одбор, али и одобравају буџет, стратешке планове за општину и планове уређења земљишта. У надлежност општинских већа спада и одређивање пореза и такси на локалном нивоу. Градоначелник општине врши улогу извршног

¹⁸⁵ Видети детаљније: “The Fundamental Law of Hungary”, effective as of 1 April 2013, Art. 31.

¹⁸⁶ Пример за то су јавне услуге. Општине кроз локалне јавне службе пружају услуге својим насељима, док окрузи пружају услуге онда када насеља немају капацитета за то. Поред тога, окрузи пружају услуге које имају регионалан карактер.

¹⁸⁷ Видети детаљније: István Temesi, “Local Government in Hungary”, loc. cit, p. 349.

¹⁸⁸ Видети детаљније: “The Constitution of the Republic of Poland”, 2nd April, 1997, Art. 169.

органа и бира се на неодређен период. Он врши политичке и административне функције и представља општину у односима са другим локалним властима и државном администрацијом.¹⁸⁹

Органи округа су веће и одбор. Територија Пољске је подељена на већи број изборних јединица, односно на квартове. За сваку окружно веће бира се од три до десет представника по кварту. Окружно веће бира се на период од четири године и има свог председавајућег. Окружни одбор је извршни орган округа и има од четири до шест чланова, укључују председавајућег окружног већа. Окружним одбором руководи председавајући кога из својих редова бира окружно веће.

У члану 101. Устава *Чешке* истакнуто је да општинама независно управљају њихови представнички органи, а иста одредба важи и за више јединице локалне самоуправе, односно регионе.¹⁹⁰ Чланови представничког органа бирају се тајним гласањем на основу општег, једнаког и непосредног гласачког права. Њихов мандат траје четири године, а статутом су дефинисане околности које могу довести до расписивања превремених избора.¹⁹¹

Општински савет је представнички орган и има највишу власт у општини. Сваки општински савет има од пет до 55 чланова пропорционално броју становника општине. Његове чланове бирају грађани на директним изборима, а општински савет самостално дефинише тачан својих чланова. Састанци општинског савета морају бити одржани минимум једном у три месеца.

Извршну власт на територији општине има општински одбор који је у обављању својих функција одговоран општинском савету. Број његових чланова је од пет до 11 и међу њих спадају градоначелник, заменик градоначелника и остали појединци које из својих редова бира општински савета. Састанке општинског одбора по потреби сазива градоначелник, а општински савет може да

¹⁸⁹ Видети детаљније: Мирослав Гроцховски и Јоана Регулска, „Ново партнерство и сарадња: локална самоуправа и институције које је подржавају-случај Пољске”, оп. цит, стр. 135.

¹⁹⁰ Видети детаљније: “Constitution of the Czech Republic”, 16 December 1992, Art. 101, para. 1. and para. 2.

¹⁹¹ *Ibidem*, Art. 102.

распусти општински одбор. Овлашћења општинског одбора укључују могућност оснивања комитета, као и одобравање чланства у њима. Чланство у комитетима није ограничено на чланове општинског савета и може да укључи грађане општине.

Градоначелника бира општински савет коме је и одговоран за вршење својих функција. У малим општинама у којима није изабрана општински одбор градоначелник врши дужности овог органа.¹⁹²

Органи јединица локалне самоуправе и начин њиховог избора одређени су чланом 69. Устава *Словачке*. Општински органи власти су општински савет и градоначелник општине, који има улогу извршног органа општине. Општински савет састављен је од одборника, који су изабрани на период од четири године. Одборнике бирају становници општине који имају стално место боравка на њеној територији. Избор одборника општинског савета врши се тајним гласањем на бази општег, једнаког и директног права гласа. Градоначелник се, такође, бира тајним гласањем на основу истих принципа. Њега на период од четири године бирају грађани са сталним местом боравка на територији општине. Он је задужен за функционисање општинске управе и представља општину ван њене територије.

Главни органи у општини су општински савет и градоначелник. Општински савет је представничко тело, док градоначелник има улогу извршне власти. Чланови општинског савета бирају се на општим, једнаким и директним изборима методом тајног гласања. Градоначелник се бира на исти начин и представља општину у свим питањима. Он има одлучујућу улогу у питањима која се тичу општинске имовине и организовања општинске администрације.

Општински савет може донети одлуку о оснивању саветодавних тела као што су извршни савет или извршна комисија, али то није дефинисано као законска обавеза. Извршни савет је саветодавно тело при градоначелничковој канцеларији, а извршна комисија саветодавно тело општинског савета. Општински савет простом

¹⁹² Видети детаљније: Karel Lacina and Zdena Vajdova, "Local Government in the Czech Republic", loc. cit, p. 265. and 268.

већином присутних посланика бира чланове извршног савета и комисије.¹⁹³

Члан 35. Устава *Мађарске* регулише начин избора власти јединица локалне самоуправе. Представнике локалне власти, градоначелнике и градоначелнике општина бирају на директним изборима грађани који имају право гласа. Гласање је тајно и заснива се на принципу општег и једнаког права гласа. Мандат изабраних представника локалне власти траје пет година.¹⁹⁴ У члану 33, ставу 2, одређено је да се председник окружног представничког органа бира из редова чланова тог органа. Његов мандат траје исто колико и мандат изабраних представника тог органа.¹⁹⁵

Сви пунолетни грађани Мађарске са сталним боравиштем у општини имају право да гласају и да буду бирани. Страни држављани, такође, имају право гласа, али само ако су стално настањени у Мађарској.

Систем избора општинског представничког органа разликује се у мањим и већим местима. Општине са 10 000 и мање становника представљају једну изборну јединицу у којој може бити изабрано између три и 13 представника пропорционално броју становника. Кандидати се бирају простом већином. Мешовити изборни систем постоји у општинама са 10 000 и више становника. У оквиру овог система део кандидата се бира у појединачним изборним јединицама, док се други део бира са партијске листе.

Градоначелник представља извршну власт у општини и бира се, као и градоначелник Будимпеште, на директним изборима. Он је политички и административни руководилац и одговоран је за спровођење локалне политике. Постоје две врсте административних функција које врши градоначелник, а то су локални и државни административне послови.¹⁹⁶

¹⁹³ Видети детаљније: Juraj Nemeš, Peter Bercik and Peter Kuklis, "Local Government in Slovakia", loc. cit, pp. 315-316.

¹⁹⁴ Видети детаљније: "The Fundamental Law of Hungary", loc. cit, Art. 35, para. 1. and para. 2.

¹⁹⁵ *Ibidem*, Art. 33, para. 2.

¹⁹⁶ Видети детаљније: Иштван Темеси, „Локална самоуправа у Мађарској”, оп. цит, стр. 196.

Комитети општинског представничког тела су избрани органи, а њихово оснивање је у надлежности представничког органа. Чланове комитета бира представнички орган, од којих половину из својих редова. Остали чланови су грађани или представници грађанских организација. Представнички орган може овластити комитет да доноси одлуке и има право да испита његове одлуке.¹⁹⁷

8. Надлежности локалне власти и пружање услуга

Надлежности јединица локалне самоуправе одређене су чланом 166. Устава *Пољске*. Основни смисао њихових надлежности јесте задовољавање потреба локалне заједнице, а за то су одговорне локалне власти.¹⁹⁸ У ставу 2. наглашено је да, ако се укаже потреба, локалним властима могу бити додељена овлашћења за вршење додатних функција.¹⁹⁹ Задачи локалне самоуправе могу бити сопствени, по налогу и додељени. Јединице локалне самоуправе имају обавезу да своје задатке изврше сопственим средствима и на своју одговорност. Функције додељене по налогу јединица локалне самоуправе врши на основу закона или споразума. У складу са законом, одређене дужности које иначе спадају у надлежност државне администрације могу бити поверене јединици локалне самоуправе. Склапањем споразума са државном администрацијом јединица локалне самоуправе може да преузму вршење појединих јавних послова.²⁰⁰

Општине, као и локална самоуправа у целини, имају три врсте функција, односно надлежности, а оне су: сопствене, делегиране и поверене. Законом се општинама преносе функције за које се сматра да им припадају, док се поверене функције преносе општинама

¹⁹⁷ Видети детаљније: István Temesi, "Local Government in Hungary", loc. cit, p. 359.

¹⁹⁸ Видети детаљније: "The Constitution of the Republic of Poland", 2nd April, 1997, Art. 166.

¹⁹⁹ *Ibidem*, Art. 166, para. 2.

²⁰⁰ Видети детаљније: Марек Војчик и Моника Грабиец, *Организација администрације и принципи функционисања органа локалне самоуправе у Пољској*, оп. цит, стр. 33–36.

споразумом. Општине имају имовину, независно управљају сопственим финансијама и самостално руководе својим запосленима. Најважнија питања у вези са локалном заједницом у искључивој су надлежности општинских органа. Општине се могу бавити пословањем ако је у питању активност која не постоји на територији општине, а потребе грађана не може да задовољи трећа страна.²⁰¹

У складу са претходним пасусом треба навести основне дужности и обавезе општина и округа Пољској, а које су окосница њиховог самоуправљања. *Општине* имају надлежности у области: (1) просвете, (2) здравствене заштите, (3) социјалне помоћи – управљање центрима и објектима социјалне помоћи и исплаћивање новчане надокнаде за угроженим породицама, (4) планирања породице – породична политика и брига о трудницама, (5) културе и заштите културног наслеђа, (6) просторног планирања, (7) заштите зеленила, (8) изградње и одржавања канализације и водовода, (9) физичке културе и туризма, (10) јавне безбедности и одбране, (11) решавање питања незапослености, (12) модернизације сеоског подручја и (13) стамбене политике. Примарне надлежности *округа* исте су као и првих пет наведених надлежности општина. Послове из тих надлежности окрузи реализују на вишем хијерархијском нивоу у односу на општине. Остале надлежности округа су: (1) превоз и јавне путеве, (2) уређење простора и надзор изградње објеката, (3) заштиту животне средине и природе, (4) јавни ред и противпожарну заштиту, (5) управљање пијацама, (6) решавање питања незапослености – нпр. активирање тржишта рада на нивоу округа или управљање окружним бироем за запошљавање, (7) одржавање општинских објеката, средстава за јавну употребу и административних објеката, (8) општинска гробља и (9) геодезију, картографију и промет некретнинама.²⁰²

²⁰¹ Видети детаљније: Мирослав Гроцховски и Јоана Регулска, „Ново партнерство и сарадња: локална самоуправа и институције које је подржавају-случај Пољске”, оп. цит, стр. 135-136.

²⁰² Видети детаљније: Марек Војчик и Моника Грабиец, *Организација администрације и принципи функционисања органа локалне самоуправе у Пољској*, оп. цит, стр. 34–36.

Општине и окрузи имају законска овлашћења да закључивањем уговора или других аранжмана заједнички сарађују да би лакше извршили своје задатке. Сарадња често подразумева оснивање заједничких тела да би се извршио специфичан задатак. На пример, више општина удружује своје напоре како би решиле проблеме у вези са снабдевањем водом, отпадним водама, смећем или снабдевањем гасом и електричном енергијом.²⁰³ Исту сарадњу општине могу успоставити са актерима из приватног сектора у циљу пружања квалитетнијих услуга грађанима.

Надлежности представничких тела јединица локалне самоуправе регулише члан 104. Устава *Чешке*. Представничко тело општине има овлашћења за самостално деловање у областима које нису у надлежности више јединице локалне самоуправе. Представничка тела јединице локалне самоуправе могу усвајати обавезујуће прописе, али у границама својих надлежности.²⁰⁴

Општине су одговорне за пружање бројних услуга од којих су једне обавезне, а друге додељене. Обавезне услуге деле се на „јавне” и „техничке”. Пружање „јавних услуга” финансира се по принципу јавних потреба, док се „техничке услуге” финансирају новчаним надокнадама корисника. „Јавне услуге” укључују одржавање локалних путева и улица, руковођење општинским образовним институцијама, социјалне услуге, бригу о старима и инвалидима, здравствене услуге, гарантовање јавне безбедности и рад ватрогасних бригада. У „техничке услуге” спада уклањање отпада, снабдевање водом, одстрањивање отпадних вода, јавни транспорт и одржавање паркова. Услуге на територији општине пружају комунална предузећа финансирана из буџета у сарадњи са приватним сектором и преко општинских удружења. Опционе услуге најчешће се пружају у сфери културе, што подразумева одржавање општинских библиотека, локалних установа културе и објеката за рекреацију.²⁰⁵

²⁰³ Видети детаљније: Pawel A. Banas, “Local Government in Poland: Empirical Insights into the Process of Environmental Policy”, loc. cit, pp. 3–5.

²⁰⁴ Видети детаљније: “Constitution of the Czech Republic”, 16 December 1992, Art. 104.

²⁰⁵ Видети детаљније: Karel Lacina and Zdena Vajdova, “Local Government in the Czech Republic”, loc. cit, pp. 272–273.

Члан 105. Устава предвиђа могућност делегирања надлежности централних власти органима јединице локалне самоуправе, али у складу са законом.²⁰⁶ Према члану 101. став 3. јединице локалне самоуправе могу поседовати имовину и самостално руководити пословима у складу са својим буџетом.²⁰⁷

Систем пружања услуга на локалном нивоу у *Словачкој* развијан је без конкретног плана и нису узета у обзир теоријска и практична искуства развијених западноевропских држава. Општинска власт и градоначелик сnose одговорност за одлуке које се тичу начина пружања услуга. Треба нагласити да постоји мало претходних искустава о процени ефективности и ефикасности одлука које доносе општински органи. Различите методе које подразумевају обавезну конкуренцију у усвајању одређене понуде нису развијене.

Општине имају изворне и пренете надлежности. Прва група укључује одржавање локалних путева, локални јавни транспорт, јавна расвета, управљање отпадом, изградња општинских објеката и бригаа о зеленим површинама. Услуге чије реализовање општина дели са централним властима односе се на здравствене услуге, водовод, гас, грејање, образовање, културу, спорт и бригу о животној средини.²⁰⁸

Приватизација у сфери локалних јавних услуга извршена је тако да је остварена само промена власништва, али није дошло до суштинских промена у виду нових концепција и формулација нових основа функционисања. Због тога значајно место у пружању локалних јавних услуга имају НВО. Њихова активност је нарочито изражена у сфери социјалне заштите, културе и спорта. НВО су представљене у облику различитих организација од којих су најзначајније фондације, удружења грађана, добротворне организације.²⁰⁹

Функције локалне самоуправе у *Мађарској* деле се на пренете и изборне. Пренете функције одређује Парламент, али обезбеђује

²⁰⁶ Видети детаљније: "Constitution of the Czech Republic", 16 December 1992, Art. 105.

²⁰⁷ *Ibidem*, Art. 101, para. 3.

²⁰⁸ Видети детаљније: Веран Станчетић, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, оп. цит, стр. 124.

²⁰⁹ Видети детаљније: Juraj Nemeš, Peter Bercik and Peter Kuklis, "Local Government in Slovakia", loc. cit, pp. 321–322.

финансијска средства за њихово вршење. Изборне функције одређене су слободом локалних власти да решавају било које јавно питање ако тиме неће угрозити вршење својих основних функција.²¹⁰ Локална власт може да усваја уредбе које нису у конфликту са вишим правним нормама, што је регулисано чланом 32, ставовима 2. и 3. Устава.²¹¹

Најважније функције општина су снабдевање водом, опште образовање, основна здравствена и социјална заштита, јавна расвета, одржавање локалних путева и гробаља, као и заштита права националних мањина. Јединицама локалне самоуправе са великим бројем становника и значајним капацитетима може бити пренето више функција у односу на остале јединице. Друге врсте задатака су изборне. С обзиром на надлежност локалних власти и потреба и капацитета који постоје на њиховој територији, изборни задаци се значајно разликују од општине до општине.²¹²

На основу захтева локалног становништва и доступних финансијских средстава, локална самоуправа има слободу да преузима поједине дужности по избору. Општине у неким случајевима обављају функције које су, у основи, спадају у надлежност округа. Округ има овлашћења да преузима неке функције по свом избору, али ако нису у надлежности неког другог округа и ако се не угрожавају интереси и функционисање општина на његовој територији.²¹³

²¹⁰ Видети детаљније: Gábor Soós, "Local Government Reforms and the Capacity for Local Governance in Hungary", Paper presented at the Joint International Conference Reforming local government: closing the gap between democracy and efficiency, organized by the IPSA Research Committee 05 and the DVPW Workgroup Local government studies, Stuttgart, September 26th to 27th 2002, pp. 3–4.

²¹¹ Видети детаљније: "The Fundamental Law of Hungary", loc. cit, Art. 32, para. 2. and para 3.

²¹² Видети детаљније: István Temesi, "Local Government in Hungary", loc. cit, p. 365.

²¹³ Видети детаљније: Иштван Темеси, „Локална самоуправа у Мађарској”, оп. цит, стр. 185–186.

9. Финансирање локалних власти

Члан 167. Устава *Пољске* дефинише начин финансирања локалних власти, односно надлежности које јој омогућавају прикупљање средстава. Јединицама локалне власти додељује се одређен износ из јавних фондова који је адекватан функцијама које обављају. Приходи јединице локалне самоуправе састоје се од финансијских средстава које самостално оствари и субвенција и посебних донација из државног буџета. Дужности и овлашћења локалних власти у овој сфери могу се променити, али у складу са променама које се односе на њихов удео у јавним приходима.²¹⁴

Главни извори прихода општине су: таксе и накнаде дефинисане законом, надокнаде од коришћења општинске имовине и субвенције из државног буџета. Општина може остварити додатне приходе од: вишкова из прошлогодишњег буџета, наменских субвенција за спровођење додељених задатака, локалног опорезивања грађана, зајмова, издавања обвезница, завештања и донација.

Приходи округа остварују се кроз: законски прописан део пореза који држава убира, субвенције из државног буџета намењене ефикаснијем пружању услуга, наменске донације из државног буџета за вршење делегираних функција, активности различитих окружних институција, као и од имовине. Додатне приходе округ може остварити од: наменских донација за вршење функција делегираних од војводства, донација из државних фондова за посебне намене, камата од орочених средстава, завештања и донација.²¹⁵

Главни извор прихода општине у *Чешкој Републици* су порези на лични доходак. Удео општине у овом порезу је 30%, док је удео државе 40%. Преостали износ се додељује окружним канцеларијама. Важан извор општинских прихода су три врсте пореза које општина самостално убира на својој територији. То су (1) порез који плаћају предузетници, а који прикупља држава и у целости додељује општини, (2) порез на некретнине, који се одређује и прикупља на посебним

²¹⁴ Видети детаљније: "The Constitution of the Republic of Poland", 2nd April, 1997, Art. 167.

²¹⁵ Видети детаљније: Andrzej Kowalczyk, "Local Government in Poland", loc. cit, pp. 235–236.

територијама и у целости преноси општинама и (3) порез на приход предузећа, од којег 20% остаје општини, а 80% припада држави.

Комуналне обвезнице са гаранцијом у виду општинске имовине представљају још један облик прихода који општина самостално прикупља. Најчешће се догађа да већи градови издају обвезнице да би прикупили средства за инвестиције и обезбедили ефикасно вршење својих функција. Разне субвенције из државног буџета важна су ставка у општинском буџету. Најбитније субвенције намењене су за финансирање старачких домова, центара за бригу о деци и специјализованих установа социјалне и здравствене заштите. Другим државним субвенцијама помаже се рад ватрогасних бригада, локалног јавног транспорта, вртића и основних школа. Субвенције државе обично чине од 25% до 30% општинских буџета²¹⁶

У члану 65. ставу 2. Устава *Словачке* одређено је да се потребе јединица локалне самоуправе финансирају превасходно приходима које самостално остварују, као и субвенцијама државе. Законом су дефинисане надлежности општинских и регионалних власти које се односе на врсту пореза и такси које могу самостално прикупљати.²¹⁷

Општински буџети представљају засебан део јавног буџета. Део пореза које убира држава, а који се преноси у општинске буџете, износи око 25%. Наменске донације и субвенције државе и инвестициони трансфери износе 17,5%. Приходи општина од имовине у њиховом поседу чине око 21%, а приходи од административних, локалних и других накнада око 6% буџета општине. Остале приходе општинске власти прикупљају активностима које самостално обављају, као што је убирање пореза на некретнине или узимање зајмова. Средства прикупљена наведеним порезом чине око 11% укупног буџета, док се зајмови чине 9,5%. Општинске власти самостално убирају порез на имовину и средства прикупљена овим порезом чине око 10% укупног општинског буџета.

Самостално прикупљање средстава општина ограничено је на дељене порезе, али ни овај елемент није још увек дефинитивно

²¹⁶ Видети детаљније: Karel Lacina and Zdena Vajdova, "Local Government in the Czech Republic", loc. cit, pp. 279.

²¹⁷ Видети детаљније: "Constitution of the Slovak Republic", 01 October 1992, Art. 65. para. 2.

уоквирен. Основа, области и проценат пореза које општинске власти деле са централном влашћу често су подложни променама. Кључни извор прихода општине везан је за њену имовину. Средства прикупљена од имовине чине око 12% укупног општинског буџета. Нерешени власнички односи и разноликост имовинске структуре су препрека за потенцијално успешне пословне подухвате, па спречавају повећање прихода од имовине.

Још један извор општинских прихода представљају различити државни фондови. Основна функција ових фондова је финансирање активности општина у неким областима од којих су најважније култура, заштита животне средине и снабдевање водом.

У Словачкој постоји систем уједначавања који се састоји од субвенција за вршење самоуправних функција. Ова средства намењена су општинама са мање од 5000 становника. Ове општине добијају додатна средства, јер не могу самостално да остваре приходе. Додатним средствима покривају се тренутни трошкови, а начин њихове употребе је потпуно у надлежности општине.²¹⁸

Надлежности јединица локалне самоуправе у области прихода које самостално прикупљају одређене су чланом 32. Устава *Мађарске*. Представнички орган јединице локалне самоуправе има право да руководи својином у власништву локалне власти. Поред тога, овај орган самостално руководи приходима локалне власти и предузима пословне активности на своју одговорност. По истом члану Устава, локална власт има право на остваривање сопствених прихода у складу са њеним дужностима дефинисаним у статуту.²¹⁹ Држава је, са своје стране, дужна да јединици локалне самоуправе додели средства су пропорционална задацима које та јединица обавља. Зато представнички орган јединице локалне самоуправе у складу са оквиром предвиђеним у статуту одређује врсту и износ локалних пореза.²²⁰

У Мађарској је осигурана законска аутономија локалне самоуправе. Са друге стране, то није случај са фискалном аутономијом, односно

²¹⁸ Видети детаљније: "Structure and operation of local and regional democracy: Slovak Republic", Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in December 1998, *Council of Europe*, Strasbourg, May 1999, p. 25-29.

²¹⁹ Видети детаљније: "The Fundamental Law of Hungary", loc. cit, Art. 32, para. 1(e, f, g, h).

²²⁰ *Ibidem*, Art. 34, para. 1 and 5.

постоје различита ограничења. Прво ограничење огледа се у све већем задирању централних власти у услуге које грађанима пружају јединице локалне самоуправе. Друго, основа дебате локалне самоуправе и централне власти је став локалних власти да средства које добија од централне власти за вршење додељених дужности нису довољна. Треће, постоји изражена зависност локалне самоуправе од централних власти. У 1994. години средства које је централна власт одвајала за локалну самоуправу чинила су 64% укупног буџета локалних власти.²²¹ Крајем 90-их година прошлог века ова средства су опала на 50%, али и даље постоји велика зависност локалне самоуправе од централних власти.²²²

Локалне власти имају четири основна извора прихода, односно независни приход, подељени приход, нормативне субвенције из централног буџета и капиталне инвестиције. Прва категорија прихода прикупља се највише из локалних пореза које у складу са законом одређује општинска власт. Локалне власти имају овлашћења да намећу и убирају додатне порезе и таксе. Такви су порез на имовину којим се опорезују некретнине и земља, комуналне таксе на парцеле и зграде које поседују или изнајмљују појединци, таксе на туризам и порез на добит којим се опорезују активности чији је главни циљ остваривање профита. Други облици прихода су зараде, дивиденде, камате и надокнаде у лизингу које произилазе из активности локалних власти и предузећа, као и имовине у власништву јединице локалне самоуправе. Профит може бити остварен и приватизацијом, позајмицама и издавањем обвезница.

Друга категорија прихода остварује се преко механизма деобе. Удео локалних власти у порезима које убира централна власт одређује се сваке године. Важан извор прихода у овој категорији је порез на лични доходак, од којег се 40% додељује локалним властима. Порези на моторна возила деле се између локалних и централних власти.

²²¹ Порези које локална самоуправа сама убира чине мање од 1/3 укупних прихода. Најважнији порез који се убира на локалном нивоу је порез на пословање. Постоје значајне разлике у приходима који се прикупљају овим порезим. Будимпешта од укупног износа који се добија овим порезом на нивоу читаве Републике убира 45%, док постоје одређене општине које овим порезом стичу минимум прихода.

²²² Видети детаљније: Gábor Soós, "Local Government Reforms and the Capacity for Local Governance in Hungary", loc. cit, pp. 4–5.

Трећу категорију, односно нормативне субвенције, одређује Парламент у зависности од броја становника, њихових карактеристика и износа средстава који је доделила нека друга институција. Ове субвенције јединица локалне самоуправе може користити без икаквих ограничења. На крају, капиталне инвестиције користе се за остваривање циљева који представљају друштвени приоритет. Локалне власти могу аплицирати за доделу донација самостално или заједно са неком другом јединицом локалне самоуправе.²²³

10. Процеси одлучивања и облици директне партиципације

Према члану 170. Устава *Пољске*, житељи јединице локалне самоуправе са правом гласа могу на референдуму одлучити о питањима која се тичу њихове локалне заједнице. То укључује и могућност распуштања органа локалне власти који је изабран на директним изборима. Референдумски принципи и процедуре прописани су статутом јединице локалне самоуправе.²²⁴

Општине, окрузи и региони могу одржати референдум о сваком питању које је у њиховој искључивој надлежности. Питање референдума покреће представнички орган општине, округа или региона сопственом иницијативом или на захтев 10% грађана са правом гласа. Референдумска одлука је обавезујућа ако је на изборе изашло минимум 30% бирачког тела. На нивоу општине, референдум је обавезан када се одлучује о увођењу нових такси.²²⁵ Представнички органи општина, округа и региона могу одржати јавне расправе на којима грађани и други актери износе мишљење, постављају питања и предложу решења у вези са питањима која су у јавном интересу.²²⁶

²²³ Видети детаљније: István Temesi, "Local Government in Hungary", loc. cit, p. 370.

²²⁴ Видети детаљније: "The Constitution of the Republic of Poland", 2nd April, 1997, Art. 170.

²²⁵ Видети детаљније: Марек Војчик и Моника Грабиец, *Организација администрације и принципи функционисања органа локалне самоуправе у Пољској*, оп. цит, стр. 18-19.

²²⁶ Видети детаљније: Andrzej Kowalczyk, "Local Government in Poland", loc. cit, pp. 231-232.

Грађани и њихове општинске организације подносе разне предлоге представничком органу јединице локалне самоуправе. Појединци који утврђују план активности општине одржавају састанке са грађанима да би се упознали са њиховим мишљењем. Састанци представничких органа општина, округа и региона, али и различитих комитета, отворени су за грађане.²²⁷

Референдум је најважнији облик директне демократије на свим нивоима локалне самоуправе у *Чешкој Републици*. Он може бити расписан да би се донела одлука о питањима у искључивој надлежности општине. Право учешћа на референдуму имају сви пунолетни грађани Чешке, а може бити расписан на територији целе општине или у неким њеним деловима. Грађани могу тражити расписивање референдума преко петиције коју је потписао унапред дефинисан број грађана. Петиција се предаје општинском одбору који доноси одлуку о расписивању референдума. Да би одлука која се доноси на референдуму била важећа за њу мора гласати минимум 1/4 изашлих гласача.²²⁸ Постоје обавезујући и консултативни референдум. Обавезујући референдум односи се на питања у искључивој надлежности општине. Консултативни референдум одржава се када је грађанима дозвољено да се изјасне о неком питању, а општина нема надлежност да донесе одлуку. Резултати консултативног референдума нису обавезујући.²²⁹

Поред референдума, грађани могу учествовати у доношењу одлука кроз: консултације на састанцима и дискусијама о различитим темама или јавним пројектима, активности асоцијација грађана, оснивање асоцијација и комитета суседстава, коришћење права на петицију и укљученост у руковођење неких општинских питања.²³⁰

²²⁷ Видети детаљније: "Structure and operation of local and regional democracy: Poland", Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in December 1999, *Council of Europe*, Strasbourg, May 2000, pp. 22–23.

²²⁸ Видети детаљније: Karel Lacina and Zdena Vajdova, "Local Government in the Czech Republic", loc. cit, pp. 266–267.

²²⁹ Видети детаљније: Hana Vojtechova, "The Role of Local Referenda", European Commission, Community Research, Arenas for Risk Governance – ARGONA, pp. 19–20.

²³⁰ Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Czech Republic*, Council of Europe, Strasbourg, October 2010, p. 17–18.

Референдум на нивоу региона може иницирати регионална скупштина или Припремни комитет грађана. За функционисање наведеног Комитета неопходна је подршка минимум 6% грађана са правом гласа, и то у облику листе потписа. Референдумом се одлучује о питањима из области изворних надлежности региона, изузев питања које се односе на буџет, регионална тела, подзаконска акта или у случају ако је референдум на регионалном нивоу о истом питању одржан у последње две године. Резултати референдума сматрају се важећим ако је 35% грађана са правом гласа узело учешће. Одлука донета на референдуму обавезујућа је за скупштину и остале органе региона ако је више од 50% учесника референдума и минимум 25% од укупног броја становника региона са правом гласа одговорило са „да”. Ако неки од ова два услова није испуњен резултати референдума се сматрају консултативним.²³¹

Као и у случају Чешке, најважнији облик директног учешћа грађана у доношењу одлука на општинском и регионалном нивоу у **Словачкој** је референдум. Питања због којих се референдум може расписати тичу се промена граница општине, локалних и регионалних пореза, такси или јавних зајмова. Референдум се расписује ако петицију поднесе минимум 20% грађана општине или региона са правом гласа. Одлука донесена на референдуму је законски обавезујућа. Успех одржавања референдума захтева учешће најмање половине грађана са правом гласа, а одлука се сматра донетом ако се за њу определи проста већина изашлих гласача. Представнички органи општина или региона могу расписати референдум о питању које сматрају важним за општину или регион, али у том случају одлука која се донесе има, у суштини, саветодавни карактер.²³²

Постоје и други облици директне партиципације грађана у доношењу одлука. Грађани могу учествовати у јавним састанцима које организују општински органи да би се расправљало о питању у јавном интересу. Присуство је добровољно и сваки грађанин може учествовати у дискусији. Резултати јавног састанка нису обавезујући,

²³¹ *Ibidem*, p. 17.

²³² Видети детаљније: Juraj Nemes, Peter Bercik and Peter Kuklis, “Local Government in Slovakia”, loc. cit, p. 314.

већ служе да би се узело у обзир мишљење грађана пре усвајања коначне одлуке.

Присуство на састанцима општинског савета је још једна могућност да грађани изнесу своје мишљење, али само ако је предвиђено присуство јавности. Сваки грађанин може учествовати у дискусији. Грађани могу подносити петиције, жалбе или предлоге општинским и регионалним органима, канцеларијама округа и региона или неком од органа централне власти, укључујући најважније државне органе.²³³

Гласачи у *Мађарској* управљају јединицом локалне самоуправе преко својих директно изабраних представника и референдумом. Чланови локалног представничког тела и градоначелници бирају се у октобру пет година од претходних избора. Представничко тело може прогласити своје распуштање ако за то постоје околности предвиђени одговарајућим законским прописима. На исти начин може доћи до прекида градоначелничког мандата.²³⁴

Референдум, народна иницијатива и јавна расправа представљају три кључна облика директне демократије на локалном и окружном нивоу. Учешће у овим облицима директне партиципације могу узети грађани са правом гласа.

Представничко тело јединице локалне самоуправе покреће питање референдума, али само ако се за то определи 1/4 чланова. Референдум могу иницирати и комитети овог тела, извршни орган локалне и окружне грађанске организације или од 10% до 25% грађана са правом гласа. Расписивање референдума је обавезно ако се одлучује о промени граница локалних заједница, оснивању или раздвајању заједничких представничких тела или другим питањима дефинисаним у статуту јединице локалне самоуправе. Уколико референдум не буде успешан, представничко тело доноси одлуку о питању које је било предмет његовог одржавања. У селима са мање од 500 становника локални референдум се одржава на састанку локалних сеоских власти, а одлука се усваја ако је присутно више од половине гласача.

²³³ Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Slovak Republic*, loc. cit, p. 14.

²³⁴ Видети детаљније: "The Fundamental Law of Hungary", loc. cit, Art. 35, para. 1, 2, 4. and 6.

Представничко тело је обавезно да минимум једном годишње организује јавну расправу, а време и место одржавања унапред се одређују. Грађани и представници заинтересованих локалних и окружних организација учествују, гласају и подносе предлоге током јавних расправа.²³⁵

Народна иницијатива нуди грађанима могућност да утичу на питања у изворној надлежности општина и округа. Грађани са правом гласа на општинским и окружним изборима могу учествовати у народној иницијативи. Покретање народне иницијативе захтева подршку од 5% до 10% грађана са правом гласа у општини или округу. У року од месец дана од дана пријема, представнички орган општине или округа расправља о народној иницијативи, а својим декретима регулише додатне услове и процедуру њеног одржавања.²³⁶

11. Односи локалних и других нивоа власти

Члан 171. Устава *Пољске* предвиђа могућност контроле рада локалних власти. Ту функцију врше премијер и војвода, а за финансијска питања надлежна је регионална комора за ревизију.²³⁷ Став 2. истог члана предвиђа да у случају кршења Устава или статута, Скупштина може на предлог премијера распустити представнички орган локалне власти.²³⁸

Надзор над пословима додељених локалној самоуправи остварује се на основу уставности и законитости, али и ефикасности и ефективности, што важи и за послове који су на основу добровољности поверени локалној самоуправи. Контролу у оба случаја врше војводства, односно регионалне службе финансијске контроле које делују на основу овлашћења премијера. Централна власт одређује стандарде за спровођење делегираних функција, док се припадајуће

²³⁵ Видети детаљније: István Temesi, "Local Government in Hungary", loc. cit, pp. 357-358.

²³⁶ Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Hungary*, Council of Europe, Strasbourg, December 2004, pp. 19-20.

²³⁷ Видети детаљније: "The Constitution of the Republic of Poland", 2nd April, 1997, Art. 171.

²³⁸ *Ibidem*, Art. 171, para. 2.

функције врше сходно потребама и одговорности на општинском нивоу. Држава одређује само пореске оквири, односно њихову горњу границу.²³⁹ Премијер надзире активности општина и окружних представничких органа, као и рад представничких органа војводства врши, али заједно са војводама. Контролу над финансијским активностима општина, округа и региона врше регионалне рачуноводствене коморе. Премијер и регионалне рачуноводствене коморе контролишу легалност одлука општинских органа.²⁴⁰

Члан 101. став 4. Устава **Чешке** одређује да централне власти могу да се умешају у активности јединице локалне самоуправе само ако се њима крши закон.²⁴¹ Са друге стране, чланом 87. Устава представничком телу региона омогућено је да пред Уставним судом поднесе жалбу ако сматра да је централна власт незаконито интервенисала у његове надлежности. Уставни суд доноси коначну одлуку у таквим споровима.²⁴²

Специфичност државне администрације у Чешкој оличена је у постојању „одвојених” органа централних власти који делују на окружном и регионалном нивоу. Општинска администрација врши поверене функције под надзором окружних органа централних власти, према чијим је одлукама и препорукама дужна да се руководи. Окружне канцеларије имају улогу и апелационих тела за грађане који се не слажу са одлукама које је донела општинска власт. У случају да општинске власти донесу одлуку која је неадекватна или није у складу са законом, окружна канцеларија може суспендовати такву одлуку.²⁴³

Надзор над функционисањем јединица локалне самоуправе, односно општина, у **Словачкој** врши јавни тужилац. Председник

²³⁹ Видети детаљније: Мирослав Гроцховски и Јоана Регулска, „Ново партнерство и сарадња: локална самоуправа и институције које је подржавају-случај Пољске”, оп. цит, стр. 136.

²⁴⁰ Видети детаљније: Andrzej Kowalczyk, “Local Government in Poland”, loc. cit, pp. 224; 225; 227.

²⁴¹ Видети детаљније: “Constitution of the Czech Republic”, 16 December 1992, Art. 105, para. 4.

²⁴² *Ibidem*, Art. 87.

²⁴³ Видети детаљније: Karel Lacina and Zdena Vajdova, “Local Government in the Czech Republic”, loc. cit, pp. 262-264.

Републике именује и смењује јавног тужиоца на предлог Парламента. Јавни тужилац осигурава легалност одлука које доносе органи јединица локалне самоуправе. Уколико дође до кршења закона, јавни тужилац има овлашћења да захтева од Парламента да поништи одлуку органа јединице локалне самоуправе или да затражи од Уставног суда да такву одлуку прогласи неуставном.

Свака општина може бити објекат провере од стране чланова Словачког одбора ревизора. Проверу одобрава општинско веће, а резултати провере су јавни. Централна власт не може да интервенише у питања локалног буџета или доношење одлука у вези са локалним финансијама. Подаци о финансијама које достављају општински органи централне власти користе у статистичке сврхе и ради одређивања износа субвенција које Парламент додељује општинама. Други облици контроле над локалним органима власти у процесу доношења одлука или реализацији административних и финансијских активности не постоје.²⁴⁴

Парламент *Мађарске* је кључна институција задужена за контролу рада и функционисања локалне самоуправе. Према члану 35, ставу 5, у случају да се активностима јединице локалне самоуправе крши Устав, Парламент може на предлог Владе распустити изабрану власт те јединице.²⁴⁵ Комесари Републике су у почетку били задужени за правни надзор над локалним властима, али је та функција додељена Канцеларијама јавне управе главних градова и округа, односно њиховим челним људима. Постоји само законска контрола функционисања локалне самоуправе, односно не постоји тело овлашћено да проверава материјални садржај одлука јединица локалне самоуправе.²⁴⁶ То се види и у овлашћењима Владе која према члану 34, ставу 4, Устава има надлежност да преко својих градских и окружних органа осигура надзор на законитошћу функција које обавља локална самоуправа.²⁴⁷

²⁴⁴ Видети детаљније: Juraj Nemeš, Peter Bercik and Peter Kuklis, "Local Government in Slovakia", loc. cit, pp. 320-321.

²⁴⁵ Видети детаљније: "The Fundamental Law of Hungary", loc. cit, Art. 35, para. 5.

²⁴⁶ Видети детаљније: Gábor Soós, "Local Government Reforms and the Capacity for Local Governance in Hungary", loc. cit, p. 4.

²⁴⁷ Видети детаљније: "The Fundamental Law of Hungary", loc. cit, Art. 34, para. 4.

Парламент врши контролу надлежности, коришћења законских овлашћења, вршења функција, управљања финансијама и избора чланова разних тела јединица локалне самоуправе. Изјашњавање представника јединице локалне самоуправе претходи коначној одлуци Парламента о територијалним питањима или додељивању градовима овлашћења које имају окрузи.

Законску контролу рада локалне власти врши Министарство унутрашњих послова у име Владе Републике Мађарске. Ово министарство преко својих административних органа подноси предлоге који се тичу легалности рада локалних органа власти и њиховог распуштања, неопходних квалификација локалних службеника, доделе функција и омогућавања њиховог спровођења и спорова између државне администрације и локалних власти чије решавање није законски поверено другом органу.²⁴⁸

12. Удруживање и асоцијације локалних власти

Члан 172. Устава *Пољске* регулише право локалних власти да се удружују.²⁴⁹ Према ставу 2. истог члана јединице локалне самоуправе имају овлашћења да се удружују са другим јединицама и регионима на државном и међународном нивоу.²⁵⁰ Основне принципе удруживања јединица локалне самоуправе самостално одређује својим статутом.²⁵¹

Општине, окрузи и војводства имају могућност да кроз уговоре или другачије аранжмане улазе у заједничку сарадњу како би лакше извршили своје дужности. У тим случајевима обично долази до оснивања заједничких тела како би се извршио задатак специфичне природе. На пример, више општина удружује своје напоре како би

²⁴⁸ Видети детаљније: István Temesi, "Local Government in Hungary", loc. cit, pp. 351–352.

²⁴⁹ Видети детаљније: "The Constitution of the Republic of Poland", 2nd April, 1997, Art. 172.

²⁵⁰ *Ibidem*, Art. 172, para. 2.

²⁵¹ *Ibidem*, Art. 172, para. 3.

решиле проблеме везане за снабдевање водом, отпадне воде, смеће или снабдевање гасом и електричном енергијом.²⁵²

Да би остварили наведене циљеве општине и окрузи могу се учлањивати у асоцијације или оснивати организације, односно комуналне уније. Асоцијације јединица локалне самоуправе делују као организације за лобирање, а посебно су активне у култури и туризму. Постоје и бројне институције које окупљају јединице локалне самоуправе. Неке од тих институција су Асоцијација пољских градова (*Związek Miast Polskich – ZMP*), Унија метрополских градова (*Unia Metropolii Polskich – UMP*), Асоцијација сеоских општина (*Związek Gmin Wiejskich – ZGW*) или Федерација регионалних асоцијација општина и округа (*Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów – FRZGP*).²⁵³

У члану 101. Устава **Чешке** истакнуто је да је јединица локалне самоуправе независна у свом деловању и да њеним активностима самостално руководи њен представнички орган.²⁵⁴ У ставу 4. истог члана наглашено је да централна власт може да интервенише у активности јединице локалне самоуправе само ако се њима крши закон и ако се не спроводе у складу са статутом.²⁵⁵ Дакле, јединице локалне самоуправе имају право да оснивају организације и да се учлањују у асоцијације, али ако су такве активности у складу са законом.

Најпознатије удружење општинских власти је Асоцијација градова и општина Чешке Републике (*Svaz měst a obcí České Republiky – SMO ČR*). То је добровољна и неполитичка НВО која има улогу медијатора између централних и општинских власти. Основни задатак ове асоцијације је брига о интересима и правима општине. Она својим деловањем осигурава координисан приступ и легитимну форму лобирања за интересе општина на централном нивоу. Асоцијација региона Чешке Републике (*Asociace krajů České*

²⁵² Видети детаљније: Pawel A. Banas, “Local Government in Poland: Empirical Insights into the Process of Environmental Policy”, loc. cit, pp. 3-5.

²⁵³ Видети детаљније: Andrzej Kowalczyk, “Local Government in Poland”, loc. cit, pp. 232–233.

²⁵⁴ Видети детаљније: “Constitution of the Czech Republic”, 16 December 1992, Art. 101. para. 1.

²⁵⁵ *Ibidem*, Art. 101, para. 4.

Republiky – AKČR) је нестраначка и невладина организација, а њен основни задатак је заступање интереса региона и територијалног развоја. Поред наведених, постоји неколико стотина организација општина које заступају локални развој и заједничко решавање проблема у њиховој искључивој надлежности.²⁵⁶

Већина регионалних удружења бави се проблемима који превазилазе капацитете општина, као што су питања у области енергетских извора, животне средине и саобраћаја. Поједина удружења окупљају општине заинтересоване за стандардизацију пословања на нивоу целе државе. У таква удружења спадају Асоцијација историјских насеља у Чешкој, Моравској и Шлезији (*Sdružení historických sídel Čech, Moravy a Slezska – SHS ČMS*) и Асоцијација бањских градова Чешке Републике (*Sdružení lázeňských míst České Republiky – SLM ČR*).²⁵⁷

Право јединица локалне самоуправе да се слободно удружују са другим јединицама из земље и иностранства дефинисано је чланом 66. Устава *Словачке*. Јединице локалне самоуправе удружују се у циљу постизања максималних резултата у областима у којима заједнички интерес. Услови и процедуре удруживања дефинисани су посебним законом.

Приликом удруживања јединице локалне самоуправе могу комбиновати финансијска средства и оснивати заједничке фондове. Такви облици сарадње не захтевају учешће државе, изузев када се ради о сарадњи са иностраним актерима и асоцијацијама. Класичан облик сарадње у којем држава узима учешће је прекогранична сарадња.

Формирање асоцијација је добровољно и најчешће је засновано на територијалној сарадњи. Највећи број општина и градова припада Асоцијацији градова и општина Словачке Републике. Ова асоцијација је један од најважнијих независних партнера централне власти. Удружења општина су призната као правни субјекти и имају своје слободно изабране органе као што су савет, председник и

²⁵⁶ Видети детаљније: Zdenka Vajdova, "Czech Republic", UCLG Country Profile, p. VI.

²⁵⁷ Видети детаљније: Karel Lacina and Zdena Vajdova, "Local Government in the Czech Republic", loc. cit, pp. 269–270.

разне комисије. Чланство у њима је добровољно, а чланови имају право да откажу своје чланство. Удружења независно доносе статуте којима дефинишу основе свог функционисања, а морају бити регистрована код надлежних државних органа. Активности удружења се финансирају сопственим средствима, без било каквих државних донација.

Општине успостављају односе са општинама у другим окрузима у виду пријатељства или твининга (енг: *twinning*).²⁵⁸ Успостављање оваквих односа је добровољно и засновано на билатералној основи.²⁵⁹

Право јединица локалне самоуправе да се слободно удружују са другим јединицама регулисано је чланом 32. ставом 1(к). Устава *Мађарске*. Јединице локалне самоуправе имају слободу да се удружују са другим јединицама, оснивају асоцијације локалних власти ради бољег заступања својих интереса, сарађују са локалним властима других држава и учлањују у међународне организације чији су чланови представници локалних власти.²⁶⁰

Удруживање јединица локалне самоуправе треба да омогући ефикасније вршење њихових функција. Због тога су одређена средства у буџету централне власти предвиђена за подршку оснивању и спровођењу активности асоцијација локалних власти. Основни услов који се односи на асоцијације локалних власти је да се њиховим активностима не крше права чланица. Законске норме регулишу оснивање неких асоцијација, док за друге постоје само одредбе које омогућавају слободно удруживање јединица локалне самоуправе.

Постоје три облика асоцијација чије је оснивање законски регулисано. Прво, јединице локалне самоуправе могу основати заједнички административни орган који утиче на одређене административне послове у надлежности централних власти. Друго, представнички органи оснивају асоцијације институционалне контроле у циљу руковођења институцијама које су у функцији више од једног насеља.

²⁵⁸ О твинингу ће бити више речи у четвртом поглављу ове књиге.

²⁵⁹ Видети детаљније: Juraj Nemes, Peter Bercik and Peter Kuklis, "Local Government in Slovakia", loc. cit, pp. 317-318.

²⁶⁰ Видети детаљније: "The Fundamental Law of Hungary", loc. cit, Art. 32, para. 1(k).

Треће, представнички органи две или више локалних власти могу основати заједнички представнички орган, уз могућност формирања заједничких органа задужених за руковођење финансијама, институцијама и канцеларијама.²⁶¹

13. Поједине асоцијације локалних и регионалних власти у државама Вишеградске групе

Чланови *Асоцијације пољских округа* (*Związek Powiatów Polskich – ZPP*) могу бити окрузи и градови са статусом округа. Услов за чланство је да окружни савет или одговарајући орган града са статусом округа усвоји резолуцију о пријему. Одлуку о пријему новог члана доноси Управни одбор ЗПП у облику посебне резолуције.²⁶²

Органи ЗПП су: Генерална скупштина, Управни одбор и Одбор за ревизију. ЗПП може оснивати комитете како би остварила циљеве дефинисане у Статуту. Комитети се оснивају на одређени временски период чије трајање зависи од активности ЗПП. Мандат чланова свих органа траје четири године. *Генерална скупштина* је најважнији орган и надлежна је за избор председника Управног одбора.²⁶³ Заседања се одржавају минимум једном годишње, а сазива их председавајући Управног одбора.

Управни одбор утврђује време и место, као и дневни ред заседања Генералне скупштине. У свом саставу Управни одбор има од 12 до 21 члана, и то председавајућег, четири потпредседника и од седам до 16 чланова. Њих бира Генерална скупштина из редова својих делегата. Председавајући Управног одбора представља ЗПП у контактима са трећим појединцима, организацијама или правним лицима.²⁶⁴

²⁶¹ Видети детаљније: István Temesi, "Local Government in Hungary", loc. cit, pp. 362–363.

²⁶² Видети детаљније: "Statute of the Association of Polish Counties of 27 February 1999", Consolidation of 24 March 2011, Art. 8, Интернет: <http://www.zpp.pl/index.php?path=main/glowna/ozpp/statut>, .

²⁶³ *Ibidem*, Art. 12, 13, 14 and 15.

Одбор за ревизију има од пет до девет чланова које из редова својих делегата бира Генерална скупштина. Председавајућег Одбора за ревизију бирају између себе његови чланови. Овај орган надзире усклађеност активности ЗПП са Статутом и резолуцијама Генералне скупштине. Још једна надлежност овог органа је контрола Управног одбора у реализацији буџета.²⁶⁵

Комисије у саставу ЗПП баве се областима које су најважније за развој локалних и регионалних власти на домаћем и међународном нивоу.²⁶⁶

ЗПП има 317 чланова и њене најважније функције подразумевају укључивање у процесе усвајања закона у вези са локалном самоуправом и подстицање сарадње округа у сфери социоекономског развоја, међународних активности, културе и науке. Остале активности односе се на представљање округа у земљи и иностранству, подстицање размене искустава локалних и централних власти, решавање проблема на различитим нивоима локалне самоуправе и издавачку делатност.²⁶⁷

Активности ЗПП укључују реализацију пројеката у циљу побољшања квалитета и ефикасности пружања услуга, као и јачања економског развоја локалне самоуправе. Пројекат који ЗПП реализује у циљу економског развоја има назив „Национална служба за обновљиве изворе енергије локалне самоуправе”. Наведени пројекат се реализује у сарадњи са партнерским институцијама и организацијама из земље и ЕУ. Пројекат је првенствено намењен локалним експертима и агенцијама у сфери енергије, али и организацијама и удружењима која се баве локалном енергопривредом. Пројекат пружа подршку локалним властима у развоју локалне енергопривреде. Та подршка огледа се у пружању правремених информација које се односе на: енергетску политику,

²⁶⁴ *Ibidem*, Art. 18. and 23.

²⁶⁵ *Ibidem*, Art. 32, para. 1, 2. and 3.

²⁶⁶ Видети детаљније: “Information ZPP/Commissions ZPP”, *Association of Polish Counties*, Интернет: <http://www.zpp.pl/index.php?path=main/glowna/ozpp/komisje>, 25/10/2011.

²⁶⁷ Видети детаљније: “Information ZPP/History”, *Association of Polish Counties*, Интернет: <http://www.zpp.pl/index.php?path=main/glowna/ozpp/historia>, 24/04/2011.

прописе о обновљивим изворима енергије, иницијативе локалних власти у сфери одрживе енергије и финансирање пројеката у области заштите животне средине.²⁶⁸ Још један важан пројекат има назив „Побољшање управљања јавним службама и развој јединица локалне власти”. У оквиру пројекта дефинисани су општи и појединачни циљеви. Општи циљеви укључују: повећање капацитета општина и округа у Пољској за „добро управљање”, повећање квалитета, ефикасности и доступности јавних услуга, као и праћење процеса пројектне стратегије. Први појединачни циљ је јачање институционалних капацитета градова, сеоских општина и округа у циљу пружања квалитетнијих услуга, као и праћење локалне стратегије развоја. Учешће у пројекту су узели социјални партнери јединица локалне самоуправе, чиме се успоставило интегрисано управљање развојем, али уз коришћење позитивних искустава других јединица локалне власти. Други циљ је развој инфраструктуре ради побољшања квалитета, ефикасности и доступности услуга у јединицама локалне самоуправе широм Пољске на основу остварених резултата у 45 јединица локалне самоуправе.²⁶⁹

Унија градова и општина Чешке Републике (*Svaz měst a obcí České Republiky – SMO České Republiky*) је добровољна, неполитичка и неваљина организација, основана као асоцијација правних лица. Чланови ове асоцијације су општине и градови са територије Чешке. СМО је партнер политичких представника Владе и Парламента Чешке и учествује у припреми и изради нацрта законских и незаконских прописа у области локалне самоуправе.²⁷⁰ Тренутно је у СМО представљено око 2500 локалних заједница, односно општина, градова и места. Чланови СМО представљају више од 70% од укупног броја становника Чешке. Са друге стране, ова асоција-

²⁶⁸ Видети детаљније: “Home”, *Local Government National Renewable Energy Services*, Интернет: <http://www.eo.org.pl/>, 25/10/2011.

²⁶⁹ Видети детаљније: “Objectives”, *Improving the management of public services and the development of local government units*, Интернет: <http://2011.jst.org.pl/cele>, 25/10/2011.

²⁷⁰ Видети детаљније: “Who we are”, *Union of Town and Municipalities of the Czech Republic*, Интернет: <http://www.smocr.cz/cz/svaz-mest-a-obci-cr/kdo-jsme/default.aspx>, 26/10/2011.

ција окупља око 40% свих заједница у Чешкој, а међу њима и 506 градова и 22 статутарна града.²⁷¹

Парламент је највиши орган СМО, а заседања се одржавају сваке две године. Његове најважније функције су утврђивање приоритета и дефинисање најважнијих праваца активности СМО. Ово тело дефинише начин руковођења СМО између заседања и износи мишљење о актуелним проблемима у градовима и селима.²⁷²

Савет надзире активности СМО између седница Парламента. Седнице савета одржавају се минимум два пута годишње и тренутно има 95 чланова. У надлежност савета спада праћење економских резултата СМО, предлагање буџета за наредну годину и формулисање резолуција о разним самоуправним питањима. У извршавању својих задатака ово тело је одговорно Парламенту.

Одбор за ревизију је независно тело СМО које функционише у складу са својим правилима и процедурама, а за своје активности одговара Парламенту. Одбор за ревизију има девет чланова и у његовој надлежности је контрола легалности деловања СМО. Најважнија функција овог тела је надзор употребе материјалних и буџетских средстава.

Извршни одбор осигурава функционисање СМО између седница Савета. Ово тело има 11 чланова који се бирају међу члановима Савета. Извршни одбор формулише ставове СМО у вези са разним самоуправним питањима и за извршавање својих задатака одговоран је Савету.

У оквиру СМО постоје различите *коморе* које су створене како би одговориле разним потребама општина чланица, а свака чланица је укључена у једну комору. Тиме се осигурава равноправност заступљености интереса општина различитих категорија у СМО.

Биро извршава одлуке свих тела и задужен је за остваривање приоритета СМО. Ово тело формулише мишљење СМО о разним

²⁷¹ Видети детаљније: "Membership", *Union of Town and Municipalities of the Czech Republic*, Интернет: <http://www.smocr.cz/en/smo-cr/about-us/membership-base.aspx>, 24/10/2011.

²⁷² Видети детаљније: "Parliament", *Union of Town and Municipalities of the Czech Republic*, Интернет: <http://www.smocr.cz/smo-cr/organizacni-struktura/snem/snem.aspx>, 24/10/2011.

законским предлозима, концепцијама и програмима, као и другим документима који се односе на функционисање градова и општина.²⁷³

Ова асоцијација заступа заједничке интересе градова и села, али и улаже напоре у стварање повољних услова за њихов развој. У активности СМО спада и учешће у припреми закона који се тичу локалне самоуправе, што подразумева активно учествовање њених представника у одговарајућим парламентарним и министарским одборима. СМО размењује информације са централним и органима ЕУ и подстиче економску независност градова и села. Треба нагласити да су редовне активности СМО највише фокусиране на области структуралне политике, социјалне инклузије и субвенција које утичу на живот заједнице. СМО редовно износи мишљења о нормама које се односе на наведене области.²⁷⁴

СМО тренутно реализује пројекат под називом „Образовани одборник”. Предвиђено је да пројекат траје три године, а финансира се из ЕСФ у оквиру Оперативног програма за људске ресурсе и запошљавање. Од почетка пројекта изабрани су представници општина и организовани различити облици образовне, информативне и саветодавне подршке. Циљ пројекта је повећање квалитета, ефикасности и транспарентности процедура доношења одлука у којима учествују локални представници на нивоу градова и села. Пројекат нуди одређене услуге и производе за представнике локалних заједница. Те услуге односе се на едукацију чланова општинских већа помоћу семинара, е-учења и водича у електронској форми. Размена искуства и добрих резултата из праксе реализује се преко интернет-портала, а Центар за информисање и саветовање нуди своје услуге представницима локалних власти.²⁷⁵

²⁷³ Видети детаљније: *Booklet of Union of Towns and Municipalities of the Czech Republic, Union of Town and Municipalities of the Czech Republic, Praha*, pp. 14-15.

²⁷⁴ Видети детаљније: “The main objectives”, *Union of Town and Municipalities of the Czech Republic*, Интернет: <http://www.smocr.cz/cz/svaz-mest-a-obci-cr/hlavni-cile/default.aspx>, 26/10/2011.

²⁷⁵ Видети детаљније: “Improvement of business representatives and strengthen the capacity of local government in the Czech Republic (Educated councilor)”, *Educated Representative*, Интернет: <http://www.vzdelanyzastupitel.cz/o-projektu/zkvalitneni-vykonu-cinnosti-zastupitelu-a-posileni-kapacity-mistni-samospravy-v-ceske-republice-vzdelany-zastupitel.aspx>, 26/10/2011.

Чланови *Уније великих и мањих градова Словачке* (*Únia miest Slovenska – UMS*) подељени су на редовне, специјалне, ванредне и почасне. Редовни чланови су општине и градови који прихватају циљеве и Статут УМС. За њихов пријем неопходно је регуларно одобрење општинског већа у складу са Законом о локалној власти. Статус специјалних чланова имају градске општине Братиславе и Кошица. За пријем редовних и специјалних чланова неопходно је одобрење матичног општинског већа у складу са Законом о локалној власти. Ванредни чланови су општине и правна лица заинтересована за сарадњу. Почасни чланови су појединци који имају изузетан допринос у јавном животу, као и у раду УМС. Председништво УМС одлучује о пријему ванредних и почасних чланова.²⁷⁶

Најважнији органи УМС великих и мањих градова Словачке су Конгрес, Председништво, председник и Комитет за ревизију. *Конгрес* је највиши орган и његове седнице сазива председник УМС најмање једном годишње. Седница се сазива и на захтев 1/3 свих пуноправних чланова УМС. Најзначајнија овлашћења Конгреса су: усвајање и измена Статута, избор и разрешење председника, потпредседника и чланова одбора за ревизију и Управног одбора, усвајање годишњег буџета и утврђивање најважнијих циљева УМС.²⁷⁷

Председништво чине председник и најмање пет чланова, укључујући минимум два потпредседника. Његове чланове бира Конгрес на период од две године. Председништво се састаје најмање једном у три месеца, а састанке сазива председник у писменој форми. Његове најзначајније функције односе се на активности УМС између седница конгреса, извршавање резолуција које је конгрес усвојио, организацију конгреса и сарадњу са правним лицима и асоцијацијама на државном и међународном нивоу. Уколико је неопходно, у његовој надлежности је оснивање стручних комитета као саветодавних тела.²⁷⁸

²⁷⁶ Видети детаљније: "Statutes of the Union of Towns and Cities of Slovakia", Kosice, 29 April 1994, Part B, Art. VI.

²⁷⁷ *Ibidem*, Part B, Art. XI.

²⁷⁸ *Ibidem*, Part B, Art. XII.

Председник представља УМС и потписује све документе у њено име. Он организује и управља састанцима Председништва и седницама Конгреса. Председник предлаже Председништву именовање генералног секретара, његовог заменика и утврђује овлашћења генералног секретара²⁷⁹

Одбор за ревизију контролише послове УМС и независан је у односу на друга тела. Ово тело одговара Конгресу коме подноси завршни извештај о својим активностима. Три члана Одбора за ревизију су председник, заменик председника и најмање један члан кога бира Конгреса на период од две године.²⁸⁰

Остварење циљева УМС јача улогу мањих и великих градова у развоју региона на чијој територији се налазе, а окосницу представља узајамна сарадња којом локалне заједнице преузимају одговорност за сопствени развој. Развојни пројекти добијају на квалитету успостављањем сарадње са градовима унутар и ван ЕУ, а посебно место има сарадња са градским властима у региону Карпата и Блиског Истока. Међународна сарадња подразумева и активно учешће насеља и градова из Словачке у одговарајућим органима и институцијама ЕУ. Велику важност има оспособљавање представника градских власти за самосталне активности у вези са заједничким развојним пројектима, посебно у сфери инфраструктуре и енергетике. Јачање капацитета мањих и великих градова доприноси елиминацији корупције и сличних проблема у њиховим органима. Примена информационих технологија на локалном и регионалном нивоу доприноси економској и финансијској стабилности градова, јер се тако постиже адекватан ниво независности у њиховом функционисању. Стабилност мањих и великих градова подразумева интеграцију припадника националних мањина, особа са посебним потребама, развој друштвеног капитала или подстицање јавно-приватних партнерстава. Незаобилазна област сарадње је очување животне средине и културног наслеђа.²⁸¹

²⁷⁹ *Ibidem*, Part B, Art. XIII.

²⁸⁰ *Ibidem*, Part B, Art. XIV.

²⁸¹ Видети детаљније: "Main goals", *The Union of Towns and Cities of Slovakia*, Интернет: http://www.unia-miest.sk/EN/vismo/dokumenty2.asp?id_org=600188&id=1007&p1=52, 26/10/2011.

У оквиру редовног заседања Председништва УМС насеља и градова Словачке, одржаног 12. октобра 2007. године у Тренчину, потписана је „Декларација о оснивању ЗЗМО ТУЕЕ-ЦИТЕНЕРГО” (*Declaration on Establishment of ZZMO TUEE-CITENERGO*). ЦИТЕНЕРГО пружа организациону и стручну помоћ градским самоуправним органима у сфери енергетске политике. Посебна пажња је посвећена енергетској ефикасности и реализацији пројеката локалних обновљивих извора енергије. Финансије и инвестиције имају кључну улогу при спровођењу активности у области енергетике. Поменуту Декларацију су потписали представници градова Кошице, Прешов, Нитра, Банска Бистрица, Зволен, Кремница, Мартин и Липтовски Микулаш. Оснивање ЗЗМО ТУЕЕ-ЦИТЕНЕРГО је резултат заједничке иницијативе УМС великих и мањих градова Словачке, Центра за енергију Братислава и Центра за енергетске алтернативе у оквиру паневропског БИСЕ процеса (*The Biodiversity Information System for Europe – BISE*).²⁸² Пуноправни чланови су општине и градови са територије Словачке. Статус придруженог члана имају стручњаци, НВО, финансијске организације и институције, приватне компаније, мала и средња предузећа и независни стручњаци у области енергетике, животне средине и одрживог развоја. Активности у оквиру ЦИТЕНЕРГО највише су фокусиране на различите врсте енергије, пројектну сарадњу, дефинисање правца развоја и финансирања, трансфер технологије и могућности отварања регионалних и локалних енергетских центара.²⁸³ Градским властима је омогућен приступ базама података са актуелним информацијама о механизмима

²⁸² Информациони систем о биодиверзитету у Европи (*The Biodiversity Information System for Europe – BISE*) је место где се спајају сви подаци и информације о биодиверзитету у ЕУ. БИСЕ спаја чињенице и бројке о биодиверзитету и услугама у екосистему, чиме повезује сродне политике, базе података о животној средини, процене и резултате истраживања из различитих извора. Циљ развоја овог система је јачање базе знања и пружање подршке доношењу одлука у вези са биодиверзитетом. Више о БИСЕ процесу видети на званичној интернет-страници: Biodiversity Information System for Europe, <http://biodiversity.europa.eu/info>, 26/10/2011.

²⁸³ Видети детаљније: Marián Minarovič, “Union of Towns and Cities of Slovakia implementing intelligent energy program”, Report, *The Union of Towns and Cities of Slovakia*, 07 August 2008.

финансијске подршке. Локалне власти користе посредовање ЦИТЕНЕРГО у финансијском и инвестиционом саветовању.²⁸⁴

14. Закључна разматрања: савремени положај и капацитети локалних власти у државама Вишеградске групе

Све државе Вишеградске групе у реформи система локалне самоуправе истакле су општину као основну јединицу. Приметно је да се општинама даје слобода у вршењу послова који су од значаја за локалну у заједницу. То је предуслов задовољавања потреба локалног становништва. Често је наглашено да у опсег надлежности општина спадају сви послови који се могу реализовати на локалном нивоу. Тиме се јача начело супсидијаритета и развија демократичност друштва које су предмет ове анализе.

Слобода у одабиру начина реализације послова од локалног значаја ојачала је општине у смислу уважавања њихових интереса и развоја. У вези са тим су различити облици директне партиципације грађана у одлучивању на локалном нивоу. Логична последица постојања две поменуте сфере овлашћења јесте директно учешће грађана у управљању својом локалном заједницом. То је други предуслов задовољавања потреба грађана, јер су они сами у позицији да преко овлашћења општине самостално дефинишу и задовоље своје потребе. Општинама у државама Вишеградске група загарантован је редован прилив финансијских средстава. Тиме је елиминисана њихова зависност од централне власти. Евентуално делегирање послова од стране централних органа власти гарантује финансијску надокнаду. У том случају, општине нису оптерећене додатним утрошком својих средстава и успостављају партнерски однос са централним органима власти. Надлежност локалних власти у државама Вишеградске групе да слободно преузимају послове који нису у изричитој надлежности другог нивоа локалне

²⁸⁴ Видети детаљније: "CITENERGO – Interest Association of Cities and Municipalities for Sustainable Energy", *The Union of Towns and Cities of Slovakia*, Интернет: http://www.unia-miest.sk/EN/vismo/dokumenty2.asp?id_org=600188&id=1047&p1=56,28/10/2011.

самоуправе или централних власти веома је практична. То је предуслов брзог задовољавања потреба локалног становништва, јер не постоје одређене препреке које спречавају локалне власти да се одмах ангажују на решавању конкретног проблема.

Финансијска аутономија локалне власти је најважнији предуслов самосталности њиховог рада и одлучивања. Уколико су поједини капацитети локалне заједнице недовољно развијени, локалне власти могу самостално усмеравати средства ка њиховом развоју. Општине у држава Вишеградске групе имају описану слободу усмеравања сопственог развоја. Веома је значајно што локалне власти у поменутиим државама имају овлашћења да се ангажују у сфери пословања. Редован прилив средстава омогућава локалним органима власти да се више ангажују у поменутој сфери, што многе од њих чине. Прва корист од таквих овлашћења је пружање квалитетних услуга грађанима кроз успостављање партнерстава са привредним субјектима. Као друга корист може се навести да општине у државама Вишеградске групе таквом сарадњом стичу нова искуства која им омогућавају модернизацију својих система и начина функционисања. Стицање таквих искустава омогућава општинама да организују економичну и финансијски исплативу управу.

Овлашћења која се тичу реализације самосталних пословних активности укључују могућност оснивања предузећа. Општине у државама Вишеградске групе ако сматрају да поједине потребе грађана нису задовољене у адекватној мери могу основати предузеће у свом власништву које те потребе задовољити. То је управо један од аспеката који подстичу економичност локалне управе, јер општине могу реализовати финансијски исплативе активности. Још једна предност је појава општине као послодавца локалном становништву. Општине су тако у могућности да директно утичу на смањење незапослености и раст животног стандарда. Не треба заборавити ни могућност општина у поменутиим државама да поседују имовину или рентирају простор у њиховом власништу. Општине држава Вишеградске групе имају сва овлашћења која им омогућавају да буду активан економски актер који се укључује у савремене економске трендове. Већи профит гарантује стабилност функционисања локалне власти и бригу о грађанима, јер се локални органи могу ангажовати на

пројектима социјалне инклузије који често нису исплативи. Тиме општине држава Вишеградске групе преузимају, на сопствени начин, поједине социјалне функције централних власти и подстичу заинтересованост грађана да се укључе у рад локалних органа. Општине се у овом случају, у мери у којима им то овлашћења допуштају, појављују као гарант добробити својих грађана и задовољавања заједничких потреба.

У вези са овлашћењима самосталног обављања послова је овлашћење локалних власти у државама Вишеградске групе да се удружују. Две или више општина могу формирати асоцијацију или реализовати пројекат чији је циљ лакше решавање конкретних проблема или пружање квалитетних услуга. То је нарочито важно за грађане у недовољно развијеним општинама. Асоцијације могу као једну од сфера деловања имати сарадњу са локалним властима из иностранства. Тиме се локалне власти ангажују у стицању нових искуства развијенијих јединица локалне самоуправе и успостављању сарадње која подстиче њихов развој.

Локалне власти у државама Вишеградске групе данас имају особине којима умањују или елиминишу последице настале поштовањем принципа већине. Задовољавање потреба грађана и пружање квалитетних услуга, што је окосница функционисања локалне самоуправе у поменутиим државама, захтева поштовање интереса свих грађана. Због тога један део грађана не може бити остављен „по страни” само зато што је у мањини, јер то значи њихово искључивање из живота заједнице, а смисао локалне самоуправе је управо супротан. Локалне власти у државама Вишеградске групе могу утврдити решења која ће задовољити потребе мањине, без угрожавања интереса већине. Тиме се подстиче укључивање свих грађана у функционисање локалне заједнице и развија њихова воља да допринесу њеном развоју.

Особине локалних власти у државама Вишеградске групе које су истакнуте у овом делу и анализирани у претходним деловима рада у складу су са савременим трендовима. Општине у овим државама обликоване су тако да омогућавају пружање квалитетних услуга својим грађанима. Са друге стране, доступност локалних власти омогућила је грађанима да истакну своје потребе и изнесу предлоге за њихово задовољавање. Укључивање грађана у процес

доношења одлука на локалном нивоу још једна је особина која оснажује смисао организовања локалне самоуправе у државама Вишеградске групе, а то је бољи и квалитетнији живот локалног становништва. Даљи развој општина и округа у државама Вишеградске групе зависиће од њихове вештине и иновативних решења. То и јесте смисао овлашћења које треба да имају локалне власти, односно могућност да „сазре” и буду способне да ефикасно решавају своје проблеме, чиме постају ослонац квалитетног живота својих грађана.

РЕГИОНАЛНА САМОУПРАВА У ДРЖАВАМА ВИШЕГРАДСКЕ ГРУПЕ

У фокусу овог поглавља су карактеристике регионалне власти у државама Вишеградске групе. Истраживању ће бити подвргнути: организација, избори, надлежности, пружање услуга, финансирање, односи са другим нивоима власти, удруживање и асоцијације регионалних власти. Као и у случају другог поглавља, прво је потребно утврдити особине које одликују регионалну власт у општем смислу.

1. Настанак региона и регионалне државе

У ХХI веку регионализам се може поделити на три типа.²⁸⁵ Ако се говори о међународној сфери, регионализам би био скуп више држава. У питању су, најчешће, суседне државе које имају одређене заједничке карактеристике и интересе. Други тип се јавља у појединачним државама у форми региона, али који нису политичко-територијалне јединице. Ти региони имају географске, културне и економске особине које их чине специфичним у односу на друге регионе у истој држави. Трећи тип региона су политичко-територијалне јединице, односно саставни су део структуре власти. Сходно претходној подели, важно је рећи да наука познаје два облика државног уређења, а то је унитарна федерална држава. Ипак, у савременој историји и науци појављује се и трећи облик државног уређења, односно регионална држава. Трећи тип државног уређења представља, на неки начин, средње решење између два горе

²⁸⁵ Видети детаљније: Жељко Бољевић, „Регионална држава као средње решење између унитарне државе и федерације”, *Политичка ревија*, год. I, бр. 1/2002, стр. 169-172.

поменута класична облика. Регионална држава појавила се у последњих неколико деценија прво у Великој Британији и Француској.²⁸⁶

Реформа државе и управљања У ХХИ веку довела је до тога да је регион добије изражено место у организацији власти. Један од најзначајнијих разлога за то је могућност региона да подстакне економски развој и координацију рада између осталих нивоа локалне самоуправе.²⁸⁷ Регионалне власти спроводе значајне промене и решавају комплексне проблеме од чега највећу корист има држава, али и друштво у целини. Због тога, регион је значајан фактор који утиче на развој друштва, јачање партиципације грађана у доношењу одлука и развоја других нивоа власти.

Регионална држава представља средње решење између унитарног и федералног уређења. Региони морају поседовати посебан статус у територијалној организацији власти унутар одређене државе, односно виши статус у односу на остале јединице локалне самоуправе. Разлог за то је неопходност да се кроз регион изрази посебност одређеног подручја и остваривање потребе грађана на тој територији да сами управљају пословима који се њих тичу и учествују у власти. С тим у вези, постоје два разлога који иду у прилог регионализације.²⁸⁸ Први разлог тиче се демократизације власти у једној држави. Постојање територијално уобличених јединица које имају моћ да самостално извршавају одређене функције и могућност самосталног организовања грађана подразумева већу демократичност. Други разлог односи се на рационализацију целокупног система власти, нарочито ако се ради о територијалној организацији. Рационализација произилази из могућности да држава, регион и општина добију оно што им у оквиру рационалне организације државног система припада. Подела

²⁸⁶ Државно уређење у облику регионалне државе појавило се током Другог светског рата са циљем јачања одбране од непријатеља. Након рата, региони у Великој Британији и Француској формирано са циљем да ојачају одбрану државе укинута су. Образовани су нови региони који су требали да олакшају посао централних власти у одређеним пословима.

²⁸⁷ Видети детаљније: Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, оп. цит, стр. 80–85.

²⁸⁸ Видети детаљније: Миодраг Јовичић, *Регионална држава*, Вајат, Београд, 1996, стр. 77–80.

надлежности између јединица локалне самоуправе и централне власти омогућава растерећење система и његово ефикасније функционисање.

2. Појам и врсте региона

Према дефиницији појма, регион може означавати област, подручје, округ, крај, зону, рејон, простор, место или предео. Огњен Мирић сматра да регион „у контексту једне државе, независно од њене величине, представља њен територијално заокружен део. Он има, са једне стране, скуп карактеристика који га повезују са целином државе, а са друге стране, скуп (других) карактеристика које га чине специфичним”.²⁸⁹ Франс Шријвер дефинише регион као „место или област која има додатне карактеристике поседовања, вероватно еластичних, граница или територијалних ограничења, као и бројне одлике које је чине различитим од других места”.²⁹⁰

Регионализам се доводи у везу са политичким и идеолошким покретима, док је регионализација директно везана са институционалном страном ствари. Сходно томе, регионализација се може уопштено схватити као стварање новог нивоа власти у територијалној организацији државе. То, наравно, подразумева оснивање нових институција чије се надлежности могу разликовати следствено правима и обавезама које укључују.

Често се прави разлика на два типа региона: административно-статистички и политички регион. **Административно-статистички регион** представља институционално уоквирену територију, али нема особине неопходне за статус нивоа власти. Ова врста региона служи централним властима за вођење политике или прикупљање статистичких података. Хармонизација са критеријумима ЕУ је основа за реализацију регионалних политика и фондова који су за то намењени. Због тога, изразито унитарне државе, као што су Ирска или Грчка, формирају административне органе на нивоу административно-статистичких региона.

²⁸⁹ Огњен Мирић, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010, стр. 15.

²⁹⁰ Frans Schrijver, *Regionalism after Regionalisation: , and the ,* Press, , 2006, p. 21.

Политички региони подразумевају постојање демократски изабраних и дефинисаних органа власти. Ради се о формирању органа власти које су непосредно изабрали грађани региона и који врше поверен функције. Квалитет и квантитативност надлежности и статуса одређује да ли ће регион бити ниво локалне самоуправе или федерална јединица. Постоји и трећи случај када регион има карактеристике јединице локалне самоуправе и федералне јединице, а такви региони постоје у Шпанији и Италији. Постоје многи појавни облици региона и регионализма, па није увек могуће направити јасну разлику.

Разлике у уставним и политичким аранжманима, као и у системима регионалне власти, отежавају утврђивање свих особености региона, али постоје карактеристике које су заједничке свим регионима. Прво, регион је саставни део територијалне структуре сваке државе, без обзира да ли се ради о федерацији, регионалној или унитарној држави. Друго, регион је највиши ниво система локалне самоуправе, али има и одређене државне функције. Треће, могућност појаве сепаратистичких покрета на регионалном нивоу ствара конфликте са државом због постојања страха од могуће сецесије. Такви случајеви су Каталонија у Шпанији или Бретања у Француској.²⁹¹

Региони могу бити део регионалне државе, федерације или унитарне државе. Он представља највиши ниво власти у систему локалне самоуправе, а може имати изворне или пренесене функције. Регионализација или регионализам представљају два начина настанка региона. Први начин постоји када се регионализација спроводи „одозго према доле”, односно кад овај процес спроводе централне власти. Други начин подразумева настајање региона директном иницијативом грађана. Грађани, у форми одређене идеологије или политичког покрета, изражавају своје захтеве за формирањем власти која би контролисала послове региона. У овом случају, регионализам је децентралистички и усмерен је „одоздо према горе”.

У највећем броју случајева, најважнији послови региона спадају у: административно-планске функције, политичко представљање на државном и наддржавном нивоу и подстицање економског развоја.

²⁹¹ Видети детаљније: Веран Станчетић, *Регион као развојна перспектива у Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 10-12.

3. Начин организације регионалне власти и регионални избори

Најважнији принципи који се односе на место регионалне самоуправе у државној хијерархији и надлежности органа регионалне власти утврђени су „Хелсиншком декларацијом о регионалној самоуправи”, усвојеном 2002. године на конференцији европских министара одговорних за локалну и регионалну власт. Регионална власт позиционирана је између локалних и централних власти. Таква позиција не имплицира постојање хијерархије међу нивоима власти, односно аутоматску подређеност локалних власти у односу на регионалне органе. Регионална самоуправа подразумева постојање законских надлежности и капацитета регионалних органа власти да реализују један део јавних послова. У активностима регионалне власти предност имају интереси регионалног становништва, али уз поштовање закона и принципа супсидијаритета.²⁹²

Основни конститутивни акт региона је статут и мора бити обликован у складу са уставним и законским оквирима. Као што је већ напоменуто, искључива надлежност измене статута припада регионалној скупштини. Узимајући у обзир хијерархију општинских аката, статут се налази испод устава и закона. Посебна врста општинских аката су регионалне одлуке и доноси их регионална скупштина, а у мањој мери извршни орган региона. Одлукама регионалних органа власти уређују се сва питања у надлежности региона.²⁹³ У областима које спадају у њихову надлежност регионалне власти имају право одлучивања, као и овлашћење да усвајају и спроводе политике важне за регион. Право одлучивања може подразумевати законодавна овлашћења. Регионалним органима власти треба омогућити да учествују у законодавним процесима који се односе на надлежности и интересе регионалне самоуправе. Поштовање овог права гарантује се учешћем представника регионалне самоуправе

²⁹² Видети детаљније: “Helsinki Declaration on Regional Self-Government”, *Council of Europe*, Conference of European ministers responsible for local and regional government, 13th Session, Helsinki, 27-28 June 2002, Part A.

²⁹³ Видети детаљније: Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, Службени гласник и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 410–411.

у највишим представничким органима и консултацијама са централним властима.

Централни органи надзиру рад регионалне самоуправе у складу са законским прописима. Сврха надзора је контрола усклађености активности регионалних органа власти са уставом. Поменутом Декларацијом дефинисано је право регионалних власти да учествују у међународној сарадњи, односно да оснивају и учлањују се у међународне организације²⁹⁴

Основна структура регионалне власти састоји се од представничког и извршног органа, који се у одређеним случајевима називају регионалне скупштине и регионалног савета. Организација ова два тела у искључивој је надлежности региона. Чланови регионалне скупштине бирају се тајним гласањем у складу са принципом једнаког и општег права гласа. Број чланова регионалне скупштине одређен је у регионалном статуту, али уз поштовање оквира утврђених законом. Регионалној скупштини могу бити додељене законодавне надлежности, а ниво додељених овлашћења одређен је домаћим правним поретком. У надлежност регионалне скупштине спада доношење и измена регионалног статута и других прописа. Регионални савет одговара за своје активности представничкој скупштини, али у складу условима и поступцима који су прописани у домаћем законодавству.

Председника и чланове регионалног савета бира регионална скупштина на период од четири године. Регионални савет, у складу са регионалним статутом, доноси опште акте, а председник регионалног савета представља регион у спољним односима. Регионална скупштина има надлежност да смени чланове регионалног савета. Органи регионалне управе организују се у складу са надлежностима региона које су дефинисане у уставу. Региони имају самосталност у организовању својих управних органа, а таква надлежност је најчешће дефинисана уставом и законом.²⁹⁵

²⁹⁴ Видети детаљније: "Helsinki Declaration on Regional Self-Government", loc. cit, Part B, Art. 1, 4, 6.

²⁹⁵ Видети детаљније: Веран Станчетић, *Регион као развојна перспектива у Европској унији*, оп. цит, стр. 406-408; "Declaration on Regionalism in Europe", *Assembly of European Regions*, Strasbourg, 1996, Art. 2, para. 1, 2, 3. and 4.

4. Надлежности регионалних власти и пружање услуга

Региони се налазе у повлашћенијем положају него јединице локалне самоуправе како у домену надлежности, тако и у смислу положаја у политичком систему.²⁹⁶ Постојање региона и њихове надлежности утврђују се уставом, уз навођење њихових назива. Надлежности јединица локалне самоуправе утврђују се законима и подзаконским актима. Поред мањег надзора централне власти, региони располажу већим финансијским средствима од јединица локалне самоуправе. Региони доносе одлуке које се тичу устава и закона, а то им је омогућено кроз право да учествују у формирању парламента. Са друге стране, јединице локалне самоуправе, без обзира на место које имају у политичком систему, немају то право.

Региони треба да имају надлежност над свим пословима који садрже доминантну регионалну димензију.²⁹⁷ Расподела надлежности између регионалних и централних власти дефинише се уставом или посебним законима, а у складу са принципима политичке децентрализације и супсидијарности. У складу са тим, расподела функција врши се тако да њихово обављање буде што ближе грађанима.²⁹⁸

У надлежности региона најчешће спадају функције које нису државног карактера и које општине нису у могућности да врше. Место региона у систему организације власти зависи од његових надлежности и њима не сме бити угрожено јединство државе као целине.²⁹⁹ Надлежности региона прописане су уставом. Регионима може бити додељено право да допуњују и разрађују законе и остале прописе које доноси централна власт како би их прилагодили сопственим потребама. Постоје два случаја када може доћи до одступања у законом прописаној подели надлежности. Први случај постоји када парламент у тренутку доношења закона само утврди основне елементе материје која се тим законом регулише, а регионима

²⁹⁶ Видети детаљније: Жељко Бољевић, „Регионална држава као средње решење између унитарне државе и федерације”, оп. цит, стр. 173–174.

²⁹⁷ Видети детаљније: “Declaration on Regionalism in Europe”, loc. cit, Art. 3, para. 3.

²⁹⁸ *Ibidem*, Art. 3, para.1.

²⁹⁹ Видети детаљније: Миодраг Јовичић, *Регионална држава*, оп. цит, стр. 91–95.

препусти њихову даљу допуну и разраду. Други случај је када органи региона имају право да сопственим прописима уреде извршавање закона које је донела централна власт. За извршавање ових закона надлежни су регионални органи управе. У оба случаја неопходна је делегација овлашћења, а активности региона представљале би, у ствари, помоћ централним органима у извршавању прописа који важе на нивоу државе.

Одлуке и мере централних власти које имају утицаја на надлежности и интересе регионалних власти могу се усвојити само након пристанка представника региона укључених у процес. То се посебно односи на мере и одлуке које имају последице по финансијску ситуацију региона и локалних заједница и одлуке које се тичу опсега законодавне надлежности које регион можда има.³⁰⁰

Неке од најчешћих функција које спадају у опсег надлежности региона су: регионалну економску политику, регионално планирање, изградњу и стамбену политику, телекомуникације, транспортну инфраструктуру, енергетику, бригу о животној средини, пољопривреду и рибарство, образовање на свим нивоима, универзитете и истраживање, културу, медије, јавно здравље, туризам и разоноду, спорт, полицију и јавни ред.³⁰¹

5. Финансирање регионалних власти

Региони имају финансијску аутономију, што подразумева довољна финансијска средства за вршење функција у њиховој надлежности. Руковођење финансијама заснива се на економским принципима, ефикасности, рационалном коришћењу ресурса, пружању услуга грађанима и транспарентности у доношењу одлука о буџету.³⁰²

Врсте прихода које регионалне власти самостално прикупљају дефинишу се уставом и законом, али се пре тога врши процена укупних финансијских оптерећења којима подлежу правна лица и грађани на територији целе државе. На тај начин се процењују

³⁰⁰ Видети детаљније: "Declaration on Regionalism in Europe", loc. cit, Art. 3, para. 6.

³⁰¹ *Ibidem*, Art. 3, para. 1.

³⁰² *Ibidem*, Art. 4, para. 1.

неопходна финансијска средстава која су регионима потребне за вршење послова у њиховој надлежности.³⁰³ Зато региони имају право на адекватан удео у порезима који се прикупљају на нивоу државе и значајну улогу у обликовању закона из области финансија на државном нивоу. Региони су сконцентрисани на мањи број главних извора прихода из наведених пореза да би прикупили адекватна финансијских средства. Та средства омогућавају стабилно управљање буџетом региона и спровођење економске политике која треба да резултира одрживим развојем.³⁰⁴

Утврђивање прихода које самостално прикупљају у виду пореза или такси кључно је за регионе. Ти приходи се прецизно дефинишу, као и удео у порезима које централна власт убира на територији региона. Буџет региона сваке године утврђује регионална скупштина. Веома је важно да су регионалне власти овлашћене да самостално прикупљају таксе за вршење појединих активности на њиховој територији, као и да остварују приходе од своје имовине.

Уколико приходи нису довољни за вршење послова из њихове надлежности, регионалне власти могу се обратити централним властима за помоћ у виду кредита или зајма. Држава може регионима дати неповратну помоћ, али се она мора наменски трошити. То је нарочито важно када се ради о обављању послова од којих корист има цела држава, па се организују фондови за финансирање региона који из објективних разлога не могу прикупити довољно средстава за вршење својих функција. То омогућава подједнак развој свих региона и уједначавање услова живота грађана у целој држави.³⁰⁵

Када одређене приходе деле различити нивои власти законом су одређени обим и процедура расподеле. Општа финансијска расподела из државних фондова има значајније место него наменске субвенције. Законом се одређују критеријуми спровођења наведене државне расподеле. У случају да регион нема овлашћења за самос-

³⁰³ Видети детаљније: Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, оп. цит, стр. 411.

³⁰⁴ Видети детаљније: "Declaration on Regionalism in Europe", loc. cit, Art. 5, para. 2. and Art. 4, para. 2.

³⁰⁵ Видети детаљније: Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, оп. цит, стр. 411–412.

тално убирање пореза његове власти имају право учествовања у организацији надлежних органа и пореских процедура.³⁰⁶

Често се догађа да се током времена појаве значајне разлике међу регионима у погледу финансијске стабилности, развијености привреде, квалитета инфраструктуре или квалитета пружања услуга. Да би се умањиле шансе за такву појаву и створили услови за уравнотежен развој на читавој територији у већини држава постоји принцип солидарности. Тај принцип подразумева постојање система финансијског уједначавања на централном нивоу.³⁰⁷ Циљеви и процедуре финансијског уједначавања прописане су уставом и законима. На основу објективних критеријума процењују се разлике у распоређености финансијског терета који подносе региони. Региони који су обавезни да издвоје средства у складу са принципом солидарности и даље имају обавезу да изворе пореских прихода који су им доступни користе на законом прописан начин. Потребне општина су још један критеријум који се узима у обзир приликом израчунавања средстава неопходних за изједначавање. Финансијско изједначавање има облик трансфера новчаних средстава са централних власти на регионе и између региона.

6. Односи регионалних и других нивоа власти

Региони имају важну улогу у законодавним телима државе. Са друге стране, држава је обавезна да дефинише аранжмане који омогућавају регионалним институцијама учешће у процесима доношења одлука ако ти процеси имају утицаја на регионалне надлежности. Региони су укључени у именовање судских органа, чија је надлежност решавање спорова око поделе надлежности између централних и регионалних власти. Ови спорови се решавају судским процесом или арбитражом.³⁰⁸

³⁰⁶ Видети детаљније: "Declaration on Regionalism in Europe", loc. cit, Art. 5, para. 4. and 5.

³⁰⁷ *Ibidem*, Art. 6, para. 1.

³⁰⁸ Видети детаљније: "Declaration on Regionalism in Europe", loc. cit, Art. 7, para. 1, 2, and 3.

Федералне јединице имају елементе државности, али нису државе у суштинском смислу. Оне нису суверене, али имају своје уставе који морају бити у складу са савезним уставом. То су кључне карактеристике на основу којих се прави разлика између региона и федералних јединица.³⁰⁹ Региони нису државе и немају својства државности, што их чини различитим од федералних јединица. Статути које имају региони морају бити сагласни са уставом и законима.

Федералне јединице и региони немају исте надлежности, јер ови други могу да обављају само оне функције које су им уставом додељене. Федералне јединице могу доносити законе, али они не смеју бити у колизији са законима који важе на нивоу федерације. Због већег обима надлежности од региона, федералне јединице имају веће приходе и већа права на приходе које саме остварују.

Систем органа власти у федералној јединици подразумева постојање парламента, владе, инокосног органа који се налази на челу федералне јединице, органе управе и правосудног система. Дакле, систем органа у федералној јединици сличан је систему власти на нивоу федерације. Са друге стране, региони имају специфичну структуру власти, јер они немају особине државности. Судови у регионима су саставни део јединственог судског система који постоји у држави.

Региони учествују у вршењу централне власти преко својих изабраних представника у једном од домова централног парламента. Централна власт, са своје стране, има представнике у регионима који брину о остваривању државних интереса.

Разликовање унитарне и регионалне државе највише је утемељено на учешћу региона у формирању централног парламента. Карактер заступљености региона у једном од домова парламента зависи од начина избора чланова. У првом случају, избор се врши по регионима као изборним јединицама, док су у другом случају чланови дома прави представници региона. Избор једног од два наведена решења има значајан утицај на особеност регионалне државе. У првом случају, не може се говорити о правој

³⁰⁹ Видети детаљније: Жељко Бољевић, „Регионална држава као средње решење између унитарне државе и федерације”, оп. цит, стр. 172–173.

регионалној држави, јер региони имају више улогу изборне јединице. Друго решење се уклапа у концепт регионалне државе, јер региони у својству посебне територијалне јединице именују своје представнике у дом у коме су представљени. Тај парламентарни дом састављен је искључиво од представника региона, али постоји могућност учешћа других чланова изабраних на основу функције или именоване.

Број представника појединих региона, односно да ли сви региони именују исти број региона или то није случај, јесте кључна карактеристика дома у коме су представљени региони. Подједнака заступљеност региона назива се паритетна заступљеност, док се неједнака заступљеност назива непаритетна заступљеност. У суштини, тренутно преовлађује став да паритетно начело није адекватно, па се број представника региона одређује сразмерно њиховој величини, односно броју становника. У државама са демократским уређењем представници региона морају бити изабрани, па начин њиховог избора има посебан значај. Прва могућност је да највиши орган региона изабере представнике, а друга да их бирају грађани региона на општим и непосредним изборима. На пример, у Шпанији представнике бира највиши орган аутономне заједнице, а у Италији сенаторе бирају грађани.³¹⁰

У међународним активностима на територији матичне државе учествују региони ако се те активности на било који начин односе на њихове надлежности и интересе. Учешће региона у наведеним активностима дефинише се у складу са одговарајућим законским нормама. Централне власти морају консултовати регионалне власти пре него што потпишу уговор који може имати последице по виталне интересе региона. Када држава има намеру да закључи међународни уговор који ће имати утицаја на надлежности региона, регионалне власти морају учествовати у изради нацрта уговор и његовом закључењу. Начин њиховог учешћа дефинише се у складу са домаћим важећим процедурама између државе и региона.³¹¹

³¹⁰ Видети детаљније: Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, оп. цит, стр. 419–422.

³¹¹ Видети детаљније: “Declaration on Regionalism in Europe”, loc. cit, Art. 10, para. 4. and 5.

Вршење функција које су додељене регионима и локалним властима подразумева сарадњу утемељену на међусобном поверењу, али у складу са принципом супсидијаритета. Региони и локалне заједнице улажу заједничке напоре у промоцији међусобне сарадње, без запостављања чињенице да региони најчешће имају право контроле над локалним властима. Локалне власти морају бити консултоване о свим мерама на нивоу региона ако се тичу делокруга њихових надлежности или интереса. То се посебно односи на мере које могу утицати на финансијску моћ локалних власти.³¹²

7. Удруживање и асоцијације регионалних власти

Региони треба да имају овлашћења која им омогућавају потписивање уговора и споразума са другим регионима у оквиру исте државе.³¹³ Они имају довољно капацитета да реализују наведене активности на међународном нивоу. То подразумева закључивање уговора, споразуме и протокола међународног карактера. У случајевима који су прописани у домаћем законодавству, централне власти морају дати одобрење за успостављање таквих облика сарадње. Региони имају надлежности да самостално поставе своје представнике или заједно са другим регионима. Ти представници могу вршити своје функције у другој држави или у одговарајућој међународној организацији.³¹⁴

У надлежности региона спада могућност оснивања представничког или извршног органа са регионима других држава. Та активност мора бити у складу са законским оквирима држава које ти региони представљају. Активности међурегионалних органа подлежу процедурама надлежних судова на исти начин као и регионална тела.³¹⁵

Региони имају место у систему власти које им омогућава да се самостално учлањују у међународне организације регионалних власти. Учлањење се обавља у складу са надлежностима региона и законским

³¹² *Ibidem*, Art. 9.

³¹³ *Ibidem*, Art. 8, para. 3.

³¹⁴ *Ibidem*, Art. 8, para. 3.

³¹⁵ *Ibidem*, Art. 11, para. 3. and 4.

оквирима дефинисаним у уставу државе. Регионалне власти имају право да буду представљене у државним институцијама и телима које су основане због сарадње са институцијама ЕУ. Ниво укључености региона у наведене институције и тела дефинисан је у државном и европском законодавству.³¹⁶

У наредним деловима рада на биће приказане асоцијације региона у Пољској, Чешкој и Мађарској. На примеру ових асоцијација биће приказане најчешће унутрашње и спољне активности њихових органа и чланова. У свим државама Вишеградске групе постоји више асоцијација које окупљају округе и регионе, али, као у случају локалних власти, оквири рада не дозвољавају њихову целокупну анализу. У другом поглављу није анализирана асоцијација локалних власти из Мађарске. Како би анализа асоцијација локалних и регионалних власти обухватила све државе Вишеградске групе, у трећем поглављу биће анализирана асоцијација из ове државе.

8. Вишеградска група: положај и овлашћења регионалних власти

8.1. Начин организације регионалних власти и регионални избори

Територија *Пољске* је подељена на 16 региона, који се називају војводства. Након завршетка другог круга реформи током 1998. године, ова административна подела ступила је на снагу 1. јануара 1999. године.

Органи региона су скупштина и одбор. Мандат посланика у скупштини региона траје четири године, а њеним радом руководи председавајући. У регионалне скупштине бира се од пет до 15 посланика по кварту. Посланици се бирају тајним гласањем, а право да учествују на директним изборима имају сви грађани са правом гласа. Одбор региона је извршни орган и има пет чланова.³¹⁷

³¹⁶ Видети детаљније: Jovan Komšić, *Principles of European Regionalism*, Association of Multiethnic Cities of Southeast Europe Philia, Novi Sad, 2007, p. 44.

³¹⁷ Видети детаљније: Andrzej Kowalczyk, "Local Government in Poland", loc. cit, pp. 230-231.

Слика 9: Мапа региона у Републици Пољској



Извор: http://www.krykiet.com/polish_provinces.jpg, 21/10/2011.

Председника скупштине тајним гласањем бирају посланици из својих редова. Избор председника скупштине захтева присуство минимум половине посланика, а кандидат мора добити апсолутну већину гласова. Председник скупштине организује рад скупштине, сазива седнице и председава њима. Председавајућег и три потпредседника одбора бира скупштина региона међу својим члановима тајним гласањем. Њихов избор захтева апсолутну већину гласова и присуство половине посланика скупштине региона. Председавајући одбора представља регион и руководи редовним активностима. Када није могуће спровести редовне процедуре, председник одбора предузима хитне мере. Такве ситуације подразумевају постојање директне опасности по живот грађана, имовину и јавне интересе. Председник одбора самостално процењује да ли постоји ванредна ситуација и доноси одлуку о предузимању хитних мера.³¹⁸

³¹⁸ Видети детаљније: Марек Војчик и Моника Грабиец, *Организација администрације и принципи функционисања органа локалне самоуправе у Пољској*, оп. цит, стр. 50–51 и 58–59.

Изборним законом дефинисани су принципи и процедуре расписивања избора. Број посланика је пропорционалан броју становника и креће се од 50 до 100. Редовне седнице сазивају се на захтев председника скупштине и по потреби, али минимум једном у три месеца. Ванредне седнице сазивају се на захтев 1/4 посланика. Одлуке се доносе простом већином гласова у присуству половине од укупног броја посланика. Гласање је јавно, изузев када се гласа о избору или разрешењу чланова одбора региона.³¹⁹

Одбор региона спроводи одлуке скупштине региона и обавља дужности прописане законом. Овај орган обавља послове који су у надлежности региона, ако за то није задужена скупштина региона или административни органи. Начин рада и унутрашња организација одбора дефинисани су статутом региона, а у вршењу својих функција овај орган је одговоран скупштини.³²⁰

Званичан назив за регион у *Чешкој* је крај. Територија ове државе подељена је на 14 региона, што укључује и главни град Праг. Током 1997. године договорено је да наведена административна подела буде реализована 2000. године.

Најважнији органи региона су регионална скупштина и регионални савет. Чланове регионалне скупштине директно бирају грађани тајним гласањем на општим изборима, а њихов мандат траје четири године. Друга питања у вези са регионалним изборима дефинисана су у статуту региона. У надлежност регионалне скупштине спада контрола буџета и субвенција додељених општинама. Регионални савет је извршни орган и његови чланови су председник, потпредседник и други појединци које бира регионална скупштина на период од четири године. Регионалном савету у раду помажу различите регионалне службе.³²¹

³¹⁹ *Ibidem*, стр. 38–39.

³²⁰ *Ibidem*, стр. 56.

³²¹ Видети детаљније: *Local and regional structures in Europe*, Council of European Municipalities and Regions, Paris, 2006, p. 11.

Слика 10: Мапа региона у Чешкој Републици



Извор: <http://www.dicota.cz/images/cz-map-wherebuy.jpg>, 21/10/21011.

Треба нагласити да у Чешкој постоји заједнички модел јавне управе у коме су регионални органи, као и општински, истовремено извршна тела централне власти и територијални самоуправни органи. Уставом је дефинисано које функције администрације централне власти извршавају регионални, односно општински органи.³²²

Самоуправни региони којих има 14 груписано је у осам већих „кохезионих“ региона како би се створили услови за управљање Структурним фондовима. У складу са методологијом ЕУ, ови региони су одређени као НУТС 2 региони. Сваки од осам НУТС 2 региона има регионални савет састављен од представника свих скупштина самоуправних НУТС 3 региона које обухвата. Добијање помоћи у виду Структурних фондова захтева постојање Регионалног оперативног програма. Регионални савет је руководећи регионални орган и одговоран је за припрему наведених програма.³²³

³²² Видети детаљније: “The State of Regionalism in Europe”, An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe, The Assembly of European Regions, Strasbourg, October 2010, p. 51.

³²³ Видети детаљније: Michael Baun and Dan Marek, “Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 16, No. 4, December 2006, p. 413.

Као и у Чешкој, назив за регион у *Словачкој* је крај. Територија ове државе подељена је на осам самоуправних региона, који су званично уведени 1. јануара 2002. године.

Органи виших јединица територијалне самоуправе, односно региона, су савет више јединице територијалне самоуправе и председник. Савет је састављен од посланика, чији мандат траје четири године. Посланици се бирају тајним гласањем на директним изборима, а право гласа имају сви грађани који стално бораве на територији региона. Избор чланова регионалног савета и председника врши се у складу са принципом општег права гласа.³²⁴ Регионалном савету у раду помажу комисије, чије чланове овај орган бира из свог састава. Чланови комисија могу бити и независни експерти.³²⁵

Председник региона представља извршну власт и врши исте дужности као и градоначелник општине, али на вишем хијерархијском

Слика 11: Мапа региона у Словачкој Републици



1. Братислава	2. Трнава	3. Нитра	4. Тренчин
5. Жилина	6. Банска Бистрица	7. Прешов	8. Кошице

Извор: <http://slovakia.eu/upload/content/images/Intro/Slovakia/admin.jpg>, 23/10/2011.

³²⁴ Видети детаљније: "Constitution of the Slovak Republic", 01 October 1992, Art. 69.

³²⁵ Видети детаљније: *Local and regional structures in Europe*, loc. cit, p. 48.

нивоу. Председник региона бира се на посебним изборима и његов мандат траје четири године. Он није члан регионалног савета, али председава седницама овог органа.³²⁶

Округ је највиши ниво локалне самоуправе у *Мађарској*. Окрузи врше многе функције региона, па нису класичан средњи ниво локалне власти, а има их 19. Поред њих, као што је већ наведено у једном од претходних делова књиге, постоји седам статистичко-планских региона.

На окружном нивоу постоје окружна развојна већа, а на нивоу статистичко-планских региона регионална развојна већа. Окружно развојно веће је квазивладино тело састављено од изабраних и постављених чланова. У надлежности овог тела је координирање активности регионалног развоја. Чланови регионалних развојних

Слика 12: Мапа округа у Републици Мађарској



Извор: <http://nonhores.com/img/minister/hun-map.jpg>, 21/10/2011.

³²⁶ Видети детаљније: David Shakespeare, “Regional democracy in the Slovak Republic”, Report, The Congress of Local and Regional Authorities - Council of Europe, Strasbourg, 23 October 2006, Art. 28.

већа делегирају се из округа, јер ове институције, у ствари, представљају удружене округе. Председници регионалних развојних већа бирају се међу председницима округа које регион обухвата, а његова ротација врши се сваке године. Паралелно са локалним властима, питањима регионалног развоја баве се окружна и регионална развојна већа. Током 1998. године усклађен је положај округа и статистичко-планских региона са НУТС стандардом, односно окрузи су дефинисани као НУТС 3 региони. Може се претпоставити да ће у будућности статистичко-плански региони прерасти у класичан облик регионалне самоуправе са непосредно изабраним властима и конкретним надлежностима.³²⁷

На нивоу округа постоје генерална скупштина и председник. Чланове генералне скупштине бирају директно грађани у складу са принципом општег права гласа, а њихов мандат траје четири године. Председник округа врши извршну власт и бира га генерална скупштина из својих редова на период од четири године.³²⁸ Постоје две врсте окружних изборних јединица: насеља са мање од 10 000 становника и насеља са више од 10 000 становника.³²⁹ Чланове генералне скупштине бирају грађани са листе политичких партија или асоцијација. Генерална скупштина има статус општинског представничког органа. Председник генералне скупштине бира се тајним гласањем.³³⁰

8.2. Надлежности регионалних власти и пружање услуга

У *Пољској* на нивоу региона постоје две администрације које имају различита овлашћења и дужности – државна и самоуправна администрација. Војвода је представник централне власти на регионалном нивоу и надлежан је за спровођење државне политике у

³²⁷ Видети детаљније: Веран Станчетић, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, оп. цит, стр. 130–131.

³²⁸ Видети детаљније: *Local and regional structures in Europe*, loc. cit, p. 25.

³²⁹ Видети детаљније: István Temesi, “Local Government in Hungary”, loc. cit, p. 355.

³³⁰ Видети детаљније: “The State of Regionalism in Europe”, An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe, loc. cit, p. 107.

стратешким областима за регион. Региони имају изворне и пренете надлежности. Најважније области у изворној надлежности региона су: (1) регионална политика, (2) здравствена заштита, (3) социјална помоћ, (4) јавно образовање³³¹, (5) култура, (6) јавни превоз, (7) саобраћајна инфраструктура, (8) заштита животне средине, (9) одбрана, (10) јавни ред и мир, (11) уређење простора и (12) пољопривреда, шумарство и рибарство.³³² Власти региона самостално формулишу стратегију и политику развоја региона, а пројекти су основни инструмент њихове имплементације. Изворне функције региони врше у складу са својим правилима и на сопствену одговорност, док су пренете функције дефинисане законом.

У изворне надлежности региона у *Чешкој*, између осталог, спада брига о јавном здрављу, социјална помоћ, средње образовање, одржавање регионалне мреже путева, јавни превоз, заштита животне средине и регионални развој.³³³ Региони врше и пренете функције централне власти које су дефинисане законом, а односе се на посебне области политике, као што су спољна политика, унутрашњи послови, одбрана и безбедност, индустрија и трговина, финансије, инфраструктура и пољопривреда.³³⁴

Централна власт интервенише у надлежности региона само ако се тиме штити уставни поредак. Питања у интересу региона и његових становника спадају у искључиву надлежност регионалних власти, а једини изузетак су делегиране надлежности. Обављање делегираних послова регулисано је одређеним оквирима. Први оквир је јасно дефинисана процедура доношења уредби на нивоу региона. Други оквир су владине резолуције и директиве које издају централни административни органи. Регионалне власти добијају одговарајућу финансијску надокнаду за вршење пренетих надлежности.³³⁵

³³¹ У овај домен дужности спада и високо образовање.

³³² *Ibidem*, стр. 34-36.

³³³ Видети детаљније: *Local and regional structures in Europe*, loc. cit, p. 11.

³³⁴ Видети детаљније: "The State of Regionalism in Europe", An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe, loc. cit, p. 53.

³³⁵ Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Czech Republic*, loc. cit, pp. 20-24.

Региони у *Словачкој* представљају правне ентитете и њихове власти имају право на поседовање имовине, сопствени буџет, аутономију у раду и финансијску независност, пословање, прикупљање административних надокнада и усвајање општих обавезујућих прописа. Регионалне власти могу да учествују у међународној, прекограничној и унутрашњој сарадњи. Надлежности региона могу бити изворне и делегиране са централних нивоа власти. У изворне надлежности региона спада: путна мрежа друге и треће категорије, просторно планирање, инвестиције и улагање, одређене области социјалног осигурања, болнице, средње образовање, одржавање културних објеката, учешће у цивилној одбрани, регионални развој и издавање дозвола за апотеке и приватне ординације.³³⁶

Пренесене надлежности региона дефинисане су законом, а најважнија питања на које се односе су: одбрана, ватрогасна заштита, управљање државном имовином, јавна имовина и услуге, одређене сфере образовања, здравствена заштита пословање, финансије, јавне набавке, пољопривреда и шумарство, управљање водама и заштита животне средине, као и одређене сфере образовања, здравствене заштите и друмског саобраћаја.³³⁷ Сваки регион је надлежан да самостално доноси прописе о регионалном порезу, таксама, здравственом систему или регионалним службама.

Окрузи у *Мађарској* су задужени за пружање услуга за које општине немају довољно капацитета. У складу са принципом супсидијаритета, окружне власти не могу вршити задатке градова и општина ако они желе да задрже надлежност над њима. Надлежности округа деле се на изворне и опционе. Изворне надлежности округа укључују средње школе, инфраструктуру институција културе, туризам, одржавање болница и домова пензионера, као и развој земљишта.³³⁸ Опционе надлежности подразумевају преузимање функција које нису изричито додељене некој

³³⁶ Видети детаљније: "Regionalism Across Europe", Report, *Assembly of European Regions*, Strasbourg, September 2006, p. 100.

³³⁷ Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Slovak Republic*, loc. cit, p. 13.

³³⁸ Видети детаљније: *Local and regional structures in Europe*, loc. cit, p. 25.

организацији и ако се тиме не угрожавају интереси села и градова у оквиру округа. Неке од тих функција могу бити: учешће у општинским асоцијацијама, промовисање бриге о околини у сфери пословања, оснивање јавних фондација, промоција окружног развоја, промовисање питања које се тичу националних мањина или развој међународних партнерстава.³³⁹

8.3. Финансирање регионалних власти

Региони у *Пољској* имају сопствене приходе, а додатна финансијска средства стичу субвенцијама и посебним донацијама из државног буџета. Додатне приходе региони могу стећи коришћењем своје имовине, односно њеним управљањем у складу са економским принципима. Понекад региони не могу прикупити довољно средстава, па постоје опште субвенције, наменске донације и систем изједначавања финансијских капацитета.³⁴⁰

Региони имају удео у порезима које убира централна власт. У порезима прикупљеним од становништва на њиховој територији удео региона је 1,5%. Удео региона у порезу на приход корпоративних тела и јединица које нису правна лица, а имају седиште на њиховој територији, износи 0,5%. Субвенције централне власти намењене су за образовање, аутопутеве и компензације.³⁴¹

У Пољској је честа појава да страни улагачи више инвестирају у већ развијене регионе који се налазе у централном делу државе, а мање у регионе на периферији који немају такав ниво развијености. Тиме се повећавају економске разлике између региона, јер су развијени региони привлачни за инвестиције, док са регионима на периферији то није случај. У циљу решавања поменутог проблема формиране су специјалне економске зоне које на различите начине подстичу развој. Најзначајнији подстицај је смањивање пореза на добит предузећа ако успостави своје седиште у једној од зона.

³³⁹ Видети детаљније: "The State of Regionalism in Europe", An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe, loc. cit, p. 107.

³⁴⁰ Видети детаљније: "Regionalism Across Europe", loc. cit, p. 97.

³⁴¹ Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Poland*, loc. cit, pp. 40-44.

Специјалне економске зоне утицале су на повећање страних директних инвестиција.³⁴²

Региони у **Чешкој** поседују имовину и самостално управљају својим активностима у складу са висином њиховог буџета. Фискална аутономија региона је у одређеној мери ограничена, јер њихове власти немају овлашћења за наметање било каквог регионалног пореза. Прилив финансијских средстава у буџет региона остварује се од пореза прикупљених на нивоу читаве државе, а законом је прописано колики је њихов удео. Процент који припада регионима дефинише се на централном нивоу након консултација са Асоцијацијом региона Чешке Републике (*Asociace krajů České Republiky – АКČР*). Додатни приходи остварују се субвенцијама централне власти, управљањем имовином и економским активностима. Структурни фондови ЕУ представљају још један извор прихода за регионе.³⁴³ Од укупних прихода који су остварени опорезивањем на државном нивоу удео региона у већини пореза износи 8,92%. Порези који представљају извор прихода за регионе су: ПДВ, 60% од пореза на доходак samozапослених и независних радника, као и поједини порези везани за приход грађана и предузећа. Удео сваког региона у наведеним порезима одређен је законом, а кључни критеријуми расподеле су број становника, економска развијеност, број и обим регионалних организација и врста регионалних проблема.³⁴⁴

У законодавству Чешке није предвиђен систем за уједначавање финансијских капацитета региона и општина. Са друге стране, постоји сложен систем условних дотација и субвенција које су намењене за посебну употребу. Регион или општина доставља извештај о утрошку средстава.³⁴⁵

³⁴² Видети детаљније: Piotr Zientara, "Regionalism and Free-Market Reform: The Case of Poland", *Economic Affairs*, Vol. 27, Issue 2, June 2007, p. 53.

³⁴³ Видети детаљније: "The State of Regionalism in Europe", An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe, loc. cit, p. 53.

³⁴⁴ Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Czech Republic*, loc. cit, pp. 28-29.

³⁴⁵ Видети детаљније: Philip J. Bryson and Gary C. Cornia, "Fiscal Decentralization in the Czech Republic", Analytical report, United Nations Public Administration Network, 22 July 2002, p. 9.

Субвенције централних власти износе 58% од укупних прихода региона, а Општа управа за трезор (*Všeobecná pokladní správa*) је најважнији орган надлежан за доделу. Најчешће се субвенције додељују за квалитетније функционисање железничког и аутобуског саобраћаја, али и за регионалне пројекте. Општа управа за трезор субвенцијама финансира вршење делегираних функција и добровољне ватрогасне бригаде у сваком региону. Други државни органи који додељују субвенције регионима су Министарство за рад и социјална питања, Министарство образовања, омладине и спорта или Министарство за регионални развој. Субвенције имају посебну сврху и укључују финансирање текућих и капиталних активности у надлежности региона. У већини случајева централне власти захтевају да је прималац субвенције способан да буде кофинансијер програма. Додатни услов представља врста програма за коју се новац издваја. Субвенције су део годишњег државног буџета, а надлежни орган на основу својих критеријума одређује коме ће оне бити додељене.³⁴⁶

Кључни извори прихода регионалних власти у *Словачкој* су регионални порези и удео у порезу на доходак. Једини прави извор сопствених прихода региона је порез на моторна возила, који се односи на аутомобиле предузећа, јер не постоји порез на приватна возила. Средства прикупљена на основу овог пореза не иду у државни буџет. Регионалне власти имају дискреционо право да одреде стопу пореза, али у оквиру одређених граница. Регионима припада део финансијских средстава од пореза на доходак који прикупља централна власт. Удео региона у порезу на приход дефинисан је законом и износи 23,5%. Овај износ дели се између неколико региона на основу система састављеног од скупа критеријума и коефицијената који се односе на статистичке и емпиријске податке за сваки регион. У крајњем резултату региони су другачије позициониран, па се у складу са тим одређују средства која им појединачно припадају.

Централна власт убира порезе на лични и корпоративни приход. Од укупног износа овако прикупљених средстава држава издваја

³⁴⁶ Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Czech Republic*, loc. cit, pp. 30–31.

одређени износ и дели га на осам делова, сходно броју региона. Централне власти затим преносе одређена финансијска средства сваком региону појединачно. Регионалне власти имају потпуну слободу у управљању тим средствима.³⁴⁷

Региони своје активности највише финансирају сопственим приходима, али значајан удео имају и државне субвенције. Предлог регионалног буџета усваја се једном годишње, а у закону је утврђено који порези и надокнаде представљају регионални приход. Током 2002. и 2003. године регионима су додељене посебне, односно наменске, субвенције којима су финансиране њихове изворне функције. Почетком 2004. године посебне субвенције замењене су општим субвенцијама. Регионима је дато право да самостално одлучују о употреби додељених средстава у оквиру својих буџета. Посебним субвенцијама финансира се вршење функција које су централне власти пренеле регионима.³⁴⁸

Законом о локалним порезима, који је донет 1990. године, окрузима је у *Мађарској* додељена надлежност за самостално убирање пет различитих пореза. То су порези на: пословање, имовину, туризам, коришћење градског грађевинског земљишта, као и комунални порез. Централна власт утврђује основицу пореза, а окружне власти одређују који ће порез прикупљати и стопу пореза у складу са горњом границом коју је одредила централна власт. Субвенције централне власти су највећи извор прихода округа, а финансирају се од пореза на лични доходак који се убира на централном нивоу.³⁴⁹

Окрузи управљају својим приходима кроз буџет који на годишњем нивоу утврђује генерална скупштина. Надлежности дозвољавају окрузима поседовање имовине и самостално управљање приходима, а могу на сопствену одговорност реализовати пословне активности.³⁵⁰

³⁴⁷ Видети детаљније: David Shakespeare, "Regional democracy in the Slovak Republic", loc. cit, Art. 45, 46, 47 and 49.

³⁴⁸ Видети детаљније: "Regionalism Across Europe", loc. cit, pp. 100-101.

³⁴⁹ Видети детаљније: Liesbet Hooghe, Gary Marks and Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A comparative study of 42 democracies (1950-2006)*, Forthcoming with Routledge (2010), , 2009, p. 161.

³⁵⁰ Видети детаљније: "The State of Regionalism in Europe", An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe, loc. cit, p. 108.

Остале надлежности округа у области финансија исте су као и општинске, о чему је више речено у другом поглављу.

8.4. Односи регионалних и других нивоа власти

Регионалне власти у **Пољској** имају своје политичке представнике у оба дома Парламента. Централна власт преко својих регионалних органа надзире усклађеност активности региона са Уставом и законима. Регионални органи централне власти су војводе и компетентна тела попут Главног надзорног одбора или Регионалне коморе за ревизију. Улога војводе као представника централне власти на регионалном нивоу је да штити државне интересе.³⁵¹ Локалне власти често се консултују са регионима око разних питања. Консултације су обавезне када се ради о реализацији Интегрисаног оперативног програма регионалног развоја или инвестицијама које се не односе само на локалне власти.³⁵²

Централне власти контролишу законитост рада регионалних органа, што подразумева: приступ важним документима, инспекцију административних органа, присуство на седницама регионалних органа и потврђивање легалности донетих одлука или њихово поништавање. Скупштина на захтев премијера доноси одлуку о распуштању представничког органа региона, а премијер самостално распушта одређени орган региона ако није обавио јавни задатак.³⁵³

У складу са Уставом **Чешке**, регионална скупштина подноси предлог закона доњем дому Парламента, односно Дому посланика. Овакву врсту интервенције регионалне власти најчешће користе када желе да заштите своје активности. Надлежности локалних и регионалних власти строго су дефинисане законом. Регионална скупштина нема надлежност да пренесе било који задатак општинским органима, а Уставом су јасно утврђени њихови односи. Између ова два нивоа власти не постоји хијерархија, већ се њихов однос заснива на сарадњи.

³⁵¹ Видети детаљније: *Poland – Your Business Partner*, Institute for Market, Consumption and Business Cycles Research, Warsaw, 2008, pp. 10-11.

³⁵² Видети детаљније: “Regionalism Across Europe”, loc. cit, p. 97.

³⁵³ Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Poland*, loc. cit, pp. 47-48.

У односе региона и централне власти спада вршење делегираних функција. Одговарајући регионални органи врше функције које иначе обавља централна администрација. У вршењу пренетих функција регионални савет је одговоран надлежном министарству или другом органу.³⁵⁴

Регионалне власти у *Словачкој* имају право да самостално закључују споразуме и успостављају сарадњу са другим регионима у држави. У овој земљи не постоји премоћ регионалних власти у односу на локалне. Између општина и региона постоји развијена сарадња у многим областима од којих су најважније међународна и прекогранична сарадња, планирање, административни послови, пружање економских услуга, регионални развој и финансије.³⁵⁵

Региони функционишу као прилично аутономне територијалне јединице, без свакодневних упутстава или добијања претходне сагласности централних власти. Централна власт не може издавати наређења регионима, али може достављати предлоге или препоруке. Одлуке које доносе регионални извршни органи могу се оспорити пред надлежним судовима. Између централних и регионалних власти не постоји механизам међууправног надзора, па се може рећи да је систем спољне контроле искључиво судски.³⁵⁶

Између локалних и регионалних власти не постоји институционални, оперативни или финансијски однос. Сарадња и комуникација између ова два нивоа власти је веома слаба. У односима регионалних и локалних власти не постоји хијерархија, односно један ниво власти није супериоран у односу на други, а нема ни субординације.

У неким аспектима локалне власти су природно потчињене одлукама регионалних власти. Такав однос постоји у области планирања када, на пример, планови развоја града морају да се ускладе са регионалним планирањем.³⁵⁷

³⁵⁴ Видети детаљније: "The State of Regionalism in Europe", An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe., pp. 52-53.

³⁵⁵ *Ibidem*, p. 101.

³⁵⁶ Видети детаљније: David Shakespeare, "Regional democracy in the Slovak Republic", loc. cit, Art. 38.

³⁵⁷ *Ibidem*, Art. 62. and 63.

Као и у случају општина, Парламент *Мађарске* има право да распусти органе окружне власти. На основу предлога Владе, а након добијања мишљења Уставног суда о неуставности рада органа власти одређеног округа, Парламент доноси одлуку о њиховом распуштању. Парламент одлучује о унутрашњим границама округа након добијања мишљења окружних власти на које се одлука односи.

Између округа и општина не постоји хијерархија. Основна дужност округа у односу са локалним властима је пружање јавних услуга помоћног и додатног карактера које локалне власти због економских и других разлога нису у стању да пруже. Општинске власти могу на основу договора преузети неке функције округа и добити субвенције у износу који је пропорционалан преузетим обавезама. Окрузи могу да склапају партнерства са другим самоуправним територијалним јединицама. Важна спона између округа и локалних власти је стално одржавање контакта и консултација у вези са питањима: координације развојних концепција насеља, пружања помоћи у сарадњи окружних асоцијација, развоја локалних власти и сарадње са економским чиниоцима.³⁵⁸

8.5. Удруживање и асоцијације регионалних власти

Право региона да успостављају међународну сарадњу, као и у случају општина и округа, регулисано је чланом 172. Устава *Пољске*. Региони самостално закључују међународне уговоре о сарадњи и нису обавезни да се о томе консултују са централним органима власти.³⁵⁹

У утврђивању и реализацији развојне стратегије регионалне власти сарађују са међународним организацијама и регионима других држава, а приоритет је сарадња са суседима. Сарадња региона и међународних субјеката у складу је са њиховим задацима и обавезама, али и са домаћим законодавством и спољнополитичком оријентацијом државе.

³⁵⁸ *Ibidem*, pp. 108-109.

³⁵⁹ *Ibidem*, p. 97.

Пољски региони су чланови међународних институција и међурегионалних асоцијација. Чланство је дефинисано уговором који у име региона закључује надлежна државна асоцијација локалних и регионалних власти. Министар спољних послова и представници региона заједнички утврђују приоритете региона у међународној сарадњи. Посебно место има међурегионална сарадња и чланство у међународним асоцијацијама региона.³⁶⁰

Чешки региони сарађују и потписују споразуме са регионима других држава. Ова сарадња мора бити у складу са овлашћењима које регион има. Успостављена сарадња је заснована на писаним уговорима или чланству у међународној организацији која окупља регионе разних држава.³⁶¹

Регионалне власти могу основати правно лице на основу уговора о сарадњи, али само ако је такав уговор дефинисан, односно наведен, у оквиру међународног споразума који обавезује централне власти Чешке.

Уставом **Словачке** утврђено је право регионалних власти да успостављају сарадњу са регионима из других држава. То право укључује самостално закључивање међународних споразума и уговора о сарадњи. Додатни облици сарадње у сфери међународних односа су чланство у европским и међународним организацијама, као и у скупштинама регионалних органа различитих држава.³⁶²

Већина словачких региона има своје представништво у Бриселу, а постоје планови за оснивање заједничког центра свих региона у истом граду. Региони су адекватно заступљени у делегацији Словачке при Комитету региона ЕУ. Ова делегација има у свом саставу шест представника региона.³⁶³

Уставом **Мађарске** загарантовано је право округа да закључују међународне уговоре, протоколе и да учествују у међународним програмима сарадње. Окрузи су најактивнији у прекограничној

³⁶⁰ Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Poland*, loc. cit, p. 39.

³⁶¹ *Ibidem*, p. 53.

³⁶² Видети детаљније: "Regionalism Across Europe", loc. cit, p. 101.

³⁶³ Видети детаљније: David Shakespeare, "Regional democracy in the Slovak Republic", loc. cit, Art. 61.

сарадњи. Најбољи показатељ је чланство мађарских округа у чак 15 еврорегиона. Међународне организације су друга важна сфера активности округа на међународној сцени. На пример, у раду Скупштине европских региона учествује 17 округа из Мађарске.³⁶⁴

Влада Мађарске склопила је неколико споразума са суседним државама. Најважнији споразуми су закључени са Аустријом, Украјином и Хрватском. Најновији споразум са Аустријом односи се на запошљавање у пограничном подручју, а са Украјином на заштиту животне средине и царинска питања. Са Украјином постоји и уговор о прекограничној сарадњи, а са Хрватском се реализује сарадња у области управљања водама. Споразуме о добросуседским односима Мађарска је закључила са Румунијом, Словачком, Украјином и Словенијом. Наведени споразуми нису директно повезани са јачањем прекограничне сарадње локалних и окружних власти, али су добар предуслов за то. Поменути споразуми су основа учешћа локалних и окружних власти Мађарске у преко 1000 прекограничних програма сарадње. Најважнији од њих имају форму еврорегиона, као што је Карпатски еврорегион, Европска регија Западна Панонија, Дунав-Драва-Сава и Ваг-Дунав-Иполи.³⁶⁵

8.6. Поједине асоцијације окружних и регионалних власти у државама Вишеградске групе

Унија пољских региона (*Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej – ZWRP*) је добровољна асоцијација региона. Чланови су искључиво пољски региони, који прихватају циљеве и изражавају своју спремност да учествују у раду ове асоцијације. Услов за чланство је усвајање резолуције о чланству у ЗВРП од стране савета региона који жели да постане пуноправни члан.³⁶⁶

Руководећи органи ЗВРП су Генерална скупштина, Управни одбор и Комисија за ревизију. *Генерална скупштина* је најважнији орган

³⁶⁴ *Ibidem*, p. 109.

³⁶⁵ Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Hungary*, loc. cit, pp. 37-38.

³⁶⁶ Видети детаљније: "Statutes ZWRP", *Union of the Voivodeships of the Republic of Poland*, Art. 4, Интернет: http://www.zwrp.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=47, 30/10/2011.

ЗВРП, а у њене надлежности спада доношење најважнијих одлука у вези са буџетом, програмом развојних активности, Статутом, пословником, сарадњом са другим субјектима у земљи и иностранству. Именовање и разрешавање дужности чланова и председника Управног одбора и чланова Комисије за ревизију спада, такође, у њену надлежност.³⁶⁷ Заседање Генералне скупштине одржава се у присуству половина од укупног броја свих делегата. Редовна заседања Генералне скупштине сазива минимум два пута годишње председник Управног одбора. Ванредне седнице сазивају се на захтев председника Управног одбора, Комисије за ревизију или 1/5 делегата. Доношење одлука најчешће захтева просту већину гласова, док је, на пример, за измену чланова Статута потребна апсолутна већина гласова.³⁶⁸

Управни одбор је извршни орган и представља ЗВРП у спољним односима. Чланови Управног одбора су председник, два потпредседника и два члана које бира Генерална скупштина из редова својих делегата. Најважније надлежности Управног одбора укључују: извршавање одлука Генералне скупштине, реализацију буџета, припрему нацрта резолуција, организацију скупштинских седница и закључивање уговора о сарадњи.³⁶⁹

Контролну функцију у ЗВРП обавља *Комисија за ревизију*. Овај орган спроводи контролу усклађености Статута и процедура усвајања резолуција, као и контролу Управног одбора у вези са буџетом.³⁷⁰ Консултативну и саветодавну функцију врше Програмски савет и скупштине региона чланова ЗВРП.³⁷¹

³⁶⁷ Видети детаљније: "The General Assembly", *Union of the Voivodeships of the Republic of Poland*, Интернет: http://www.zwrp.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=45&Itemid=48, 30/10/2011.

³⁶⁸ Видети детаљније: "Statutes ZWRP", *Union of the Voivodeships of the Republic of Poland*, loc. cit, Art. 17. 19. and 20.

³⁶⁹ Видети детаљније: "Board of the Union", *Union of the Voivodeships of the Republic of Poland*, Интернет: http://www.zwrp.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=47&Itemid=51, 30/10/2011.

³⁷⁰ Видети детаљније: "The Audit Commission", *Union of the Voivodeships of the Republic of Poland*, Интернет: http://www.zwrp.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=52, 30/10/2011.

³⁷¹ Видети детаљније: "Statutes ZWRP", *Union of the Voivodeships of the Republic of Poland*, loc. cit, Art. 10, para. 2.

Активности ЗВРП усмерене су, пре свега, ка промоцији идеје о локалној самоуправи, заштити заједничких интереса региона и подстицању њиховог економског и социјалног развоја. Посебан значај за ЗВРП има чланство у државним и међународним организацијама које имају сличне циљеве и сарадња на индивидуалном нивоу.³⁷²

У мају 2011. године представници региона Шлезиије и Доње Пољске потписали су споразум којим су се обавезали на израду пројекта заједничке стратегије развоја. Споразум обухвата развој и јачање сарадње у области економије и иновација, али и развој људских ресурса. Зато је још једна област сарадње развој нових метода у образовању и реформе у здравству. Оба региона учествују у заједничким активностима промоције развоја инфраструктуре у области енергетике, заштите од поплава, комуникација, али и развоја свих врста саобраћаја.

Споразумом Шлезиије и Доње Пољске регулисана је сарадња у области заштите животне средине, односно квалитета ваздуха, управљања басенима унутрашњих вода, смањења буке и очувања природне средине. Сарадњом су обухваћени туризам и култура, а пре свега развој и унапређење туристичких услуга. У реализацији пројекта учествују најистакнутији представници регионалних самоуправа, научници и стручњаци из оба региона.³⁷³

Војводе пет пољских региона Опоље, Доња Шлезиија, Лубуш, Великопољско и Западно Поморје потписали су 26. августа 2010. године у Шчећину „Споразум о заједничком раду на стратегији и оперативном програму развоја у западној Пољској”. Овај Споразум је основа креирања стратегије и утврђивања оперативног програма сарадње пет региона, односно развоја западне Пољске.

Приоритети оперативног програма су комуникације, информационо друштво и наука. Партнери у остваривању приоритета су субјекти из области привреде, енергетике, водопривреде, заштите од поплава, просторног планирања, урбаног развоја и туризма.

³⁷² *Ibidem*, Art. 1.

³⁷³ Видети детаљније: “The strategic alliance”, *Union of the Voivodeships of the Republic of Poland*, Интернет: http://www.zwrp.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=8226&Itemid=2, 01/11/2011.

Оперативним програмом створени су предуслови за подстицај уједначеног развоја свих пет региона.³⁷⁴ Функционисање иницијативе реализује се на састанцима војвода пет региона и у оквиру Управне групе коју чине експерти различитих стручних профила и представници канцеларија војвода из пет региона.

Слика 13: Мапа пет региона западне Пољске



Извор: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/3/31/Vojvodstva_Poljske.png/367px-Vojvodstva_Poljske.png, 02/11/2011.

³⁷⁴ Видети детаљније: “Agreement on strategy for the Polish Western signed”, *Marshal Office of Lower Silesian*, Интернет: <http://www.umwd.dolnyslask.pl/urzed/aktualnosc/artukul/porozumienie-w-sprawie-strategii-dla-polski-zachodniej-podpisane/>, 01/11/2011.

Извештаји о друштвеној и економској ситуацији у сваком од пет региона најважнији су резултати рада Управне групе. Израда извештаја утемељена је на анализи најважнијих области сарадње, а у циљу идентификације развојних потенцијала западне Пољске.

Многе пројекте на подручју западне Пољске није могуће реализовати без сарадње два или више региона. То је последица проблема карактеристичних за свих пет региона, као што је лоше управљање урбаним и руралним подручјима, застарео транспортни систем и недовољна развијеност сектора ванредних ситуација.

Иницијатива пет региона створила је стабилне услове за регионални развој на макро нивоу, што је заједничко решење за креирање концепта развоја макрорегиона. Развој овог концепта укључио би регионе западне Пољске у комплексније облике регионалне сарадње у Европи.³⁷⁵

Асоцијација региона Чешке Републике (Asociace krajů České Republiky – АКЧР) је отворено нестраначко и непрофитно правно лице основано као интересно удружење правних лица. Чланство у АКЧР може стећи регион или друго правно лице, а кандидат подноси захтев Савету. Услов за разматрање чланства је одобрење савета региона који жели да се учлани или, ако се ради о правном лицу, тела које је овлашћено да изда такво одобрење.³⁷⁶

Чланови АКЧР су 14 региона са територије Чешке и град Праг који у исто време, поред статуса града, има статус региона. Најважнији органи АКЧР су Савет, председник и Биро. Највише тело је *Савет*, а његови чланови су председници регионалних савета и градоначелник Прага. Савет из својих редова бира председника и потпредседника, које може и да разреши дужности. Одлуке се доносе на састанцима простом већином гласова. Сагласност свих чланова потребна је приликом усвајања резолуција о изменама и допунама Статута, пријему новог члана и утврђивању износа чланарина. Савет на

³⁷⁵ Видети детаљније: “Polish initiative in Western”, *Marshal Office of Lower Silesian*, Интернет: <http://www.umwd.dolnyslask.pl/rozwoj/polska-zachodnia/>, 01/11/2011.

³⁷⁶ Видети детаљније: “Statutes of the Association of Regions of the CR”, Prague, 5 April 2002, Preamble and Art. 7, Интернет: http://www.asociacekrajuzi.cz/vismo5/dokumenty2.asp?id_org=450022&id=150947&p1=1004, .

сопствену иницијативу и иницијативу саветодавних тела оснива комитете, именује и разрешава њихове чланове. Иста правила постоје и у случају комисија.

Председник, као и потпредседник, бира се на период од две године и за обављање својих функција одговоран је Савету. Председник сазива и председава седницама Савета.

Биро спроводи одлуке и обезбеђује организациону и техничку подршку активностима свих тела АКЧР. На челу Бироа налази се директор. Додатне активности Бироа су задаци које овом телу повери Савет или Председник.³⁷⁷

Програмски циљеви АКЧР подразумевају, пре свега, заштиту заједничких интереса региона у складу са „Европском повељом о локалној самоуправи“. Заједничке активности чланова стварају услове за решавање проблема који су карактеристични за регионални ниво власти. Због тога значајно место има едукација и стручно оспособљавање чланова регионалних савета. АКЧР је активна и у области међународне сарадње.³⁷⁸

АКЧР тренутно реализује пројекат под називом „Методолошка подршка антикорупцијским активностима региона“. Овим пројектом пружа се подршка антикорупцијским активностима, односно стварају се услови за едукацију чланова регионалних савета и особља. АКЧР креира јединствена концептуална и стратешка средства, а задатак региона је дефинисање стратегије за спровођење антикорупцијских мера, што подразумева обуку представника АКЧР и регионалних власти. Стратегија се заснива на решавању актуелних проблема региона. Прва фаза анализе постојећег стања подразумева утврђивање кључних потреба регионалних власти у борби против корупције.

Кључне активности у оквиру пројекта су: анализа тренутног стања у борби против корупције регионалних власти, упоредне студије, креирање стратегије за борбу против корупције, обука чланова регионалних канцеларија у виду радионица и одржавање

³⁷⁷ *Ibidem*, Art. 3, 4, 5. and 6.

³⁷⁸ Видети детаљније: “What is the Association of Regions of the CR”, *Association of Regions of the Czech Republic*, Интернет: http://www.asociacekraju.cz/vismo5/dokumenty2.asp?id_org=450022&id=150946&p1=52, 28/10/2011.

завршне конференције. Пројекат треба да резултира стратешким документом о борби против корупције, састављеним од стратегија сваког региона посебно. Пројекат омогућава квалитетну анализу потреба региона, спровођење више компаративних студија и формирање јединственог система обуке запослених у практичној примени антикорупцијских мера. Тиме се повећава квалитет у пружању јавних услуга и створени су предуслови увођења нових и модификовања постојећих система у функционисању регионалне администрације.³⁷⁹

Треба нагласити да АКЧР у реализацији поменутог пројекта сарађује са Привредном комором САД (*American Chamber of Commerce*) и међународном организацијом цивилног друштва „Међународна транспарентност” (*Transparency International*).³⁸⁰

Приступање *Асоцијацији градова са статусом округа* (*Megeyi Jogú Városok Szövetsége – MJVSZ*) је добровољно, а чланство чине градске самоуправе које у молби за чланство морају да нагласе спремност да прихвате одредбе Статута као обавезне. Чланови плаћају годишњу чланарину и обавезни су да активно учествују у раду асоцијације.³⁸¹

Најважнији органи МЈВСЗ су Скупштина, Управни одбор, председник и Комитет за финансијску контролу. *Генералну скупштину* чине градоначелници, а сваки члан може имати једног представника у овом орган. Седнице Генералне скупштине одржавају се минимум једном годишње, а предвиђена је и могућност ванредног заседања. Ванредне седнице сазвају се на захтев 1/3 свих представника, уз претходно образложење разлога и циља такве иницијативе. Редовне и ванредне седнице сазива председник.

³⁷⁹ Видети детаљније: “About the project”, *Association of Regions of the Czech Republic*, Интернет: http://www.asociacekraju.cz/vismo5/zobraz_dok.asp?id_org=450022&id_ktg=13608&archiv=0&p1=1004,29/10/2011.

³⁸⁰ Видети детаљније: “Counties will work with the American Chamber of Commerce and Transparency”, *Association of Regions of the Czech Republic*, Интернет: http://www.asociacekraju.cz/vismo5/zobraz_dok.asp?id_org=450022&id_ktg=13610&archiv=0&p1=1004,29/10/2011.

³⁸¹ Видети детаљније: “Constitution of the Association of the Cities with County Rights”, Chapter IV, Art. 1. and 2, Интернет: <http://www.mjvsz.hu/portal/index.aspx?adat=57490&pf=21&lf=45&mf=1212&cmf=826>, .

Одлуке се доносе у присуству више од половине чланова простом већином гласова, али постоје случајеви када је довољна подршка квалификоване већине чланова. На пример, ако се доноси декларација о спајању или распуштању МЈВСЗ, као и када се усваја или мења Статут. Најважније функције Генералне скупштине обухватају најважнија питања које се тичу Статута, буџета и финансија и сарадње са другом организацијом. Генерална скупштина бира председника, ко-председника и потпредседника, као и председника и чланова Одбора за финансијску контролу. У ове надлежности укључен је избор представника асоцијације за односе са трећим субјектима.³⁸²

Управни одбор има пет чланова, односно председника, копредседника и три потпредседника. Овај орган заседа по потреби, али најмање једном тромесечно. Заседања се одржавају у присуству више од половине његових чланова, а одлуке се доносе простом већином. Управни одбор заступа интересе код агенција централних власти и организација на које утиче остваривање циљева МЈВСЗ. У надлежност Управног одбора спада одржавање веза са самоуправама градова са статусом округа, предлагање нацрта годишњег буџета и доношење одлука у вези са организовањем редовних активности МЈВСЗ.³⁸³

Председника бира Генерална скупштина међу градоначелницима који представљају градове са статусом округа. Његов мандат траје један изборни циклус, односно до следеће изборне Генералне скупштине. Председник и копредседник МЈВСЗ главни су носиоци функција, а први руководи седницама Генералне скупштине и састанцима Управног одбора. Улога председника је најизражена у контактима МЈВСЗ са међународним актерима и организацијама цивилног друштва. Он представља МЈВСЗ и закључује уговоре у њено име.

МЈВСЗ има *копредседника и три потпредседника*. За њихов избор важе исти услови као и за избор председника. У случају да је председник спречен, његове функције обавља копредседник. Функције тројице потпредседника заснивају се на овлашћењима

³⁸² *Ibidem*, Chapter VI, Art. 1, 2, 3. and 4.

³⁸³ *Ibidem*, Chapter VI, Art. 5, 6. and 7.

које добијају од председника. Њихови задаци не мењају се значајно када је председник спречен да обавља своје дужности.³⁸⁴

Комитет за финансијску контролу има у свом саставу председника и два члана које бира Генерална скупштина. Чланови овог органа не могу бити појединци који су запослени у МЈВСЗ, чланови Управног одбора или појединци који обављају економске послове за МЈВСЗ. Овај орган надзире спровођење одлука Генералне скупштине и Управног одбора, контролише рад других органа и врши активности у вези са контролом финансија. Додатне функције овог органа односе се на утврђивање чланарине и ванредне доприносе.³⁸⁵

МЈВСЗ има сталне стручне *комитете* који имају функцију помоћних органа. Они износе своје мишљење о нацртима закона, истражују ефикасност администрације градова чланова и пружају подршку Генералној скупштини. Постоје четири стручна комитета: економски, стратешки, информатички и комитет за пружање услуга, а сваки има подкомитете за поједине области.³⁸⁶

Циљеви МЈВСЗ су поштовање права градова са статусом округа и развој сарадње са домаћим и међународним асоцијацијама које заступају интересе самоуправе.³⁸⁷ МЈВСЗ заступа интереса градова са статусом округа на домаћем тлу и у вези са одлукама на централном нивоу које утичу на њихов положај. Изношење мишљења о нацртима закона и других одлука МЈВСЗ остварује учешћем у правним и законским процедурама које се тичу градова са статусом округа. Изградња мреже контаката са различитим владиним, друштвеним и интересним организацијама јача капацитете МЈВСЗ. Велика пажња поклања се успостављању веза са сличним иностраним организацијама. Сарадња са другим организацијама укључује програме помоћи између градова, домаћих и међународних невладиних асоцијација. Одржавање чврстих веза и сталних контаката међу члановима немогуће је без развијених савремених комуникација, па се напори улажу у изградњу интерног

³⁸⁴ *Ibidem*, Chapter VI, Art. 8. and 9.

³⁸⁵ *Ibidem*, Chapter VI, Art. 10.

³⁸⁶ *Ibidem*, Chapter VI, Art. 11.

³⁸⁷ *Ibidem*, Chapter II.

информационог система, базе података и докумената, као и издавање публикација. Са истим циљем организују се стручни скупови, курсеви и подстиче научно-истраживачка делатност.³⁸⁸

МЈВСЗ један је од партнера Мађарске агенције за развој у реализацији плана интегрисане обнове урбаног дела Будимпеште. Обнова ће бити завршена до 2013. године, а градским властима Будимпеште на располагању стоји 270 милиона еура. План обнове Будимпеште подстиче интеракцију и омогућио је малим и средњим предузећима укључивање у овај процес. Интегрисани урбани развој укључио је актере из економског сектора и разних друштвених сфера у живот, односно функционисање, локалне заједнице. Током одлучивања о релевантним питањима предност имају одлуке нижих нива власти. Тиме се постиже социјални конзензус, што је предуслов успешне реконструкције града која задовољава свакодневне савремене потребе грађана.³⁸⁹ МЈВСЗ учествује у различитим форумима који окупљају представнике асоцијација локалних власти. Форуми су место где се локалне власти удружују у заступању својих интереса и у оквиру њих се организују конференције, саветовања, курсеви и стручна оспособљавања. Најважнија улога форума је омогућавање брзе размене информација, усаглашавање ставова и јединственог наступа у односима са трећим субјектима.³⁹⁰

9. Закључна разматрања: савремени положај и капацитети регионалних власти у државама Вишеградске групе

Региони у државама Вишеградске групе имају у својој надлежности исте или сличне области као локалне власти. За разлику од општина, те области су најчешће јасно дефинисане.

³⁸⁸ *Ibidem*, Chapter III.

³⁸⁹ Видети детаљније: "270 Billion Urban Regeneration Developments", *National Development Agency*, 30 April 2008, Интернет: http://www.nfu.hu/content/1491_04/11/2011.

³⁹⁰ О томе видети више на интернет-страницама наведених форума: Council of Local Government Association, <http://onkormanyzat.mti.hu/hirek>; National Self-Government Cooperation Forum, <http://www.onkormanyzatiklub.hu/fooldal>

Кључна разлика види се у нивоу на којем регионалне власти обављају своје послове. Овлашћења регионалних власти омогућавају реализацију комплексних пројеката за које локалне власти немају довољно средстава. То су послови који захтевају ширу акцију, па је за регионе држава Вишеградске групе значајна сарадња са регионима из иностранства коју самостално реализују. Локалне власти су ближе грађанима по питању пружања услуга него регионалне, али ове друге стварају предуслове за њихово квалитетно и ефикасно пружање. Реализацијом комплексних пројеката регионалне власти стварају предуслове за развој локалних заједница на својој територији. Најважније функције регионалне самоуправе у државама Вишеградске групе усклађене са савременим потребама, односно регионалне власти обезбеђују економски и политички развој.

Сигурни извори прихода омогућили су регионалним властима у државама Вишеградске групе да самостално реализују активности у циљу привлачења инвестиција и капитала на њихову територију. Предузимање конкретних корака додатно је олакшано овлашћењима која се односе на самостално успостављање сарадње са привредним субјектима. Регионалне власти могу изабрати ефикасно и економично решење у складу са њиховим потребама. Самосталном реализацијом пословних активности и поседовањем некретнина регионалне власти саме креирају повољан пословни амбијент и обезбеђују најбоље услове пословања на својој територији. У вези са тим су овлашћења регионалних власти у појединим државама Вишеградске групе да самостално одреде пореску стопу. Крајњи циљ региона је подстицање предузећа да на њиховој територији сместе своја представништва. Регионалне власти развиле су предузетнички карактер, чији је крајњи резултат трансформација територија региона у атрактивне локације за улагање. Томе у прилог говори чињеница да је овим властима дозвољено оснивање предузећа. Најчешће се ова предузећа баве пословима за који нису заинтересовани други привредни субјекти, јер се не ради о профитабилним областима пословања. Оснивањем предузећа која се баве таквим пословима региони самостално утичу на повећавање атрактивности своје територије за прилив капитала. Системи локалне самоуправе у државама Вишеградске групе, у

суштини, су усклађени са захтевима и стандардима савремених тржишта и пословања.

Између региона и других нивоа локалне самоуправе у државама Вишеградске групе не постоје хијерархијски односи. Исти случај је и са односом регионалних и централних власти. Региони самостално утврђују правац и начин реализације послова у својој надлежности. Са друге стране, надлежности централних власти у односу на регионе прецизно су дефинисане и своде се на контролу законитости и уставности њиховог рада. Тиме се подстиче развој партнерских односа између различитих нивоа власти, односно између јединица локалне самоуправе и централних власти. У реализацији великих пројеката однос регионалних и локалних власти заснован је на координацији међусобних активности. Партнерски односи су предуслов економског развоја у времену глобализације, јер успешна решења захтевају ангажовање свих актера и капацитета.

Административна подела територије држава Вишеградске групе на регионе резултирала је њиховом већом демократизацијом. Грађани се постојећим облицима директне партиципације активно укључују у процесе одлучивања на регионалном нивоу. Сваки регион карактеришу одређене специфичности, а то утиче на свакодневни живот грађана и локалних заједница. Региони усмеравају свој економски развој у складу са интересима грађана, односно постојећим условима на њиховој територији.

Још један показатељ политичког развоја је чланство региона држава Вишеградске групе у многим организацијама које окупљају регионе на међународном нивоу и развијена мрежа билатералне сарадње. У оквиру тих организација региони спроводе у пракси већину својих овлашћења, јер чланови међусобно сарађују у свим областима које се тичу регионалне самоуправе. Тиме се стичу нова искуства која регионалне власти уносе у своје функционисање. Већина организација захтева да су чланови из држава које поштују одређене документе у вези са правима јединица локалне самоуправе. Представљеност регионалних власти у великом броју међународних организација говори о оствареним стандардима у поштовању и заштити надлежности јединица локалне самоуправе у државама Вишеградске групе.

Крајњи резултат активности регионалних власти у овим државама јесте, као и у случају локалних власти, пружање квалитетних услуга грађанима. За разлику од локалних власти, региони обављају послове на ширем нивоу којима се стварају повољни услови за пружање квалитетних услуга грађанима. Политички развој обезбедио је укључивање грађана у процесе доношења одлука на регионалном нивоу и омогућио успостављање сарадње између региона у земљи и иностранству. Активна улога региона у савременом економском и политичком развоју различитих држава захтева широка овлашћења заштићена законом. Регионалне власти у државама Вишеградске групе имају овлашћења која гарантују пун развој њихових капацитета. Њихов положај је у складу са савременим демократским принципима и економским токовима на глобалном нивоу.

Као и у случају локалних заједница, даљи развој региона у државама Вишеградске групе зависи од вештине њихових власти у креирању повољног пословног амбијента и развоја политичке сарадње у циљу стицања нивих искустава и знања.

САРАДЊА СВИХ НИВОА ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ У ДРЖАВАМА ВИШЕГРАДСКЕ ГРУПЕ

1. Могућности и значај сарадње локалних и регионалних власти држава Вишеградске групе

1.1. Учесници у сарадњи

Субјекти који могу бити учесници у сарадњи су тела или предузећа, без обзира да ли су приватне или јавне, и одговорни су за иницирање и спровођење појединих пројеката. Као учесници сарадње могу се појавити и јавна или приватна тела и службе које се налазе под контролом управљачких и овлашћених органа или који своју активност врше у име таквих органа.³⁹¹

Партнерства између различитих субјеката се успостављају у складу са домаћим законодавством. Субјекти који успостављају и развијају партнерства су регионалне, локалне и градске власти, економски и друштвени партнери, као и други адекватни представници цивилног друштва, актери у сфери заштите животне средине, НВО и тела која промовишу родну равноправност. Успостављање и развој партнерства подразумева равноправно учешће партнера у свим фазама, односно припрему, спровођење, надгледање и процену оперативности сарадње. Сарадња може бити остварена на државном и међународном (прекограничном) нивоу.³⁹² Поред наведених тела, најзначајнији субјекти који спадају у претходно наведене оквире и могу бити партнери у различитим облицима

³⁹¹ Видети детаљније: "Council Regulation (EC) No1083/2006", of 11 July 2006, laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999, *Official Journal of European Union*, L 210/25, 31.7.2006, Art. 2.

³⁹² *Ibidem*, Art. 11. and Art. 35.

сарадње су организације за подршку пословању, асоцијације, агенције за локални и регионални развој, јавна и приватна удружења за подршку радној снази, секторске асоцијације и еврорегиони.³⁹³

Треба истаћи да су јединице локалне самоуправе све више упућене на сарадњу са различитим субјектима и организацијама, који се обележавају јединственим термином „недржавни актери”. У Европи и на међународном нивоу постоје многе НВО са богатим искуством које у различитом својству учествују у развојним пројекатима и програмима сарадње. Често је сврха таквих пројеката и програма подизање квалитета локалних јавних услуга.

У великом броју држава на локалном нивоу постоји значајан број невладиних организација и удружења грађана. Циљ поменутих организација је пружање помоћи локалним властима у развоју локалних објеката и услуга, заступање интереса локалног становништва или појединих група, као и помагање поједницима да се организују и учествују у јавним пословима и доношењу одлука на локалном нивоу.

Улога НВО и удружења грађана може имати пресудан значај у укључивању појединаца и група у пројекте локалног развоја. То је предуслов развоја креативних и ефикасних решења, јер су заснована на чињеничном увиду у стварне потребе људи. Треба нагласити да дугорочно спровођење оваквих пројеката захтева постојање јаким и развијених локалних власти. ЕУ је схватила значај и потребу развоја сарадње локалних власти и НВО, као и укључивање приватног сектора, комуналних служби и синдиката у ове процесе. Због тога је усвојен „Тематски програм о недржавним актерима и локалним властима 2007-2013”. Један од циљева овог програма је премошћавање раскорака између различитих врста „актера”.³⁹⁴

Укључивање појединих „недржавних актера”, као што су НВО, може бити позитивно, јер неке од њих имају велики углед и могу

³⁹³ Видети детаљније: *Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011, стр. 57-58.

³⁹⁴ Видети детаљније: “Working with NGOs and civil society”, *Council of European Municipalities and Regions (CEMR) – International twinning and partnership for development*, Интернет: <http://int.twinning.org/en/page/working-with-ngos-and-civil-society.html>, 11/11/2011.

допринети чвршћем заступању интереса локалних и регионалних власти на глобалном нивоу. НВО могу пружити велики допринос развоју јединица локалне самоуправе, јер многе од њих улажу велике напоре у истраживање и решавање конкретних проблема, али и нуде предлоге за њихово решавање.

Међународне НВО су активне у разним деловима света, па могу бити мост сарадње више јединица локалне самоуправе различитих држава. Постоје НВО, као што је Светском здравственом организацијом (*World Health Organization – WHO*), које су стекле глобални утицај инсистирањем на унапређењу статуса неке професије. Реализација заједничких пројеката са сличним НВО основаних ради унапређења професија или других сфера које имају везе са локалном самоуправом може бити важан извор знања и искустава локалних и регионалних органа власти.

1.2. Унутардржавна сарадња

У претходним деловима дисертације пажња је посвећена законским предусловима за оснивање асоцијација локалних и регионалних власти у државама Вишеградске групе, што је омогућило разумевање овог облика сарадње у општем смислу. **Асоцијације** локалних и регионалних власти су најчешћи институционализовани облик сарадње између поменутих нивоа локалне самоуправе. Две или више општина или региона оснива асоцијацију као правно лице. Унутар асоцијације формирају се управни органи, а Статут је основни документ којим се регулишу међусобни односи чланова и дефинишу надлежности органа. Циљ оснивања асоцијације је заштита сопствених интереса и најчешће се ради о непрофитној организацији. Асоцијација побољшава функционисање локалних власти и пружа помоћ њиховим органима у отклањању проблема. Размена информација и искустава у земљи и иностранству представља још једну функцију асоцијације. Асоцијације организују семинаре, тренинге, обуке, реализује пројекте, израђује студије, стварају базе података, пружају техничку, логистичку и оперативну подршку локалним властима. Веома често асоцијације локалних и регионалних власти блиско сарађују са централним органима. Та сарадња укључује право асоцијације да

износе своје мишљење о нацртима закона који се тичу локалне самоуправе. Укљученост асоцијација у процедуру израде закона подразумева самостално подношење предлога закона и покретање разних иницијатива.³⁹⁵

Облик, начин функционисања и циљеви асоцијација локалних и регионалних власти у Пољској, Чешкој, Словачкој и Мађарској објашњени су у претходним поглављима. Због тога у овом делу дисертације није неопходно наводити конкретне примере асоцијација са територије четири поменуте државе.

Унутардржавна сарадња може укључивати *ad hoc* сарадњу између органа локалних и регионалних власти са приватним или државним удружењима. Такав облик сарадње су тзв. приватно-јавна партнерства, односно сарадња различитих органа власти са цивилним друштвом. Најчешћи разлози успостављања такве сарадње су финансирање, изградња или одржавање јавне инфраструктуре, објеката и услуга. Кључна карактеристика таквих партнерстава је подела одговорности, улагања, награда и ризика између јавног и приватног сектора. Подела посла, односно улоге, између јавног и приватног сектора разликују се од случаја до случаја. Обе стране имају предности које им омогућавају доминантну улогу у различитим сферама пружања услуга и реализације пројеката. Обједињавање њихових најбољих карактеристика доприноси учешћу свих релевантних актера у развоју капацитета локалних власти и подизању квалитета услуга.

Доступност *ad hoc* сарадње локалних власти са субјектима из приватног сектора последица је њихових сигурних прихода. Локалне власти сарађују са приватним сектором исто као и предузећа или појединци. На пример, ако је општина жели да повећа безбедност у школама, њени органи ће ангажовати предузеће које ће у школе инсталирати одговарајућу опрему. У циљу подстицања развоја туризма општина ће склопити уговор са грађевинском фирмом о изградњи таквог објекта. Краткорочном сарадњом локалне власти самостално бирају адекватно решење по цени која се уклапа у локални буџет и у складу са потребама локалног станов-

³⁹⁵ Видети детаљније: *Појмовник децентрализације*, Канцеларија Националног савета за децентрализацију Републике Србије, оп. цит, стр. 13.

ништва. Са друге стране, могућност локалних власти да успоставе овакву сарадњу подстиче предузећа из приватног сектора да понуде најбоље услове, јер органи локалне власти увек могу изабрати другог партнера.

Класичан облик сарадње је реализација конкретног *пројекта* у којем учествују различити друштвени актери. Дobar пример је пројекат „Забрањен улаз: стоп илегалној вожњи на селу” који треба да спречи илегалне мото-трке у руралним областима, јер се таквим активностима уништава природна средина. Пројекат се реализује у Чешкој, а учесници пројекта су Одељење за животну средину и пољопривреду Регионалне канцеларије Моравско-Шлеског региона, Агенција за заштиту природе и предела, Фондација Партнерство – Дрво живота и међународна приватна компанија Сканска (*Skanska*) са седиштем у Шведској. Кључни проблеми које изазивају илегалне мото-трке везани су за уништавање природне средине и нарушавања њене равнотеже. Негативном утицају посебно су изложене мочваре, потоци, ливаде, жбуње, осетљива вегетација, животињска склоништа и гнезда. Илегалним мото-тркама повређују се права власника и овлашћена корисника непокретности. Узнемиравањем посетилаца природе негативно се утиче на развој туризма и крше се правне и друштвене норме.³⁹⁶ Пројекат се спроводи у облику независног интернет-портала који пружа основне информације о проблемима илегалне вожње у руралним пределима. Промене у друштву условиле су да се проблем илегалних вожњи погорша. Повећање куповне моћи, појава нових превозних средстава, култ независности младих људи и минимални ризици законског кажњавања утичу да се све већи број људи укључује у илегалну вожњу у руралним областима. Пројекат омогућава комуникацију изабране публике, подстиче јавну дебату и допринеси ефикаснијој контроли илегалне вожње.³⁹⁷ На званичној интернет-страници овог пројекта дате су различите информације о заштити природе и законским нормама које се тичу мото-трка. Посетиоци

³⁹⁶ О наведеном пројекту видети више на званичној интернет-страници: No entry: Stop illegal motoring in the countryside, <http://www.zakaz-vjezdu.cz/>, 08/11/2011.

³⁹⁷ Видети детаљније: “New Project aims to Contribute to Solving the Problem of Illegal Motoring”, *Moravskoslezský kraj*, Интернет: <http://iszp.kr-moravskoslezsky.cz/cz/novy-projekt-ma-prispet-k-reseni-problemu-s-ilegalnim-motorismem>—1585/, 08/11/2011.

интернет-странице могу детаљно да се упознају са штетом коју природи наносе илегалне мото-трке.

За успешно решавање проблема важан предуслов је могућност укључивања свих грађана, а овакав вид информисања нуди свим заинтересованим појединцима да се упознају са проблемом и изнесу своје мишљење. Ова интернет-страница омогућава и сагледавање шире слике, јер понуђене информације утичу на подизање свести грађана о угрожавању флоре и фауне. Треба истаћи спрегу оваквих пројеката и овлашћења локалних власти. Праћење интернет-странице олакшава локалним властима препознавање потреба појединаца које се налазе у основи њиховог учествовања у илегалним тркама. Коришћењем својих овлашћења органи локалних власти могу тим појединцима понудити алтернативу. Локалне власти могу одредити рурално подручје општине које није богато флором и фауном као простор на коме су мото-трке дозвољене. Тиме се ефикасно елиминише проблем и задовољава конкретна потреба грађана. Потребне оваквог типа нису значајне као неке друге потребе, али су присутне у локалној заједници и негативно утичу на њену природу. На локалним властима је да такве проблеме реше ефикасно, уз што мање проблема и на начин који ће задовољити све грађане.

Приватно-јавно партнерство не мора бити ограничено само на пројекат који траје изван временски период. Између јединице локалне самоуправе и субјекта из приватног сектора могуће је остварити дугорочнију сарадњу. Таква сарадња остварује се кроз оснивање *јавних предузећа са мешовитим капиталом*. Најчешћи разлог ове сарадње је непостојање предузећа која пружају такве услуге или подизање квалитета пружања услуга већ постојећих предузећа. Као пример може се навести оснивање предузећа за управљање водама и отпадним водама у пољском граду Гдањск. Оснивачи предузећа „Водоводна и канализациона инфраструктурна мрежа Гдањск” су градска власт и међународна компанија која се бави пружањем комуналних услуга Саур група (*Saur Group*).³⁹⁸ У Пољској је присутно неколико облика сарадње између приватног и јавног сектора у

³⁹⁸ О оснивању предузећа „Водоводна и канализациона инфраструктурна мрежа Гдањск” видети детаљније на званичној интернет-страници Саур групе: Saur Group, <http://www.saur.com/>, 08/11/2011.

пословима од јавног значаја. Пример предузећа „Водоводна и канализациона инфраструктурна мрежа Гдањск” показује важност овлашћења јединица локалне самоуправе, јер је градским властима Гдањска омогућено самостално дефинисање проблема и изналажење решења. Треба истаћи да оснивање јавних предузећа са мешовитим капиталом омогућава креирање нових радних места, смањује незапосленост и повећава приходе локалне самоуправе.

„Водоводна и канализациона инфраструктурна мрежа Гдањск” је од оснивања постигла значајне резултате. Квалитет отпадних вода је улашћен са стандардима у ЕУ и смањен је ниво загађивања природне средине. Тиме је унапређена животна средина и побољшан квалитет воде и земљишта. Повећано је земљиште које има спроведену канализацију. Снабдевање Гдањска водом је осигурано, а грађани су задовољни квалитетом пијаће воде. Ако се узму у обзир стандарди који данас постоје у коришћењу воде, веома је значајно што је повећана уштеда воде кроз рационално коришћење подводних ресурса. „Водоводна и канализациона инфраструктурна мрежа Гдањск” реализује са регионалним властима пројекат који се односи на употребу биогаса у покретању постројења за пречишћавање отпадних вода. Овакви пројекти подстакнути од стране партнера из приватног сектора утичу на приступ локалних заједница новим технологијама. Градске власти Гдањска ће користити нове технологије које ће пружање услуга грађанима учинити ефикаснијим.³⁹⁹

Привредни субјекти и локалне власти упућени су једни на друге, јер први желе да остваре профит, а други желе да пруже квалитетне услуге грађанима. У циљу остваривања већег профита предузећа се ослањају на коришћење иновативних решења. Сарадњом ових субјеката и органа локалних власти таква решења се преносе на територију општине, што доприноси осавремењивању њиховог функционисања. Локалне власти се упознају са савременим стандардима у пружању услуга, јер обично сарађују са предузећима која имају међународно искуство. Таквим контактима локалне

³⁹⁹ Видети детаљније на званичној интернет-страници Водоводне и канализационе инфраструктурне мреже Гдањска: Gdańska Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna, <http://www.giwk.pl/>

власти стичу нова знања у вези са неопходним корацима за стварање погодног пословног амбијента.

Сарадња локалних власти и субјеката из цивилног сектора може имати облик *институционализованог партнерства*. Овакво партнерство подразумева оснивање ентитета чији су власници јединица локалне самоуправе и субјект из приватног сектора. Заједнички ентитет треба да осигура пружање услуга и обављање послова од јавног значаја. Треба нагласити да институционализовано приватно-јавно партнерство постоји када актер из приватног сектора уз сагласност локалних власти преузме контролу над функционисањем јавног предузећа.⁴⁰⁰ Да би приватно-јавно партнерство могло успешно да функционише неопходно је да постоје одговарајући услови. Укратко, као кључни услови могу се навести: повољан правно-административни амбијент, локални подстицај за иновације, политике ЕУ, капацитети за пројектовање, преговарање и управљање приватно-јавним партнерствима, као и способност за управљање ризицима.⁴⁰¹ Дobar пример оваквог облика сарадње су *кластери* у Моравско-Шлеском региону у Чешкој. Најважнији индустријски сектори у овом региону организовани су у кластере ради омогућавања лакшег приступа инвеститорима и индивидуалним подизвођачима. Организација кластера је комбинација организације асоцијација и привредних предузећа. Кластери имају статут, скупштину, управни и надзорни одбор. Са друге стране, као и привредна предузећа, кластери имају председника, потпредседника и директора. Чланови кластера могу бити агенције регионалних власти, привредна предузећа, асоцијације, удружења грађана и појединци. Најважније тело регионалних власти које учествује у већини кластера је Агенција за регионални развој Моравско-Шлеског региона. Ово тело промовише

⁴⁰⁰ Видети детаљније: Rafal Stanek and David Toft, "Public-private Partnerships in Poland: Overcoming Psychological Barriers and Rigid Regulations", in: Dušan Damjanović, Tatijana Pavlović-Križanić and Gábor Péteri, *Public-Private Partnerships: Successes and Failures in Central and South Eastern Europe*, Open Society Foundations, Budapest, 2011, pp. 135-137; 118.

⁴⁰¹ Видети детаљније: Gábor Péteri, "Public-Private Partnerships: The Good and the Bad", in: Dušan Damjanović, Tatijana Pavlović-Križanić and Gábor Péteri (eds.), *Public-Private Partnerships – Successes and Failures in Central and South Eastern Europe*, Open Society Foundation, Budapest, 2011, pp. 8-14.

регион у области пословања и најважнија је организација за пружање услуга на нивоу региона.⁴⁰²

Као пример доприноса кластера развоју пословања и услуга у Моравско-Шлеском региону треба навести да од 2004. до 2009. године постоји константан раст комерцијалних услуга. Приметно је у побољшање у производњи и дистрибуцији електричне енергије, грејања и топле воде. У истом периоду постоји задовољавајући ниво комуналних и услуга појединцима, али још увек нема пораста ових услуга. О привлачности и Моравско-Шлеског региона говори ниво страних директних инвестиција. На крају 2008. године овај регион је био други по укупном износу ових инвестиција. Ако се узме у обзир да се ради о региону који се налази на крајњој периферији Чешке у њеном источном делу, укупан износ страних директних инвестиција доста говори о његовим капацитетима и постојећем пословном амбијенту. Моравско-Шлески регион је трећи у Чешкој по висини укупних прихода од роба и услуга произведених у области индустрије, одмах иза Средњечешког региона и Прага.⁴⁰³

Кластери обједињавају капацитете приватних и јавних актера на нивоу јединице локалне самоуправе. Слободно удруживање приватних и јавних субјеката подстиче развој локалне самоуправе, пре свега у изналагању нових и ефикаснијих начина за пружање квалитетних услуга грађанима. На примеру кластера види се значај овлашћења органа јединица локалне самоуправе и њихове финансијске аутономије. Локалне и регионалне власти задовољавају потребе грађана и пружају квалитетне услуге слободним избором партнера из сфере привреде. Финансијска средства им омогућавају да приуште услуге у складу са захтевима грађана. Без овлашћења и финансијске аутономије активности јединица локалне самоуправе свеле би се на интервенције код централних власти да узму у обзир потребе њихових грађана. Могућност укључивања грађана и актера цивилног друштва је значајна са становишта демократичности локалних заједница. Грађани износе

⁴⁰² О кластерима у којима учествују агенције регионалне власти видети на интернет-страници Моравско-шлеског региона у делу који се односи на кластере и технолошке платформе: "Clusters and technology platforms", *Moravskoslezský kraj*, <http://podnikatel.kr-moravskoslezsky.cz/klastry.html>, 10/11/2011.

⁴⁰³ Видети детаљније на званичној интернет-страници Агенције за регионални развој Остраве: Regional Development Agency Ostrava, <http://arr.cz/>

своје потребе актерима који су директно одговорни за њихово задовољавање и свим потребама се поклања једнака пажња. Иста карактеристика кластера додатно доприноси подизању квалитета пружених услуга. Директно упознавање са конкретним потребама грађана олакшава проналажење ефикасног и практичног решења.

1.3. Међудржавна сарадња

Јединице локалне самоуправе и асоцијације из различитих држава међусобно сарађују у разним питањима, као што су размене искустава и знања, развој добросуседских односа, организације догађаја, стручно оспособљавање или техничке иновације.

Савремени облик сарадње локалних заједница који је веома развијен је *твининг*, односно братимљење. Твининг је заједничка активност две локалне заједнице које желе да се сучеле са проблемом у међусобним односима и тако успоставе и развију чвршће међусобне везе. Најважнији елементи твининга су пријатељство, сарадња и заједничка свест, што доприноси развоју међусобног поверења и разумевања. Твининг највише доприноси изградњи и одрживости добросуседских односа, а може бити успостављен између села, насеља, округа или великих градова. Сарадња је усмерена на читав низ питања и укључује различите актере из две или више заједница. Твининг подразумева дугорочну посвећеност између партнера, а не краткорочни пројекат партнерства. Промене политичког руководства или краткорочне тешкоће у којима се налази један или други партнер не треба да доведу сарадњу у питање. Због тога се реализују редовне анализе сарадње и уверавање да она задовољава актуелне потребе. Неке од области у којима је твининг до сада постигао добре резултате су: уметност и култура, омладина, питања држављанства, одрживи развој, локалне јавне услуге и економски развој, социјална инклузија и солидарност.⁴⁰⁴ Сарадња у оквиру твининга мењала је свој облик и разлоге иницирања, али је временом постала веома значајна. Разлог је јачање интеграционих процеса и значајније учешће локалних власти у

⁴⁰⁴ Видети детаљније: *Twinning for tomorrow's world: Practical handbook*, Council of European Municipalities and Regions, Paris and Brussels, October 2007.

економским процесима и укупном развоју у Европи. У последњем периоду подстиче се учешће грађана у овом облику сарадње.⁴⁰⁵

У фебруару 2011. године покренут је пројекат под називом „Подршка братимљењу градова од стране националних асоцијација локалних самоуправа у Словачкој и Чешкој Републици”. Организатор пројекта је Асоцијација градова и општина Словачке у сарадњи са Унијом градова и општина Чешке Републике. Пројекат је ојачао позицију Асоцијације градова и општина Словачке у успостављању и развоју партнерстава, користећи позитивна искуства градова и села из Чешке. Посебно место имају створени предуслови за ефикасније успостављање сарадње градова и села из Словачке са градовима и селима из Чешке. Предвиђено је да пројекат траје до априла 2012. године, а кофинансијер је Европска комисија. Пројекат је подстакао стварање и одржавање међународних партнерстава између словачких и чешких вароши и села. Предвиђено је да се пројектом остваре побољша целокупно разумевање начина и погодности успостављања сарадње између градова и села из различитих држава. Први такав резултат је ажурирање базе података активних партнерстава чешких градова и села. Бољи преглед актуелног стања партнерстава чешких градова и села олакшава локалним самоуправама пружање услуга и информација, али и чини ефикаснијом комуникацију са појединцима који се баве твинингом. Друго, израда веб-сајта www.partnerska.mesta.cz учинила је доступним све информације о успостављању партнерстава ради финансирања твининга. Треће, брошура о партнерствима посвећена градовима и селима у којој су истакнута позитивна искуства сарадње градова и општина Чешке у форми твининга. Подизање свести о значају међународне сарадње и потенцијалним користима за градове и села олакшава локалним властима решавање конкретних проблема. Оснивање саветовалишта за питања партнерства заједница подиже квалитет пружања информација и савета представницима општина који су заинтересовани за сарадњу са иностраним локалним властима.⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ Видети детаљније: *Појмовник децентрализације*, оп. цит, стр. 13.

⁴⁰⁶ Детаљније информације о наведеном пројекту и оствареним резултатима видети на званичној интернет-страници Уније градова и општина Чешке Републике, “We support international partnership of cities and villages”, Интернет:

Сарадња у оквиру твининга је корисна за размену искуства и знања. То се посебно односи на слабо развијене локалне заједнице, којима техничку и стручну помоћ пружају развијеније локалне заједнице. Тиме се шире савремени начини управљања у локалним заједницама. Модернизација укључује и сектор услуга и учешћа грађана у процесу одлучивања.

У складу са темом овог рада треба истаћи могућност актера цивилног друштва да се укључе у сарадњу, јер се тиме развија демократичност партнерских локалних заједница. Укључивање актера цивилног друштва доприноси учешћу грађана у твинингу, што им омогућава да обликују политику своје локалне заједнице у складу са својим интересима. Твининг је настао ради чвршћег повезивања заједница како би решили заједничке проблеме, па је позитиван тренд подстицање већег учешћа грађана у њему.

Учесници међудржавне сарадње нису само погранични региони или локалне заједнице. Све више се као равноправан партнер регионалним и локалним властима појављују различите **иницијативе, асоцијације и организације**. Најчешћи разлог је искуство које такви субјекти имају у појединим областима. Дobar пример је Европска федерација запослених у јавним службама (*European Federation of Public Service Employees – EUROFEDOP*) која је члан и активно учествује у раду Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе.⁴⁰⁷ Ова асоцијација постоји више од 40 година и окупља синдикате запослених у јавним службама из 55 држава. ЕУРОФЕДОП промовише сарадњу између синдиката запослених у јавним службама широм Европе и заступа њихове интересе у ЕУ. Ради постизања тог циља поменута асоцијација заступа креирање институционализованог облика социјалног дијалога⁴⁰⁸ у јавном сектору на подручју ЕУ. У

<http://www.partnerskamesta.cz/informace-o-projektu/predstavujeme-vam-projekt-na-podporu-mezinarodnich-partnerstvi-ceskych-mest-a-obci.aspx>, 31/10/2011.

⁴⁰⁷ Видети детаљније: "International associations", *The Congress of Local and Regional Authorities*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/associations-int_en.asp?mytabsmenu=4.asp, 14/11/2011.

⁴⁰⁸ О Европском социјалном дијалогу видети детаљније на интернет-страници: Eurofound, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/europeansocialdialogue.htm>, 14/11/2011.

социјални дијалог укључени су представници различитих група, уз поклањање једнаке пажње свим интересима.⁴⁰⁹

ЕУРОФЕДОП тренутно координира пројектом у Естонији, који се састоји од пружања обуке особљу локалних власти.⁴¹⁰ Стручњаци организација чланица ЕУРОФЕДОП-а из Данске и Холандије учествују у пројекту кроз преношење својих знања, посебно у вези са индивидуалним и колективним преговарањем.⁴¹¹

Оваква врста сарадње је у директној вези са једном од најважних функција локалних власти, односно пружањем квалитетних услуга грађанима. Јавни службеници размењују искуства из свог рада и траже начине ефикаснијег обављања свог посла. Од стручности и мотивације јавних службеника зависи квалитет и брзина пружених услуга. Уношење савремених стандарда у задовољавање потреба у локалним заједницама важно је готово као нове технологије. Тако се органи локалних власти најбоље суочавају са савременим изазовима у пракси. Сарадња локалних власти и асоцијација попут ЕУРОФЕДОПА-а доприноси бољем функционисању локалне администрације. Појединци који су директно укључени у пружање услуга грађанима могу изнети најбоља запажања о неопходним изменама која ће услуге учинити квалитетнијим, ефикаснијим и јефтинијим.

Класичан облик међудржавне сарадње јединица локалне самоуправе су **споразуми**. Локалне власти из различитих држава потписивањем споразума започињу сарадњу у појединим областима од обостраног значаја или формализују већ постојеће контакте. Споразуми могу, али не морају, да укључе формирање заједничког органа у облику комисије или савета. Праћење сарадње и евалуација резултата остварује се састаницима представника јединица локалне самоуправе минимум једном годишње. Споразумима се предвиђа редовна комуникација између страна потписница споразума. Један

⁴⁰⁹ Видети детаљније: “What & who”, *EUROFEDOP*, Интернет: <http://www.eurofedop.org/spip.php?article47>, 14/11/2011.

⁴¹⁰ Поменути пројекат финансира Европски социјални фонд (*European social fund – ESF*) о којем ће бити више речи у наредним деловима текста.

⁴¹¹ Видети детаљније: “EUROFEDOP participates in the ESF through projects in Romania (Health Services) and Estonia (Local Authorities)”, *EUROFEDOP*, Copenhagen, 07.04.2010.

од примера је „Споразум о сарадњи између Аутономне Покрајине Војводине (Србија) и Покрајине Оломоуц (Чешка)”, потписан 12. децембра 2003. године. Наведени Споразум је настао на основу чињенице да регионална сарадња представља снажно средство за подстицај привредног, социјалног и културног развоја оба региона, али и незаобилазно поље сарадње када је у питању процес европских интеграција. Обе стране сагласиле су се да узајамно сарађују и развијају заједничке активности на пољу: 1) привредног и регионалног развоја предузетничке делатности, 2) туризма, 3) културе и уметности, 4) науке, технолошког развоја, школства, омладине и телесног васпитања, 5) спорта, 6) здравства и социјалне заштите, 7) заједничког учешћа на изложбама и сајмовима. Такође, обе стране су се сагласиле да буду у сталном радном контакту, али и да редовно реагују када су у питању актуелни предлози. Како би се остварила реална оцена остварене сарадње и изнашли нови облици и приоритети, договорена је организација узајамних састанака делегација обе споразумне стране. Такође, основан је и Савет за координацију у коме ће свака страна имати по једног представника за свако поље сарадње које је наведено у Споразуму.⁴¹²

У петом поглављу овог рада посебна пажња биће посвећена прекограничној сарадњи, односно њеним основним елементима и сврси. Прекогранична сарадња је актуелан и веома развијен облик сарадње, посебно међу регионима различитих држава. ЕУ улаже велика средства у даљи развој прекограничне сарадње, јер се тиме развијају капацитети региона који нису могли бити искоришћени у прошлости због присуства државних граница. Важан део прекограничне сарадње су програми усмерени на пружање квалитетнијих услуга грађанима и решавање свакодневних проблема. Пропулзивност државних граница у оквиру прекограничне сарадње развија погодну инвестициону климу. Инвестиције доносе нова радна места и раст животног стандарда, што је од пресудне важности за квалитет живота грађана.

⁴¹² Видети детаљније: “Споразум о сарадњи између Аутономне Покрајине Војводина (Република Србија, Србија и Црна Гора) и Покрајине Оломоуц (Чешка Република)”, Оломоуц, децембар 2003.

1.4. Место локалне и регионалне сарадње у политици ЕУ

Важност коју ЕУ придаје регионима види се кроз фондове који су намењени њиховом развоју. У оквиру ЕУ постоје Кохезиони и Структурни фонд из којих се финансира спровођење различитих регионалних политика. Примаоци ових средстава су државе чланице ЕУ и државе кандидати у којима је лични доходак испод 90% од просека ЕУ.

Најважнији пројекти у области екологије који се финансирају средствима Кохезионог фонда реализују се у области добијања пијаће воде, прераде отпадних вода, пошумљавања, спречавања ерозије тла и очувања природне средине. Проширење и подизање квалитета европских транспортних мрежа, као и олакшавање приступа тим саобраћајницама, има најзначајније место у финансирању пројеката у области транспорта. Из Кохезионог фонда покрива се од 80% до 85% трошкова неопходних за реализацију пројеката у области транспорта, док државе у којима се пројекат реализује обезбеђују остатак неопходних средстава. Кохезиони фонд не могу користити државе које су потписале „Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ”, већ морају стећи статус кандидата за чланство.

Карактеристика Структурних фондова је да их има неколико и сваки има јасно утврђене области у којима реализује своје активности. Функционисање Структурних фондова засновано је на пет кључних начела која одређују начин и циљеве доделе средстава. Предност у додели средстава имају региони који имају највећу потребу за помоћи. Финансирање не може бити реализовано *ad hoc*, већ је неопходно осмишљавање и реализација вишегодишњих програма. Из Структурних фондова обезбеђује се већи део неопходних средстава за реализацију пројекта, а остатак обезбеђује држава у којој се пројекат изводи. Велика подршка пружа се развоју партнерстава, односно учествовању свих субјеката у обликовању и извођењу пројекта.

Најзначајнији Структурни фондови су Европски регионални развојни фонд (*European regional development fund – ERDF*) и Европски социјални фонд (*European social fund – ESF*). ЕРДФ се користи за стварање нових послова, развој инфраструктуре,

пружање подршке иницијативама за локални развој и помагање малих и средњих предузећа. Средства ЕСФ употребљавају се за смањивање незапослености, развој људских ресурса и развој тржишта рада.

Треба истаћи да су поједине политике ЕУ, посебно заједничко тржиште и валута, условиле појаву негативних ефеката у неким регионима. Основна сврха регионалне политике ЕУ и поменутих фондова је елиминисање или ублажавање тих ефеката.⁴¹³

Европско груписање територијалне сарадње (*European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC*) је правни инструмент ЕУ осмишљен да промовише прекограничну, трансдржавну и међурегионалну сарадњу. ЕГТЦ омогућава успостављање сарадње у области јавних услуга између два или више субјекта, али без претходног потписивања међународног споразума и одговарајућих процедура.⁴¹⁴ Чланови ЕГТЦ су државе чланице ЕУ, локалне и регионалне власти, асоцијације и управљачка тела на основу јавног права. ЕГТЦ своје активности врши у границама поверених задатака, а области у којима обавља своје задатке су олакшавање и промоција територијалне сарадња и учвршћивање социјалне и економске кохезије. Задаци морају бити у складу са надлежностима које чланови имају у оквиру законодавстава својих држава.⁴¹⁵

Статут је најважнији документ ЕГТЦ, а основ за његово усвајање је споразум о оснивању који потписује свака држава посебно. Органи ЕГТЦ су скупштина и директор. Скупштина је састављена од представника чланова, а директор представља ЕГТЦ и делује у његово име. Предвиђено је оснивање нових органа ако потребе то налажу. Буџет усваја скупштина једном годишње. Најважнија ставка

⁴¹³ Видети детаљније: Мирослав Прокопијевић, *Европска унија: увод*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 475-476; 480.

⁴¹⁴ Видети детаљније: “European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)”, *European Commission*, Интернет: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/gect/index_en.htm, 24/10/2011.

⁴¹⁵ Видети детаљније: “Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC)”, *Official Journal of the European Union*, L210, Vol. 49, 31.07.2006, Art. 7.

су текући трошкови, а ако је неопходно обрачун може укључити и оперативне трошкове.⁴¹⁶

Статутом ЕТГЦ утврђује се, поред осталог, територија коју обухвата, период трајања, сврха оснивања и функционисања, као и циљеви. Локалним и регионалним властима држава ЕУ омогућено је да коришћењем ЕТГЦ оснивају асоцијације и развијају прекограничну сарадњу, без претходног потписивања међународних уговора и њиховог усвајања у државним парламентима. Функционисање ЕТГЦ регулише се законодавством државе у којој се налази његово седиште.⁴¹⁷

Добар пример сарадње држава Вишеградске групе у оквиру поменутог правног инструмента ЕУ представља **еврорегион Истер-Гранум ЕТГЦ**, чије су учеснице Мађарска и Словачка. Истер-Гранум основан је 6. маја 2008. године са циљем јачања сарадње две државе у области здравства, енергетике, комуникација и туризма. Партнери из Мађарске и Словачке започели су институционализацију заједничке сарадње у здравству и енергетици, а резултат је оснивање агенције за коришћење енергије из обновљивих извора и регионалног здравственог система. Истер-Гранум обухвата територију 89 општина, односно 51 општине из Мађарске и 38 из Словачке.

Значајан резултат развоја сарадње у оквиру овог региона је оснивање Фонда солидарности Истер-Гранум. Његова функција је редистрибуција новца између општина које учествују у сарадњи. Развијеније општине преко овог фонда пружају подршку пројектима у малим општинама са неразвијеним економским капацитетима и недостатком финансијских средстава.⁴¹⁸

Најважнији органи Истер-Гранума су Генерална скупштина, Сенат и директор. *Генерална скупштина* је највиши орган и чини је 86 представника чланова партнерства. Надлежности у којима Генерална скупштина има одлучујућу одлуку односе се на Статут, буџет, пријем

⁴¹⁶ *Ibidem*, Art. 8, 9, 10. and 11.

⁴¹⁷ Видети детаљније: Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић и Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011, стр. 46-47.

⁴¹⁸ Видети детаљније: *EGTC Developments on the Ground: added value and solutions to problems*, European Union, Belgium, June 2010, pp. 23-26.

Слика 14: Мапа Истер-Гранум ЕТГЦ



Извор: http://www.istergranum.eu/ister_granum_terkep.jpg, 27/10/2011

нових чланова, избор и смена чланова других органа и функционера. Седнице се одржавају два пута годишње у присуству више од половине чланова. Највећи број одлука усваја се гласовима $2/3$ присутних чланова.⁴¹⁹

Сенат је управљачки орган и има осам чланова. Седнице се сазивају се по потреби, али минимум два пута годишње. Дужности Сената укључују припрему седница Генералне скупштине, организацију спровођења одлуке, изношење предлога и усвајање мишљења.⁴²⁰

⁴¹⁹ Видети детаљније: "Statutes of Ister-Granum European Grouping for Territorial Co-operation", Esztergom, 07 March 2008, Art. X, para. 2.

⁴²⁰ *Ibidem*, Art. X, para. 4.

Неке од редовних дужности *директора* подразумевају стварање услова за стабилност функционисања партнерства, праћење и контролу рада и представљање у спољним контактима.⁴²¹

У оквиру Истер-Гранума реализују се различити пројекти у циљу развоја пограничног подручја. Највише напора уложено је у јачање контаката између различитих субјеката са обе стране границе, што је резултирало покретањем више интернет-портала. Пројекти су обезбедили доступност информација и размену искустава кључних актера у пограничном подручју у циљу развоја сарадње у области економије и цивилног друштва. Остале области које су обухваћене пројектима су развој пограничне инфраструктуре, сарадња НВО и других актера цивилног друштва, заштита природне средине и туризам.⁴²²

Треба нагласити да је развој прекограничне сарадње један од седмогодишњих циљева Европске кохезионе политике. Територијална сарадња ојачава се на прекограничном, унутаррегионалном и међудржавном нивоу. У регионима који су обухваћени овом политиком ЕУ развија се конкурентност и побољшава политика запошљавања. Кохезиона политика ЕУ финансира се из ЕРДФ.⁴²³

На територији Истер-Гранума постоји око 1000 грађанских организација, па се значај овог облика сарадње види у укључивању ових организација у његов рад, што је остварено оснивањем Регионалне грађанске парламентарне асоцијације. Ова асоцијација основана је 2008. године и њена функција је пружање подршке и јачање цивилних организација које постоје на територији Истер-Гранума. У регионалном саветодавном телу Истер-Гранума учествује шест чланова Регионалне грађанске парламентарне асоцијације. Мрежа непрофитних услужних канцеларија пружа подршку раду цивилних организација у виду консултација, припреме пројеката, издавања публикација и различитих облика стручног оспособља-

⁴²¹ *Ibidem*, Art. X, para. 5.

⁴²² Детаљне информације о пројектима и областима сарадње у оквиру еврорегиона Истер-Гранум видети на званичној интернет-страници: Ister-Granum European Grouping for Territorial Co-operation Ltd., http://www.istergranum.eu/index_en.html.

⁴²³ Видети детаљније: "Cohesion policy 2007-13 – Commentaries and official texts", *European Communities*, Belgium, 2007, pp. 20–23.

Слика 15: Положај Истер-Гранум ЕГТЦ на европском континенту



Извор: http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/conurbations/agglo_istergranum.JPG, 27/10/2011.

вања. Услужне канцеларије су у надлежности Регионалне грађанске парламентарне асоцијације.⁴²⁴ Грађани овог ЕГТЦ преко грађанских асоцијација учествују у његовом раду, чиме утичу на обликовање даљег облика сарадње у складу са својим интересима.

⁴²⁴ Видети детаљније: “Ister-Granum”, *Committee of Regions*, Интернет: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/IsterGranum.aspx>, 27/10/2011.

2. Међудржавна – прекогранична сарадња локалних и регионалних власти држава Вишеградске групе

2.1. Разлози и начини повезивања региона

Повезивање између региона може имати позитивног ефекта у различитим областима, нарочито ако такву иницијативу покрену локалне или регионале власти две или више држава. Међусобни интереси налазе се у корену приближавања приватних иницијатива, чиме се подстиче развој тзв. регионалне дипломатије. Такве иницијативе, што је још важније, подстичу економски развој региона који су у њих укључени, што доприноси развоју државе у целини. Еврорегион представља нови институционални концепт који се све више развија на европском континенту. Овај концепт има основу у потреби унапређења заједничких интереса, али и повећавања животног стандарда становништва које живи у пограничним регионима. Постоје одређене разлике у вези са нормативним статусом еврорегиона, односно не постоји јединствен модел његове институционалне утемељености. Еврорегион подразумева постојање формалног споразума између два или више учесника о формирању заједничке административне институције, али и заједничког планирања. Треба рећи да еврорегион не укључује намеру да се формира нова регионална власт на одређеном подручју. Еврорегион подразумева сарадњу у складу са постојећим законима и уз признавање званичних органа власти. Активности које одређени еврорегион спроводи на међународном плану разликују се од случаја до случаја. У оквиру одређених региона постоји само размена информација, израда различитих студија или одржавање консултација. Са друге стране, у оквиру еврорегиона могу се креирати и спроводити заједнички пројекти.

Формирање еврорегиона, с обзиром да се ради о интересној организацији, може бити засновано на више аспеката. Поменути аспекти су географски положај, заједнички ресурси и потенцијали, историјске везе, тренутна стање међудржавних односа, као и међудржавни и регионални пројекти. На основу ових аспеката процењују се циљеви који се формирањем еврорегиона желе остварити. Еврорегион може бити формиран у циљу развоја и

усклађивања привреде, па се пажња посвећује и повећању атрактивности региона за стране и домаће инвестиције. Стабилност региона, што је један од предуслова његовог развоја, захтева јачање културних веза и контаката између образовних и научних институција, што доприноси разумевању међу различитим народима. Као трећи разлог формирања еврорегиона може се појавити потреба за ефикаснијом заштитом животне средине, што представља веома важно питање у савременим међународним односима.⁴²⁵

Структуре еврорегиона су различите, јер их сачињавају делови територије две или више држава, па се може направити подела на три типа. Први тип еврорегиона састављен је од административно-територијалних јединица истог или сличног нивоа, као што су општина, град, округ или регион. Други тип укључује јединице локалне самоуправе различитог нивоа и статуса. Трећи тип подразумева спајање асоцијација општина или градова у једну целину, али уз очување органа локалне власти.

Развијеност прекограничне сарадње указује на три фазе у којој се налази сарадња у облику еврорегиона, односно може се утврдити постојање почетне фазе развоја, средњег нивоа развијености и развијене сарадње. Учесници еврорегиона могу бити локалне и регионалне власти у неком пограничном подручју. Посматрано са становишта учесника, овај тип еврорегиона има јединствену структуру. Дobar пример са оваком структуром је Карпатски еврорегион, чији су учесници румунски окрузи, мађарски окрузи, украјински региони и пољска војводства. Други тип еврорегиона садржи мешовиту структуру. Такав еврорегион је Мас-Рајне у чијим оквирима холандске и белгијске покрајине сарађују са Асоцијацијом немачких општина и немачком заједницом у Белгији. Као трећи тип може се навести еврорегион Сар-Лор-Лукс-Рајна, који се истиче по томе што, поред региона, обухвата и државе, односно у његовом раду учествује Кнежевина Луксембург.

Еврорегиони могу бити основани, односно регистровани, без статуса правног лица. У том случају, еврорегион се формира као тзв. Радна заједница или Стална конференција за прекограничну

⁴²⁵ Видети детаљније: Веран Станчевић, *Регион као развојна перспектива у Европској унији*, оп. цит, стр. 20-22.

сарадњу. Радне заједнице се веома често оснивају ради остваривања ограничених циљева. Најчешће се ради о промоцији разумевања у међународним односима, културе и јачању економске сарадње. Исти тип еврорегиона, али са комплекснијом структуром, оснива се ради промоције заједничких интереса коришћењем капацитета прекограничне сарадње. Еврорегиони могу имати облик асоцијација или фондација, што подразумева регистрацију у складу са нормама приватног права и стицање статуса правног лица.⁴²⁶

2.2. Сарадња држава Вишеградске групе у оквиру Еврорегиона

Идеја о партнерству између Пољске и Словачке у региону планинског венца Татре појавила се на конференцији локалних власти у пољском граду Закопане новембра 1991. године. Наредна фаза у развоју ових планова била је конференција представника општинских власти Пољске и Словачке, која је на исту тему одржана маја 1992. године у словачком граду Попраду.

У наредном периоду организовано је више састанака на којима се расправљало о формалној структури сарадње. „Декларацијом самоуправних органа делова територије аутономних власти Републике Пољске и Словачке Републике о пројекту оснивања прекограничне заједнице Еврорегион Татре”, која је потписана 31. октобра 1993. године у Закопанима, дефинисани су интереси локалних власти који се налазе у темељу оснивања овог еврорегиона. Важан корак на путу успостављања сарадње између локалних власти две државе представљало је потписивање „Споразума Влада Републике Пољске и Словачке Републике о прекограничној сарадњи”, 18. августа 1994. године у Варшави.

Наведени Споразум био је увод у одржавање Оснивачког конгреса, 26. августа 1994. године, у пољском граду Нови Тарг. Том приликом потписан је „Споразум између самоуправа Пољске и Словачке о оснивању прекограничне асоцијације Еврорегион Татре”.

⁴²⁶ Видети детаљније: Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић и Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, оп. цит, стр. 42-43.

Циљ ове сарадње био је убрзање регионалног развоја две државе.⁴²⁷ Нови Тарг у Пољској био је, 22. октобра 1999. године, место одржавања Ванредног конгреса на коме је потписан „Споразум између пољских самоуправа Републике и Словачке Републике о сарадњи у оквиру транснационалне везе ЕВРОРЕГИОН ТАТРЕ, закљученим између Уније Еврорегион Татре у Новом Таргу и Асоцијације региона Татре у Кежмароку”. Тиме је окончан процес успостављања сарадње у облику **Прекограничне асоцијације еврорегион Татре**. Овај еврорегион представља, у ствари, спој две асоцијације из Пољске и Словачке, односно Уније Еврорегиона Татре са седиштем у граду Нови Тарг (*Związek Euroregion “Tatry” w Nowym Targu*) и Удружења регион Татре у Кежмароку (*Združenie Región “Tatry” w Kieżmarku*).⁴²⁸

Из Пољске у еврорегиону Татре учествују представници 28 општинских и троје окружних власти, док из Словачке учествује 109 јединица локалне власти, од чега 95 сеоских и 14 градских. Власти пољског региона Малопољска учествују у раду еврорегиона Татре и имају неку врсту статуса придруженог члана, односно пружају подршку функционисању овог облика прекограничне сарадње.⁴²⁹

Еврорегион Татре има своје органе у којима су представници локалних власти две државе подједнако заступљени. *Конгрес* је највиши орган еврорегиона и састављен је од 70 делегата. Свака страна је једнако представљена у овом органу, односно има по 35 представника. Свака страна има сопствена правила за избор својих представника у Конгресу. *Одбор* врши функцију извршног органа, а његове чланове бира Конгрес на период од две године. Извршни орган има у свом саставу 14 чланова, односно из сваке државе по седам чланова. Председник Одбора бира се међу члановима овог органа. Његов мандат траје две године и на овој функцији се

⁴²⁷ Видети детаљније: “History of the Euroregion”, Generation Euroregion “Tatry”, *Euroregion Tatry*, Интернет: <http://www.euroregion-tatry.sk/w3/index.php/euroregion-tatry-sk-o-nas/120-historia-vzniku-euroregionu>, 05/11/2011.

⁴²⁸ Видети детаљније: “Establishment of the Euroregion “Tatry””, *Euroregion Tatry*, Интернет: <http://www.euroregion-tatry.eu/historia,3,p.html>, 05/11/2011.

⁴²⁹ Видети детаљније: “Members”, *Euroregion Tatry*, Интернет: <http://www.euroregion-tatry.eu/czlonkowie,14,p.html>, 05/11/2011.

наизменично ротирају представници из Словачке и Пољске. Још једна надлежност Одбора је избор радних комисија који се баве посебним проблемима који утичу на функционисање еврорегиона и имају улогу саветодавних тела. У оквиру овог органа постоје комисије за економију, информације, културу, спорт и омладину, заштиту животне средине и туризам. Надзорну функцију у оквиру еврорегиона врши *Комитет за ревизију*, који има шест чланова, односно по три представника сваке државе. Мандат чланова овог органа траје две године и за њихов избор надлежан је Конгрес.⁴³⁰

Асоцијације еврорегиона Татре у градовима Нови Тарг и Кежмарок задужене су за пружање различитих услуга својим члановима, односно представницима њихових органа. То су у највећој мери услуге информативног, саветодавног и едукативног карактера (пословни састанци, курсеви, семинари). Активности асоцијација усмерене су ка јачању капацитета еврорегиона Татра и стварању предуслова за успостављање нових партнерстава са органима локалних власти из других држава. У том смислу, посебно место у раду асоцијација има оспособљавање чланова еврорегиона за пријављивање и учествовање на пројектима ЕУ. Оспособљавње чланова у поменутој области је административно и консултативно. Административна помоћ подразумева изградњу процедуралних капацитета за пријављивање и учествовање на пројектима, док консултативна укључује развој пројектних планова за које могу бити заинтересована правна лица из других држава. Важан опсег деловања асоцијација је решавање постојећих проблема и разматрање различитих захтева чланова, што у великој мери доприноси одржавању сталних канала комуникације и несметаном функционисању еврорегиона.⁴³¹

⁴³⁰ Видети детаљније: "Authorities Euroregion", *Euroregion Tatry*, Интернет: <http://www.euroregion-tatry.sk/w3/index.php/euroregiontatry-sk-o-nas/121-organy-euroregionu>, 04/11/2011.

⁴³¹ Видети детаљније: "Our services office ZRT member municipalities", *Euroregion Tatry*, Интернет: <http://www.euroregion-tatry.sk/w3/index.php/sluzby>, 05/11/2011.

Слика 16: Положај еврорегиона Татре на европском континенту



Извор: <http://www1.american.edu/ted/images4/tatrymapa.gif>, 07/11/2011.

На територији еврорегиона Татре постоје велике реке, па је потреба заштите њихових басена важно питање у пограничном подручју Пољске и Словачке. Веома је важно да се млади људи ангажују у редовној контроли нивоа загађености воде на основу хемијских и биолошких показатеља, јер се тиме стварају предуслови за очување чисте воде у будућности. У циљу промовисања активности очувања природне средине ученици школа у пограничном подручју укључени су у пројекат „Контролисање вода – основа продубљивања партнерства у заштити животне средине”, који је покренут са циљем праћења квалитета површинских вода на територији еврорегиона Татре. План пројекта је предвидео куповину опреме за тестирање воде и анализу резултата у школама које учествују у пројекту. Пројекат укључује организацију теоријских и практичних семинара о резултатима контроле квалитета воде на територији еврорегиона Татре и процену прикупљених података. У томе учествују

Од оснивања еврорегиона Татре у пољским окрузима Нови Тарг, Лиманов и Новосадечки вишеструко је повећана површина која спада у законом заштићену природну средину. Као пример може се истаћи округ Нови Тарг. У 1998. години, односно једну годину пре оснивања овог еврорегиона, заштита природе и биодиверзитета у овом округу Нови Тарг обухватила је површину од 14 820 хектара. Та површина је већ 1999. године повећана на 126 439 хектара, а до 2010. године на 137 246 хектара. Према статистичким подацима о заштити природе и биодиверзитета, најзначајине место у сва три округа има површина сврстана под одредницу „заштићене области”. Ова одредница није постојала пре 1999. године, а подаци показују да је одмах по увођењу обухватила велику површину која пре тога није била сврстана у неку другу одредницу која се тиче заштите природне средине.⁴³³ Може се закључити да је оснивање еврорегиона Татре директно утицало на позитивне промене у заштити природне средине у пољском делу и увођење новог приступа у њеном очувању. У словачким окрузима такође је приметно повећање површине под заштитом и оне на којој је дозвољен приступ грађанима, али у знатно мањој мери него у Пољској.⁴³⁴ Словачка страна мора да уложи још напора како би достигла ниво остварен у Пољској.⁴³⁵

Интересантан је податак да су Кежмарок и Нови Тарг, иницијатори оснивања еврорегиона Татре, учесници твининга, односно „братимљеви” градови. У томе се препознаје позитиван утицај преко-граничне сарадње. У овом случају, из „братимљења” је ширењем дијалога развијена и реализована идеја о еврорегиону. Сарадња мањег обима у виду твининга развила се у значајно ширу сарадњу у коју су се укључили многи актери. Сарадњом у оквиру еврорегиона Татре побољшано је очување природних предела и актракција. Заједнички интерес локалних власти које се налазе на истом географском подручју упућује на међусобну сарадњу. Посебно је значајно укључивање грађана у

⁴³³ Видети детаљније: Central Statistical Office of Poland, <http://www.stat.gov.pl/english/>

⁴³⁴ Видети детаљније: Statistical Office of the Slovak Republic, <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=359>

⁴³⁵ На интернет-страници Канцеларије за статистику Словачке Републике нису понуђени подаци старији од 2000. године. Области које су статистички обрађене нису подељене на исти број подобласти као што је то случај са Централном канцеларијом за статистику Пољске.

пројекат „Контролисање вода – основа продубљивања партнерства у заштити животне средине”, јер су човекове активности најчешће директан и индиректан узрочник проблема у природи. Укључивање школа у поменутих пројекат је предуслов будућег развоја еколошке политике, јер код младих нараштаја развија свест о значају природне средине и важности њеног очувања.

3. Студија случаја: Прекогранично партнерство „ЕУРЕС Т-Бескиди”

У претходним деловима рада истакнута је недовољна заинтересованост домаћих и страних инвеститора да улажу у пограничне регионе. То је један од разлога честе појаве да су погранични региони слабије развијени него региони из централних делова државе. Зато погранични региони нуде мање могућности за развој каријера и успешних пословних активности. Једна од последица таквог положаја је „одлив мозга”, односно незаинтересованост младих и образованих људи да остану у овим регионима. Одласком радноспособног становништва слабе се капацитети пограничних региона за равноправно учешће у тржишној утакмици са регионима који имају бољи географски положај. Један од предуслова за стварање нових пословних прилика и побољшање животних услова је олакшавање кретања људи, односно у случају пограничних региона прелазак границе. Погранични региони на тремеђи Пољске, Чешке и Словачке успоставили су сарадњу у циљу лакшег кретања људи у потрази за послом. Различити локални и регионални субјекти удружили су се у прекогранично партнерство ЕУРЕС Т-Бескиди. Сврха удруживања је пружање радноспособном становништву информација у вези са запошљавањем и пословним приликама у пограничним областима три државе. Посебно место у овој сарадњи заузимају високообразовани појединци и студенти завршних година.

3.1. Оснивање и чланови

Европска служба за запошљавање (*European Employment Services – EURES*) је кооперативна мрежа јавних служби за запошљавање и

Слика 18: Мапа подручја обухваћеног партнерством ЕУРЕС Т-Бескиди на територији Пољске, Чешке и Словачке



Извор: http://www.wup-katowice.pl/posrednictwo_pracy/eures-t_beskydy_pl-sk-cz/polsko_czesko_slowacka_wspolpraca_transgraniczna, 21/11/2011.

њихових партнера на тржишту рада. Основни циљ ЕУРЕС-а је олакшавање слободног кретања радника унутар Европске економске зоне (*European Economic Area*). ЕУРЕС мрежа промовише географску и професионалну мобилност радника пружањем информација, савета и помоћи грађанима ЕУ који су заинтересовани за рад у другој држави чланици, али и послодавцима који желе да запосле раднике из иностранства.

„Уговором из Рима” регулисано је слободно кретање радника, односно слободан избор места боравка и рада, као једно од основних грађанских права у ЕУ.⁴³⁶ Грађанима који живе на територији ЕУ,

⁴³⁶ Видети детаљније: “Treaty establishing the European Economic Community”, Rome, 25 March 1957, Art. 48, 49, 50. and 51.

односно Европске економске зоне, омогућено је да траже посао и заснују радни однос у било којој држави чланици. Ово право укључује могућност насељавања или останак на територији државе чланице након престанка радног односа. Чланови породице појединца који је због посла насељен у другој држави чланици обухваћени су овим правом, без обзира на њихово држављанство.⁴³⁷

Представници 35 институција и организација из Пољске, Чешке и Словачке потписали су у чешком граду Велики Карловци 6. децембра 2007. године „Оквирни споразум” који је укључио партнерство „ЕУРЕС Т-Бескиди”. Овај Споразум био је предуслов да се почетком 2008. године упути захтев Европској комисији да формално призна поменуто партнерство. Европска комисија је 12. марта 2011. године обавестила Одељење тржишта рада Министарства рада и социјалне политике у Варшави да је сагласна са креирањем новог прекограничног партнерства у ЕУ, односно „ЕУРЕС Т-Бескиди”. Партнерство обухвата подручје од преко 19 000 квадратних километара, од чега је територија Чешке 45%, Пољске 38% и Словачке 17%.⁴³⁸

Када су у питању локалне и регионалне власти и институције из ових држава, чланови партнерства су регионалне канцеларије за запошљавање, органи средњег нивоа власти, општинске власти, синдикати, удружења послодаваца и центри за едукацију.⁴³⁹

3.2. Органи и надлежности

Главни органи партнерства су: Управни одбор, Биро, координатор и радне групе. **Управни одбор** је најважнији орган одлучивања у оквиру партнерства. Састављен је од представника јавних служби за

⁴³⁷ Видети детаљније: “EURES - assistance in crossing borders”, *Provincial Office of Labour in Katowice*, Интернет: http://www.wup-katowice.pl/posrednictwo_pracy/eures-t_beskydy_pl-sk-cz/siec_eures_-_pomoc_w_przekraczaniu_granic, 07/11/2011.

⁴³⁸ Видети детаљније: “Cross-border Partnership “EURES-T Beskydy””, *Provincial Office of Labour in Katowice*, Интернет: http://www.wup-katowice.pl/posrednictwo_pracy/eures-t_beskydy_pl-sk-cz, 07/11/2011.

⁴³⁹ Видети детаљније: “Framework Agreement setting up the EURES-T partnership was signed by representatives Beskydy following institutions and organizations”, Интернет: http://www.wup-katowice.pl/posrednictwo_pracy/eures-t_beskydy_pl-sk-cz/partnerzy, 07/11/2011.

Слика 19: Окрузи и градови обухваћени партнерством „ЕУРЕС Т-Бескиди”



Извор: http://www.wup-katowice.pl/posrednictwo_pracy/eures-t_beskydy_pl-sk-cz,22/10/2011.

запошљавање, синдиката и удружења послодаваца из држава које учествују у партнерству. Управни одбор врши важну функције за функционисање и развој партнерства, што подразумева обезбеђивање чврстих партнерских веза и постављање. Он креира стратегију у складу са смерницама ЕУРЕС-а. Примарно место има утврђивање стратегије партнерства као део пословних планова, као и доношење коначних одлука о формирању радних група или мисија. Утврђивање ефикасности рада партнерства захтева од Управног одбора да врши редовно

праћење и евалуацију активности, укључујући финансирање и процене остварених резултата. Предуслов остваривања жељеног резултата јесу активности којима се обезбеђује општа конзистентност партнерства, нарочито у вези са реализацијом акционих планова. Управни одбор у том циљу проналази партнере и успоставља сарадњу. У надлежност овог тела спада одобравање привремених и коначних извештаја и рачуна о спровођењу Акционог плана пре него што буду прослеђени чланицама ЕУРЕС на које се односе. Заједно са државом чланицом из које долази, Управни одбор бира координатора партнерства. Чланове **Бироа** бира Управни одбор из својих редова, а чине га председник, два потпредседника и 12 других чланова.⁴⁴⁰

Координатор помаже Управном одбору у усмеравању и праћењу реализације утврђених активности и припрема састанке Управног одбора. Заједно са председником Управног одбора, координатор представља и промовише партнерство. Његове остале функције у већини укључују надзор и праћење различитих активности партнерства, али у сарадњи са Управним одбором. Координатор одржава и развија комуникацију са другим партнерствима и одговарајућим органима ЕУ.⁴⁴¹

3.3. Циљеви и начин функционисања

Партнерство ЕУРЕС Т-Бескиди заснива се на двогодишњој стратегији разрађеној у годишњим акционим плановима, а коју потврђује Европска комисија. Активности у оквиру партнерства усмерене су ка остварењу циљева утврђених „Оквирним споразумом”. Партнерство обезбеђује актуелне информације и њихову размену, као и савете о пословима и пријавама на конкурсе. Доступне су и релевантне информације у вези са тржиштем рада у пограничном региону, попут животних и радних услова. Бржем и квалитетнијем протоку информација треба да допринесу директни

⁴⁴⁰ Видети детаљније: “The Steering Committee”, *Provincial Office of Labour in Katowice*, Интернет: http://www.wup-katowice.pl/posrednictwo_pracy/eures-t_beskydy_pl-sk-cz/komitet_sterujacy, 08/11/2011.

⁴⁴¹ Видети детаљније: “Coordinator”, *Provincial Office of Labour in Katowice*, Интернет: http://www.wup-katowice.pl/posrednictwo_pracy/eures-t_beskydy_pl-sk-cz/koordynator, 09/11/2011.

и редовни контакти између ЕУРЕС саветника у региону. Партнерство обезбеђује припрему и објављивање јавних огласа о приликама за стручно оспособљавање у региону и пружа подршку њиховом даљем развоју. Један од кључних циљева је развој пројеката који треба да побољшају тржиште рада прекограничних региона, укључујући и сарадњу са другим релевантним програмима.

Средства за партнерство ЕУРЕС Т-Бескиди обезбедила је Европска комисија. Средства издвојена за прву годину рада партнерства, односно за период од 1. априла 2008. до 31. марта 2009. године, износила су 72 790 еура. Ова средства употребљена су за: (1) обуку запослених у службама за запошљавање и партнерским субјектима, (2) штампање информативног материјала за послодавце, незапослене и студенте из пограничног региона, (3) покретање интернет портала партнерства, (4) организовање Сајма запошљавања два пута годишње и (5) пружање административне подршке партнерству.⁴⁴²

3.4. Примери активности

Прекогранично партнерство ЕУРЕС Т-Бескиди има интернет-страницу која садржи све најважније информације за послодавце, запослене, појединце који траже посао и студенте. На интернет-страници су заступљени огласи за радна места, као и статистика о тржишту рада у прекограничном региону. За појединце који траже посао значајни су одељци интернет-странице у којима су представљени животни и радни услови у прекограничном региону. Поред тих одељака, незапослена лица имају на располагању информације које се тичу промена на тржишту рада. Појединци се могу упознати са околностима које су довеле до формирања ЕУРЕС-Т Бескиди и основним циљевима овог прекограничног партнерства.⁴⁴³ На

⁴⁴² Видети детаљније: "Objectives of the partnership", *Provincial Office of Labour in Katowice*, Интернет: http://www.wup-katowice.pl/posrednictwo_pracy/eures-t_beskydy_pl-sk-cz/cele_partnerstwa,09/11/2011.

⁴⁴³ Више о ЕУРЕС-Т Бескиди видети на званичној интернет-страници овог прекограничног партнерства: EURES-T Beskydy, <http://pl.eures-tbeskydy.eu/>, 10/11/2011.

располагању су информације о плановима развоја партнерства ЕУРЕС Т-Бескиди и најважнијим циљевима који су тим плановима утврђени.

У оквиру партнерства ЕУРЕС Т- Бескиди, 19. и 20. новембра 2008. године, организован је Међународни сајам информисања, образовања и запошљавања. Манифестација је одржана у Дому културе града Чадца у Словачкој, а организатор је била Канцеларија за рад, социјална питања и породицу из истог града. Циљ сајма био је да се појединцима који траже посао, дипломцима и студентима пруже информације о слободним радним местима, могућностима за каријеру у региону и државама ЕУ. Учесници сајма, поред осталих, били су послодавци и универзитети из Пољске, а излагачима је обезбеђено бесплатно учешће.⁴⁴⁴

3.5. Остварени резултати

Према подацима Канцеларије рада војводства Шлеског у Катовицама и Јавне базе података Чешке Републике може се рећи да има још доста да се уради на развоју прекограничног партнерства ЕУРЕС Т-Бескиди. Досадашње активности нису дале жељене резултате, али треба узети у обзир негативне ефекте светске економске кризе. Статистика показује да пољски окрузи и чешки дистрикти у регионима који су обухваћени овим партнерством нису дуго били изложени негативним ефектима кризе. Може се претпоставити, на основу олакшица и погодности које нуди, да је партнерство омогућило лакше умањивање последица кризе на територији коју обухвата.⁴⁴⁵ То, ипак, не важи за учеснике партнерства из Словачке. Незапосленост је у словачком делу Резултати остварено од оснивања ЕУРЕС Т-Бескиди значајно

⁴⁴⁴ Видети детаљније: "International exhibition in Slovakia", *Provincial Office of Labour in Katowice*, Интернет: http://www.wup-katowice.pl/news_arch/2008/pa378dziernik_2008/mi281dzy narodowe_targi_na_s322owacji, 10/11/2011.

⁴⁴⁵ За у увид у детаљне статистичке податке о незапослености у пољским окрузима и чешким дистриктима видети интернет-странице: *Provincial Office of Labour in Katowice*, Интернет: http://www.wup-katowice.pl/badania_i_analzy/statystyka_wykresy/stopa_bezrobocia, 11/11/2011; CZSO Public database, Интернет: http://vdb.czso.cz/vdbvo/tabparam.jsp?voa=tabulka&cislotab=PRA5042PU_OK&vo=n ull, 11/11/2011.

порасла од 2007. до 2010.⁴⁴⁶ Треба нагласити да, без обзира на раније разговоре и успостављање почетних облика сарадње, ово партнерство је ЕУ признала тек почетком 2011. године. ЕУ велику пажњу поклања политици запошљавања и социјалној стабилности, па се може закључити да ће партнерство ЕУРЕС Т-Бескиди тек показати своје могућности. ЕУРЕС Т-Бескиди је значајан са становишта бриге о грађанима, јер отвара нове могућности подизања животног стандарда. Понекад су грађанима на различите начине ближи градови са друге стране границе него градови у унутрашњости матичне државе који су доста удаљени од њих. Овај програм сарадње нуди пограничном становништву могућност да потражи посао са друге стране границе у градовима који су у њиховој непосредној близини. То директно утиче на спречавање одлива становништва из пограничног региона и његов стабилан економски развој. Очување радне снаге у пограничном региону је један од важних предуслова стабилног функционисања привредних субјеката. Овакви програми можда могу бити решење за особину пограничних региона на коју је већ указано, односно њихову слабију развијеност у односу на друге регионе у државним границама.

3.6. Планови за даљи развој

Током времена идентификована је потреба за пружањем подршке студентима на последњој години студија. У времену економске кризе појединци који су тек завршили факултет тешко се укључују имају на тржиште рада, јер немају одговарајуће радно искуство. Они користе мало могућности које им нуде образовање и радно искуство у суседној држави. С тим у вези, социјални партнери су постали свесни потенцијала које нуди заједничко тржиште рада у оквиру прекограничне области. Партнери у оквиру ЕУРЕС-Т Бескиди имају намеру да се више посвете јачању сарадње између својих саставних делова који функционишу на локалном нивоу. Најважнија средства у остваривању поменутих циљева су

⁴⁴⁶ Детаљне податке о нивоу незапослености у словачком делу ЕУРЕС Т-Бескиди види на интернет страници Регионалне статистичке базе података Канцеларије за статистику Словачке Републике: Regional Statistics Database (RegDat) – Statistical Office of the Slovak Republic, http://px-web.statistics.sk/PXWebSlovak/index_en.htm

штампа, радио и телевизија, јер имају највише утицаја на јавно мњење и различите актере. Извештаји о прекограничној мобилности у оквиру партнерства ЕУРЕС-Т Бескиди редовно се појављују у средствима јавног информисања, а партнери улажу напор како би ови извештаји били чешће емитовани. Партнерство користити утицај информативних агенција тиме што им редовно прослеђује информације о својим активностима. Послодавци у прекограничном региону треба да буду стално информисани о могућностима које нуди прекогранична мобилност радне снаге, као и помоћи коју им могу пружити партнери ЕУРЕС-Т Бескиди. Помоћ је превасходно усмерена на проширивање конкурса за пријем нових запослених на цео прекогранични регион. То се посебно односи на мала и средња предузећа која су први пут укључена у овај процес. Посебна пажња је посвећена предузећима која већ запошљавају појединце са друге стране границе прекограничног региона. Послодавци немају довољно времена за упознавање са условима запошљавања страног држављанина, па ЕУРЕС-Т Бескиди за њих припрема концизан и јасан информативни материјал о томе. Информативни материјал садржи информације о помоћи коју ЕУРЕС-Т Бескиди нуди послодавцима у току процеса селекције кандидата. С обиром на пажњу која се поклања појединцима који су тек стекли високо образовање и студентима завршних година, ЕУРЕС-Т Бескиди пружа помоћ послодавцима у избору кандидата из ове две групе за обуку и заспослење на дужи временски период. Једна од највећих препрека за мобилност између Словачке и Пољске је мали број редовних локалних саобраћајних линија. Партнери ЕУРЕС Т-Бескиди решавају овај проблем у сарадњи са представницима локалне власти, а напори су усмерени у правцу развоја локалне инфраструктуре. Одржавање високог нивоа квалитета пружених услуга захтева пружање могућности ЕУРЕС-саветницима и контакт особама да се самостално развијају. То је предуслов за квалитетну и добро развијену сервисну мрежу у оквиру партнерства. Креирање стратегије и спровођење конкретних активности заснива се на стварним потребама људи. Предуслов за то су тачни подаци о прекограничној мобилности и променама на тржишту рада. Статистички подаци су до сада прикупљани на индивидуалном нивоу. Партнерству ЕУРЕС Т-Бескиди недостаје заједнички алат за прикупљање статистичких

података који би користили сви чланови партнерства. Такав алат развија се у заједничкој сарадњи, чиме ће бити обезбеђени прецизни статистички подаци о кретању радника и нивоу незапослености на територији партнерства.⁴⁴⁷

⁴⁴⁷ Видети детаљније: “Strategy of EURES-T Beskydy for years 2010-2013”, Guideline 5: Network Functioning, *EURES-T Beskydy*, Интернет: <http://pl.eures-tbeskydy.eu/index.php?page=subpages&id=1007>, 11/11/2011.

САРАДЊА ИЗМЕЂУ ОПШТИНА И РЕГИОНА ДРЖАВА ВИШЕГРАДСКЕ ГРУПЕ СА ОПШТИНАМА И РЕГИОНИМА ДРУГИХ ДРЖАВА

1. Могућност и значај деловања локалних и регионалних власти држава Вишеградске групе на европском нивоу

1.1. Промене у заступању интереса локалних и регионалних власти

Државе су задржале своје место као основне јединице у међународним односима, али због комплексности савремених међународних односа, као и умножавања и развоја не-државних актера, развоја транснационалних односа и раста међусобне зависности, државе су принуђене да жртвују део своје суверености у корист наднационалних ентитета.⁴⁴⁸ У XXI веку може се направити значајна разлика између традиционалних и савремених региона. Оно што их разликује јесу послови, односно функције, које обављају. Традиционални региони обављају административно-планске функције, док савремени региони учествују у активностима на државном и надржавном нивоу, међународној сарадњи и подстицању економског развоја. Ову разлику потврђује постојање различитих организација чији су чланови представници региона. Неке од таквих организација су Комитет региона, Скупштина европских региона или Конгрес локалних и регионалних власти. Прекогранична сарадња је једна од савремених активности у којима учествују не само региони, већ и окрузи, градови и општине. Овај облик сарадње подразумева упостављање веза између субдржавних јединица мимо органа централне власти. Природна упућеност региона различитих држава

⁴⁴⁸ Видети детаљније: LeRoy A. Bennett и James K. Oliver, *Међународне организације*, Политичка култура, Загреб, 2004, стр. 12.

једних на друге омогућава формирање специјалних односа како би се заштитили заједнички интереси или остварио заједнички циљ. Стабилност и ефикасност таквог партнерства захтева формирање и развој регионалне мреже сарадње, дефинисање заједничких интереса, заједнички утицај на органе матичних држава и реализацију заједничких пројеката у различитим областима.⁴⁴⁹

Најбољи начин за остваривање набројаних поступака јесте формирање организације јединица локалне самоуправе на међународном нивоу. Војин Димитријевић и Радослав Стојановић истичу да је међународна организација „организован систем односа између држава чланица, који се изражава у постојању органа организације, који представљају средишта одлучивања и преко којих организација делује као посебан субјекат међународних односа и међународног права”.⁴⁵⁰ Наведена дефиниција истиче државе, односно представнике централних власти, као чланице међународних организација. Ипак, три организације поменуте у претходном пасусу сведоче о постојању савремених организација састављених од представника локалних и регионалних органа власти различитих држава. Такве организације функционишу у међународној сфери, па се и на њих може применити наведена дефиниција. Чланице међународних организација удружују се са циљем постизања циљева који су им заједнички. Заједничко деловање у оквиру организације захтева међусобно усклађивање различитих интереса и циљева чланова. Постизање компромиса гарантује обликовање заједничких интереса од којих ће корист имати корист сви чланови. Усклађивање интереса чланова и постизање циљева остварује се одлукама надлежних органа. Донете одлуке изражавају вољу организације која није истоветна појединачној вољи држава чланица.

1.2. Комитет региона ЕУ

Током 90-их година прошлог века унутар ЕУ појавило се мишљење да локалне и регионалне власти морају имати значајнију

⁴⁴⁹ Видети детаљније: Веран Станчевић, *Регион као развојна перспектива у Европској унији*, оп. цит, стр. 53.

⁴⁵⁰ Војин Димитријевић и Радослав Стојановић, *Међународни односи*, четврто, измењено и допуњено издање, Службени лист СРЈ, Београд, 1996, стр. 117.

улогу у њеном развоју. Оснивање Комитета региона ЕУ 1994. године, који је тада био сачињен од 189 представника из различитих држава, био је први корак у том правцу.

Чланови Комитета региона су представници локалних и регионалних органа власти. Представници поменутих нивоа власти морају у својим државама имати мандат у органима локалне самоуправе или су политички одговорни Парламенту. Чланови Комитета региона не могу бити обавезани упутствима својих матичних држава и у потпуности морају бити независни у свом раду, односно морају вршити своје дужности у општем интересу заједнице. Укупан број чланова Комитета региона не може бити већи од 350. Њихов мандат траје четири године и бирају се на предлог својих матичних држава.⁴⁵¹

Делегација **Пољске** у Комитету региона ЕУ састављена је од 21 сталног члана и исто толико ротирајућих чланова. Војводства, односно региони, представљени су са десет сталних и десет ротирајућих чланова. Округе, метрополе, градове, вароши и сеоске заједнице представља 11 сталних и 11 ротирајућих чланова.⁴⁵²

Правне основе за чланство представника наведених нивоа локалне самоуправе, односно Пољске делегације, у овој организацији произилазе из Закона о заједничкој комисији Владе и локалних власти и Закона о представницима Републике Пољске у Комитету региона ЕУ. Састав пољске делегације у Комитету региона ЕУ заснива се на распореду и правилима за именовање кандидата у институцијама ЕУ. У сарадњи са Заједничком комисијом Владе и локалних власти, Влада Републике Пољске одлучује о додели сталних и наизменичких места у Комитету региона ЕУ. Ова места се прво деле између великих асоцијација локалних власти према њиховој величини и значају. Ове асоцијације онда предлажу своје кандидате након чега Комисија за европске послове Парламента одлучује о избору чланова у пољску делегацију. После тога, Парламент предаје своје препоруке премијеру.

⁴⁵¹ Видети детаљније: "Consolidated version of the Treaty establishing the European Community", *Official Journal of the European Communities*, C 325/33, 24.12.2002, Part Five, Title I, Chapter 4, Art. 263.

⁴⁵² Видети детаљније: "The selection process for Committee of the Regions members - Procedures in the Member States", *European Communities*, Belgium, 2009, pp. 45-46.

Расподела места између великих асоцијација локалних власти уређена је на следећи начин:

- десет сталних и десет наизменичних чланова бира ЗВРП,
- три стална и три ротирајућа члана бира ЗМП,
- три стална и три ротирајућа члана бира ЗПП,
- два стална и два ротирајућа члана бира УМП,
- два стална и два ротирајућа члана бира ЗГВ,
- једног сталног и једног ротирајућег члана бира Унија пољских мањих градова (*Unia Miasteczek Polskich – UMSP*).

Влада Пољске доноси одлуку на основу предложене листе чланова и предаје је Савету министара ЕУ који именује предложене чланове у Комитет региона ЕУ. Сви стални и ротирајући представници Републике Пољске су директно изабрани у Скупштину Комитета региона ЕУ или имају политичку одговорност пред њом.

Чешка у Комитету региона ЕУ има 12 сталних чланова и исти број ротирајућих чланова. Крајеви, односно региони, представљени су са укупно 14 чланова, односно седам сталних и седам ротирајућих. Унију градова о општина Чешке Републике представља пет сталних и пет ротирајућих чланова.⁴⁵³ За разлику од Пољске, не постоји правна основа за избор представника Чешке у Комитет региона ЕУ, изузев Члана 263. „Консолидованих верзија Уговора о Европској унији и Уговора о оснивању Европске заједнице”⁴⁵⁴ Тренутни састав чешке делегације регулисан је Указом Владе Чешке Републике број 1372 од 19. новембра 2005. године.

Што се тиче именовања представника Чешке у Комитету региона ЕУ, министар регионалног развоја Чешке појединачно контактира Асоцијацију региона и Унију градова и општина да именују једнак број сталних и ротирајућих чланова. Географски и политички критеријуми се узимају у обзир током процеса именовања, а полна равноправност представља приоритет. Влада Чешке

⁴⁵³ *Ibidem*, pp. 15-16.

⁴⁵⁴ Видети детаљније: “Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community”, *Official Journal of the European Union*, C 321 E/1, 29.12.2006, Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, Part Five, Title I, Chapter 4, Art. 263.

доноси коначну одлуку на основу предложене листе и предаје је Савету министара ЕУ која именује предложене чланове у Комитет региона ЕУ. Сви чланови делегације Чешке су директно изабрани чланови локалних и регионалних савета.

У Комитету региона ЕУ делегација *Словачке* састоји се од девет сталних чланова и девет ротирајућих чланова. Регионе представља пет сталних и четири ротирајућа члана, а градове и општине четири стална и пет ротирајућих чланова.⁴⁵⁵ Словачка нема законе и правне акте којима је регулисан избор њених представника у Комитет региона ЕУ. Избор њених представника врши се на основу правних аката о локалној самоуправи којима је локалним и регионалним телима додељено право да се удружују и организују на државном и међународном нивоу. Ипак, коначну одлуку о избору представника доноси Влада Словачке.

Предлог о именовању представника Словачке у Комитет региона ЕУ Влади подносе УМС и ЗМОС, као и председници осам самоуправних региона. Наведене организације остварују ово право кроз Словачки одбор за везу са Комитетом региона ЕУ,⁴⁵⁶ састављеног од локалних и регионалних представника, као и од представника Владе Словачке. На основу консензуса и узимајући у обзир политичке и територијалне критеријуме, овај одбор одобрава листу од девет сталних и девет ротирајућих представника Словачке и подноси је Влади Словачке. На основу предложене листе Влада Словачке доноси коначну одлуку и доставља је Савету министара ЕУ који именује чланове Комитета региона ЕУ.

Стални и ротирајући чланови словачке делегације директно су изабрани представници локалних и регионалних власти. Са изузетком Братиславе, самоуправне регионе представљају њихови председници који ступају на дужност у Комитету региона ЕУ као стални или ротирајући представници.

⁴⁵⁵ Видети детаљније: "The selection process for Committee of the Regions members - Procedures in the Member States", loc. cit, pp. 51-52.

⁴⁵⁶ Овај одбор основан је на конференцији која је одржана у Братислави 17. и 18. маја 2001. године. Наведену конференцију организовали су заједно Комитет региона ЕУ, Унија места и општина Словачке и Асоцијација градова и општина Словачке.

Начин представљања, односно формирања делегације, *Мађарске* нешто је другачији у односу на остале државе Вишеградске групе. Мађарска је у Комитету региона ЕУ представљена са 12 сталних и 12 ротирајућих чланова. Ове чланове предлаже седам асоцијација локалних власти и седам савета за регионални развој, које делују заједнички на бази консезуса.⁴⁵⁷ Сви чланови мађарске делегације су директно изабрани, а они су градоначелници или председници округа. Као и у случају Чешке, правну основу за избор представника Мађарске у Комитет региона ЕУ представља Члан 263. „Консолидованих верзија Уговора о Европској унији и Уговора о оснивању Европске заједнице”.⁴⁵⁸

Према садашњим правилима ЕУ, одговорност за именовање представника у Комитет региона ЕУ има Влада Мађарске, односно надлежно министарство. Што се тиче процедуре, у складу са праксом држава чланица ЕУ, Влада консултује представнике седам асоцијација локалних власти и седам савета за регионални развој. Договор о именовању представника постиже се након детаљних преговора које координира премијер и министар за европске послове. Током преговора улаже се напор да би се осигурала политичка и географска равнотежа, али то није увек могуће због компликоване процедуре именовања. Влада доноси одлуку на основу предложене листе и подноси је Савету министара ЕУ који именује представнике у Комитет региона ЕУ.

У случају *свих држава Вишеградске групе* постоји правило да представнику у Комитету региона ЕУ престаје мандат ако му његова држава одузме мандат. Изузетак је једино Мађарска која уз ово правило има додатна правила на основу којих може, поред осталог, свом представнику одузети мандат ако не учествује у раду Парламента у периоду од годину дана или ако се у међувремену расформира политичко тело коме је одговоран.

Постоје три основна разлога због којих ЕУ настоји да створи услове за учешће локалних и регионалних власти у доношењу одлука, укључујући и оне у оквиру законодавног процеса. Први разлог

⁴⁵⁷ Видети детаљније: “The selection process for Committee of the Regions members - Procedures in the Member States”, loc. cit, pp. 29-30.

⁴⁵⁸ Видети детаљније: “Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community”, loc. cit, Art. 263.

произилази из потребе ширења обима и ефикасности ЕУ. У складу са тим, значај региона и локалних власти налази се у потреби да ови нивои власти спроводе многе политике ЕУ. Други разлог настаје из потребе успостављања пропорционалности, али одражава и циљеве супсидијарности и ефикасности. Ради се о коштању, односно додатним ресурсима које локалне и регионалне власти морају да искористе као резултат политичких одлука ЕУ. Трећи разлог је последица жеље да даљом демократизацијом ЕУ. Кључни аспект је приближавање грађанима процеса доношења одлука. ЕУ преко Комитета региона промовише заједнички развој свих чланица у областима као што су: транспорт, заштита животне средине, здравство, социјална питања, запошљавање, политика тржишта рада, образовање и култура. Развој у овим областима захтева учешће јавног сектора, што ће у многим случајевима подразумевати коришћење средстава локалних и регионалних власти.⁴⁵⁹

Сходно правилима и организацији ЕУ, Комитет региона ЕУ даје мишљење о нацртима и прописима ЕУ у разним областима, попут културе, образовања, здравствене заштите или економске и социјалне повезаности. Области у којима ЕУ доноси нацрте и прописе дефинисане су „Уговором о Европској унији из Маастрихта”.⁴⁶⁰ Европска комисија и Савет ЕУ дужни су да затраже мишљење Комитета региона ЕУ, а то може учинити и Европски парламент ако се неко питање тиче специфичних регионалних интереса.⁴⁶¹

Улога локалних и регионалних власти је веома важна за спровођење политичких иницијатива ЕУ. Ефикасност ових власти у спровођењу политике ЕУ произилази из два кључна разлога. Прво, *изузетна информисаност*, јер само локалне и регионалне власти имају довољно широко знање о специфичним условима у којима треба да се спроводи законодавство ЕУ. То произилази из малог управног апарата

⁴⁵⁹ Видети детаљније: *Regional and Local Government in the European Union: Responsibilities and Resources*, European Communities, Belgium, 2001, pp. 18–20.

⁴⁶⁰ Видети детаљније: “The Maastricht Treaty”, Provisions amending the Treaty establishing the European Economic Community with a view to establishing the European Community, Maastricht, 7 February 1992, Art. 198c.

⁴⁶¹ Видети детаљније: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић и Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, оп. цит, стр. 90–95.

и близине локалног становништва и окружења у којем живе. Други, *одговорност*, јер у многим државама ЕУ локалне и регионалне власти финансирају део својих активности сопственим ресурсима. Сходно малој управи, то омогућава већи ниво увида јавности и већи осећај одговорности према својим бирачима, него што би се то очекивало од виших нивоа власти.⁴⁶²

Треба нагласити да Комитет региона има, пре свега, консултативну улогу. Централизована репрезентација регионалних институција у таквом телу не може бити довољна основа за учешће регионалних власти у доношењу одлука унутар ЕУ. Разлог за то је различитост интереса и надлежности које имају регионалне и локалне институције представљене у Комитету. Још један проблем је немогућност да се превазиђу структуралне тешкоће организовања регионализма у праву ЕУ оснивањем једног тела као што је Комитет региона.⁴⁶³

Органи Комитета региона ЕУ су Пленарна скупштина, председник, Биро и комисије. Састанци Комитета региона одржавају се виду *Пленарне скупштине*. Сазив овог органа утврђује се на период од пет година. У надлежности Пленарне скупштине је избор председника, потпредседника и осталих чланова Бироа. Друге функције овог органа укључују измене и усвајање Пословника о раду, оснивање комисија, усвајање политичког програма, мишљења, извештаја, резолуција, као и нацрта процењених трошкова Комитета. Пленарна скупштина има кворум ако је на пленарном заседању присутна већина чланова, а одлуке се у већини случајева доносе већином гласова. Председник Комитета региона сазива пленарна заседања минимум једном у три месеца. На основу писменог захтева 1/4 чланова, председник је обавезан да сазове ванредно пленарно заседање.⁴⁶⁴

Биро у свом саставу има председника, првог потпредседника, једног потпредседника по држави чланици, 27 других чланова и

⁴⁶² Видети детаљније: *Regional and Local Government in the European Union: Responsibilities and Resources*, loc. cit, p. 20.

⁴⁶³ Видети детаљније: Andrew Evans, "Regional Dimensions to European Governance", *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 52, No. 1 (Jan, 2003), pp. 32–33.

⁴⁶⁴ Видети детаљније: "Committee of Regions Rules of Procedure", *Official Journal of the European Union*, L 6/14, 9.1.2010, Rule 13, 21. and 22.

председавајућег политичких група, а њихов мандат траје две и по године. У најважније надлежности Бироа спада организовање и координација рада Пленарне скупштине и њених комисија, као и усвајање годишњег плана рада комисија. Биро је одговоран за финансијска, организациона и административна питања која се тичу чланова, унутрашње организације Комитета и његових органа. Додатна овлашћења Бироа укључују оснивање радних група за одређена питања. Састанци Бироа, које заједно са првим потпредседником сазива председник овог органа, одржавају се минимум једном у три месеца. Ванредне седнице сазивају се на захтев 1/4 чланова овог органа. Одржавање састанака овог органа захтева присуство половине његових чланова, а одлуке се доносе већином гласова.⁴⁶⁵

Председник руководи радом и представља Комитет региона. Уколико је председник одсутан, његове дужности преузима први потпредседник.⁴⁶⁶

Састав *комисија* мора бити у складу са заступљеношћу држава у Комитету региона. Чланови Комитета морају бити чланови барем једне комисије, али не више од две. О саставу и надлежностима комисија коначну одлуку доноси Пленарна скупштина. На првом састанку у новом саставу чланови комисија међу собом бирају председника, првог потпредседника и два потпредседника. Комисије састављају нацрте мишљења, извештаја и резолуција, који се подносе Пленарној скупштини на усвајање. У складу са политичким приоритетима Комитета, комисије састављају свој годишњи програм рада, који подносе Бироу на усвајање. Датум састанка комисије и дневни ред утврђује њен председник у договору са првим потпредседником. На захтев 1/4 чланова, председник комисије је обавезан да сазове ванредни састанак.⁴⁶⁷

Програм Европски предузетнички регион (*European Entrepreneurial Region – EER*) покренут је 7. новембра 2009. године током Европске недеље региона и градова. Овај програм на годишњем нивоу награђује до три региона ЕУ који имају најбољу политичку визију јачања своје предузетничке средине. Најважнији

⁴⁶⁵ *Ibidem*, Rule 29, 31, 36. and 37.

⁴⁶⁶ *Ibidem*, Rule 38.

⁴⁶⁷ *Ibidem*, Rule 45, 46, 47. and 48.

аспект у додељивању награда је прогресиван став региона, без обзира на њихове надлежности, величину и економску развијеност. Програм ЕЕР мотивише регионе да допринесу спровођењу „Акта о малом бизнису за Европу”.⁴⁶⁸

Постојање организације регионалних власти на нивоу ЕУ значајно је због укључивања региона у процесе доношења одлука. Таква организација омогућава јединствен глас региона у заступању интереса њихових грађана у оквирима ЕУ. Региони имају могућност да дају свој допринос у обликовању ЕУ у форми која ће задовољити потребе региона, а не само држава. Регионима је омогућено да у оквиру ЕУ заступају своје интересе независно од централних власти, што доприноси аутономији и самосталности њиховог деловања.

Преко овакве организације регионалне власти штите своја овлашћења и утичу на њихово проширење у складу са потребама својих грађана. То гарантује сигурност будућег развоја региона, што има значај за еволуцију њихових надлежности у складу са политичким, економским и социјалним променама у оквиру ЕУ. Још значајније, региони могу активно учествовати у обликовању тих промена.

1.3. Скупштина европских региона

Чланови Скупштине европских региона (*Assembly of European Regions – AER*) су 270 региона из 33 државе и 16 међурегионалних организација, од којих су 12 географске међурегионалне организације, а четири секторске међурегионалне организације.⁴⁶⁹ Биро Скупштине европских региона је надлежан да одлучи о пријему новог члана. Током одлучивања његови чланови узимају у обзир

⁴⁶⁸ Видети детаљније: “The European Entrepreneurial Region (EER)”, *Committee of the Regions*, Интернет: <http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=70bb0a02-28f3-404c-8ed7-667804bf6f9e&sm=70bb0a02-28f3-404c-8ed7-667804bf6f9e>, 16/06/2011; Детаљније о „Акту о малом бизнису за Европу” видети: “Think Small First – A Small Business Act for Europe”, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Commission of the European Communities*, COM(2008) 394 final, Brussels, 25.6.2008.

⁴⁶⁹ Видети детаљније: “Members”, *Assembly of European Regions*, Интернет: <http://www.aer.eu/about-aer/aer-members.html>, 23/05/2011.

специфичности државе чији регион жели да постане члан. Када овај орган донесе одлуку о пријему новог региона ту одлуку мора ратификовати Генерална скупштина.⁴⁷⁰

Главни органи Скупштине европских региона су Генерална скупштина, Биро и Председништво. *Генерална скупштина* је састављена од политичких представника чланица региона. Она је овлашћена да одлучује о политичкој стратегији, усваја буџет, одлучује о оснивању Комитета или посебним задацима, ратификује одлуке о приступању нових чланова, одлучује о искључењу чланова и типу чланства. Генерална скупштина бира председника Скупштине европских региона, два потпредседника и чланове Бироа на период од две године. Седнице Генералне скупштине сазива Биро минимум једном годишње. Кворум постоји ако је присутна 1/4 чланова Генералне скупштине, а за усвајање одлуке неопходна је проста већина присутних чланова.

Биро доноси све одлуке које омогућавају несметан рад Генералне скупштине и координира рад различитих Комитета. Биро се састаје најмање два пута годишње, а његове чланове бира Генерална скупштина. Овај избор врши се тек након што регион номинује кандидата и подразумева кандидатуру најмање једног представника по држави чији су региони заступљени у Скупштини европских региона.

Председништво је састављено од председника, два потпредседника, потпредседника за финансије и председника комитета. У прелазном периоду, између састанака Бироа и састанака делегација, Председништво може да заседа и доноси одлуке које се потом достављају новоформираном Бироу.⁴⁷¹

Постоји неколико основних циљева које Скупштина европских региона жели да оствари својим деловањем. Ти циљеви су у складу са напорима ове организација да се представи као политички глас региона у Европи. Скупштина европских региона је активна у организовању и развоју дијалога, консултација и сарадње између свих региона у Европи, али уз поштовање законских прописа који важе у

⁴⁷⁰ Видети детаљније: "Assembly of European Regions (AER) – Statutes", Strasbourg, 26 Nov. 2009, Art. 2, para. 3. and 4.

⁴⁷¹ Видети детаљније: "Ruling Bodies", *Assembly of European Regions*, Интернет: <http://www.aer.eu/about-aer/ruling-bodies.html>, 21/05/2011.

њиховим матичним државама. У циљеве ове организације спада промоција регионализације у Европи и подстицање примене принципа супсидијарности и комплементарности између свих нивоа власти. Учешћем региона у процесу доношења одлука јача се њихова активна улога у изградњи Европе, посебно ако је у питању рад Савета Европе, ЕУ и ОЕБС-а. Зато је један од циљева Скупштине европских региона промоција институционалног учешћа региона у поменутиим процесима. Скупштина европских региона настоји да развије сарадњу са европским и другим асоцијацијама и организацијама које представљају регионалне и локалне власти. Покретање програма, учешће у постојећим програмима и закључивање споразума су најважнији облици реализације претходно поменутог циља.⁴⁷²

Пројекат ЕКРЕИН+ (*ECREIN+*) започео је 1. јануара 2010. године, а предвиђено је да траје три године, односно до 31. децембра 2012. године. Основни циљ пројекта је развој ефикасних регионалних политика како би се подстакло развој еко-иновација и еко-пословања. Кључно средство у остварењу тог циља је размена искустава ради развоја техника и активности за спровођење иновативне регионалне политике. Подстицајна регионална политика треба да буде применљива у сваком региону Европе. Пројекат пружа подршку постојећим еко-иницијативама у партнерским регионима. Партнери размењују знања о пружању ефикасније подршке малим и средњим предузећима, као и кластерима, који су већ активни у сфери еко-иновација или желе да постану активни. ЕКРЕИН+ утиче на подизање свести о еко-иновацијама и еко-пословању, па се њиме подстиче размена техника и финансијских инструмената широм Европе. Предуслов ширег ангажовања регионалних власти у сфери еко-иновација и еко-пословања је подизање нивоа знања о њиховој улози и месту на тржишту. Шире знање омогућава боље разумевање регионалних политика и инструмената којима се пружа подршка еко-иновацијама. Боље разумевање ефикасности поменутих инструмената ствара предуслове ефикасније анализе будућег развоја у сфери еко-иновација и еко-пословања. Партнерска мрежа ЕКРЕИН+ развија се у правцу постепеног позиционирања као кључне референце за подршку еко-иновацијама на регионалном нивоу. Јавно-приватно партнерство налази се у основи пројекта ЕКРЕИН+, што је омогућило партнерским

⁴⁷² Видети детаљније: "Assembly of European Regions (AER) – Statutes", loc. cit, Art. 1.

регионима да усвоје свеобухватан приступ у области еко-иновација, али у складу са њиховим пословним потребама и територијалним особеностима. У оквиру пројекта ЕКРЕИН+ формиране су три радне групе, од којих свака има циљеве које треба да оствари. Заједничка карактеристика активности свих радних група је утврђивање места региона и регионалних власти у еко-иновацијама. Посебна пажња посвећена је алатима и политикама који имају директног утицаја на развој еко-иновација и еко-пословања на регионалном нивоу.⁴⁷³ Треба истаћи да је директан партнер на овом пројекту пољско војводство Малопољско.

Све државе Вишеградске групе су преко својих региона представљене у Скупштини европских региона. Највећи број чланова има Мађарска, док најмање својих представника у овој организацији има Чешка.⁴⁷⁴ Пољска и Словачка су заступљене са по три представника.

АЕР је добар пример спајања различитих искуства и знања на једном месту. Посебно се истиче могућност развоја међусобне спреге појединих привредних сфера и региона. Две од четири међусекторске организације чланице АЕР су Асоцијација европских региона произвођача вина (*Association of European Wine-Producing Regions – AREV*) и Скупштина европских хортикултурних и региона узгајивача воћа и поврћа (*Assembly of European Fruit and Vegetable Growing and Horticultural Regions – AREFLH*). У наведеним организацијама представљени су или на различите начине сарађују привредни субјекти из региона чланова и регионалне власти. Знања и искуства ових организација преносе се у АЕР посредством њиховог чланства. То омогућава регионалним властима чланицама АЕР да се боље упознају са неопходним условима за креирање погодног пословног амбијента. Сарадња са асоцијацијама које имају везе са привредним активностима омогућава регионима да афирмишу активности од којих имају користи. С тим у вези је пореска политика региона којом могу да утичу на подстицање значајних привредних активности. Кроз асоцијације

⁴⁷³ О пројекту ЕКРЕИН+ видети више: “Eco-innovation, as a driving force of sustainable prosperity for our regions in Europe”, *Assembly of European Regions*, Интернет: <http://www.aer.eu/main-issues/economic-development/ecreinplus.html>, 21/05/2011.

⁴⁷⁴ За детаљан списак региона из држава Вишеградске групе видети: “AER Member Regions”, *Assembly of European Regions*, Интернет: <http://www.aer.eu/?id=4518>, 21/05/2011.

попут АЕР регионалним властима пружа се могућност да искористе своје надлежности у сфери започињања и реализације пословних активности. Редован контакт са актерима из привреде пружа прилику за праћење промена у сфери пословања и прилагођавање пословне стратегије региона тим променама. АЕР омогућава члановима да се упознају са искуствима привредних субјеката у правилном и профитабилном коришћењу капацитета. Сарадња са услужним сектором привреде омогућава регионалним властима да се боље упознају са савременим стандардима у пружању услуга и то пренесу у своје контакте са грађанима.

Још једна чланица АЕР-а је међусекторска организација Асоцијација агенција локалне демократије (*Association of Local Democracy Agencies – ALDA*). Чланство ове асоцијације у АЕР је веома значајно са становишта посебног искуства у вези са правима грађана и њиховим учешћем у процесу доношења одлука на регионалном нивоу. Региони чланови АЕР могу искористити активности ове асоцијације у стицању искуства која им могу помоћи да афирмишу и учине ефективним учествовање грађана у доношењу одлука на регионалном нивоу.

1.4. Савет европских општина и региона

Савет европских општина и региона (*Council of European Municipalities and Regions – CEMR*) основан је 1951. године у Женеви, а оснивачи су били неки од тадашњих европских градоначелника. Првобитни назив ове организације био је Савет европских општина, али је касније омогућено регионима да се учлањују, па је прерастао у ЦЕМР. Треба нагласити да је данас ЦЕМР европска секција глобалне организације под називом Уједињени градови и локалне власти (*United Cities and Local Governments – UCLG*). Чланство ЦЕМР је састављено од 50 асоцијација градова, општина и региона из 39 држава. Кроз ове асоцијације представљено је око 100 000 локалних и регионалних власти са европског континента. ЦЕМР је највећа организација у Европи која окупља локалне и регионалне власти.⁴⁷⁵ Чланице ЦЕМР-а могу

⁴⁷⁵ Видети детаљније: “ABOUT CEMR > Introducing CEMR”, *Council of European Municipalities and Regions*, Интернет: http://www.ccre.org/presentation_en.htm, 29/06/2011.

постати асоцијације локалних и регионалних власти конституисане у државама чланицама Савета Европе, односно ако су основане у складу са демократским начелима ове организације. Асоцијације локалних и регионалних власти које желе да приступе ЦЕМР-у морају пре разматрања њиховог захтева попунити упитник на основу кога се може утврдити да ли постоји испуњеност критеријума за чланство у ЦЕМР. Коначну одлуку о пријему новог члана доноси Политички комитет.⁴⁷⁶

На челу Савета налази се председник. Друга важна фигура је генерални секретар који руководи особљем ЦЕМР-а од око 20 запослених. Од укупног годишњег буџета, који износи око два милиона еура, главни део су чланарине асоцијација-чланица, док 10% представља субвенцију Европске комисије. Најважнији органи ЦЕМР-а су Политички комитет и Извршни биро.

Политички комитет је главни орган Савета европских општина и региона и најчешће се састаје два пута годишње. Састав Политичког комитет одговара заступљености држава у Савету. Државе са мање од пет милиона становника имају два места, док су са шест места представљене државе са више од 60 милиона становника. Чланови Политичког комитета морају у својим матичним државама бити изабрани на неку од функција у органима локалних и регионалних власти, а њихов мандат у овом органу ЦЕМР-а траје три године. Политички комитет може одредити неки од комитета да размотри проблем или питање које се односи на ЦЕМР или асоцијације локалних и регионалних власти. Чланове Извршног бироа из својих редова бира Политички комитет, а то је случај и са избором председника ЦЕМР. Кворум постоји када је на седницама Политичког комитета присутна већина од укупног броја његових чланова. Одлука се усваја ако се за њу определи већина присутних чланова.⁴⁷⁷

Извршни биро је надлежан да доноси одлуке између састанака Политичког комитета. Као и Политички комитет, Извршни биро најчешће се састаје два пута годишње. Председника и остале чланове

⁴⁷⁶ Видети детаљније: "Statutes of the Council of European Municipalities and Regions", Adopted by the Policy Committee in Sevilla, *Council of European Municipalities and Regions*, Paris, 23 October 2006, Art. II.

⁴⁷⁷ *Ibidem*, Art. III and V.

Председништва бира на период од три године Политички комитет.⁴⁷⁸ Чланови Извршног бироа су председник, први потпредседник, извршни председници, десет других потпредседника и генерални секретар Најважнија функција Извршног бироа је спровођење одлука Политичког комитета, као и обављање свих задатака које му делегира овај орган. Састанке Извршног бироа сазива Политички комитет по потреби или се одржавају на захтев половине његових чланова. Услови за одржавање састанака и доношење одлука исти су као у случају Политичког комитета. Извршни биро је овлашћен да у име читаве организације усваја политичке ставове о актуелним питањима која се односе на локалне и регионалне власти.⁴⁷⁹

Председник се бира на период од три године, као и извршни председници и подпредседници. Најважнија функција председника је да у сваком тренутку и у свакој прилици заступа ЦЕМР.⁴⁸⁰

У саставу ЦЕМР-а постоји више *радних група и комитета*. Међу њима постоји подела надлежности у складу са најважнијим питањима за локалне власти.⁴⁸¹

Основни циљеви Савета европских општина и региона садржани су у Члану 1. Статута који је у Севиљи, 23. октобра 2006. године, усвојио Политички комитет. Ти циљеви су:

- обезбеђивање, јачање и заштита аутономије локалних и регионалних власти,
- олакшавање рада локалних и регионалних власти, заштита њихове слободе и допринос њиховом просперитету,
- развијање европског духа међу локалним и регионалним властима у циљу промовисања федерације европских држава заснованој на аутономији локалних и регионалних заједница,

⁴⁷⁸ Видети детаљније: "ABOUT CEMR > Political structure", *Council of European Municipalities and Regions*, Интернет: http://www.ccre.org/structure_politique_en.htm, 30/06/2011.

⁴⁷⁹ Видети детаљније: "Statutes of the Council of European Municipalities and Regions", loc. cit, Art. IV.

⁴⁸⁰ *Ibidem*, Art. VIII.

⁴⁸¹ Видети детаљније: "ABOUT CEMR > Committees and Working groups", *Council of European Municipalities and Regions*, Интернет: http://www.ccre.org/comm_issions_et_groupes_de_travail_en.htm, 06/07/2011.

- обезбеђивање учешћа и представљања локалних и регионалних власти у европским и међународним институцијама и
- успостављање, између постојећих и будућих европских институција, скупштине која би представљала локалне и регионалне власти.⁴⁸²

Савет европских општина и региона у својим активностима посвећује велику пажњу промоцији уједињене Европе, заснованој на локалној и регионалној самоуправи и демократији. Савет настоји да јачањем доприноса локалне и регионалне самоуправе утиче на обликовање будућности Европе. У томе велику важност има размена искустава на локалном и регионалном нивоу, утицај на право и политику ЕУ, као и сарадња са партнерима из других делова света. Савет у својим активностима обухвата многе сфере, попут регионалне политике, саобраћаја, заштите животне средине, стварања услова за једнаке могућности или ефикаснијег управљања.

Одбори и радне групе Савета европских општина и региона увек су веома активни када је у питању анализа нацрта закона у ЕУ. Ове активности треба да омогуће да се интереси и проблеми локалних и регионалних власти узму у обзир још у почетним фазама законодавног процеса у ЕУ.

ЦЕМР је био један од кључних партнера у оквиру НЕСТ пројекта (*NEST Project*), који је реализован од средине октобра 2004. до средине октобра 2007. године. Улога ЦЕМР била је одржавање везе са многим европским мрежама и информисање партнерских општина о најбољим резултатима оствареним у пракси. Општи циљ НЕСТ пројекта био је испоручивање једноставног и одрживог приступа имплементацији ЕМАС⁴⁸³ локалним властима које су мале

⁴⁸² Видети детаљније: "Statutes of the Council of European Municipalities and Regions", loc. cit, Art. I.

⁴⁸³ Еко-менаџмент и шема ревизије (*Eco-Management and Audit Scheme – EMAS*) је управљачки алат на нивоу ЕУ који омогућава компанијама и другим организацијама да процене, сачине извештаје и побољшају своје еколошке перформансе. ЕМАС је у употреби од 1995. године, а у почетку је био ограничен само на предузећа у индустријским секторима. Од 2001. године ЕМАС могу користити сви сектори у економији, укључујући сферу јавних и приватних услуга; Детаљније о ЕМАС-у видети званичну интернет-презентацију: EMAS, http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm, 06/07/2011.

и немају довољно ресурса. Пројекат је обухватио државе са ниским учешћем у ЕМАС, односно укупно десет општина из Пољске, Мађарске и Грчке. Очекивани резултати били су развој ефикасних алата за имплементацију ЕМАС и њихова успешна провера у општинама које учествују у пројекту. Један од резултата пројекта је подизање свести службеника у локалним органима власти и грађана о екологији и животној средини. Информације су ширене постерима, новинским чланцима и брошурама, а за општинске службенике организоване су обуке и семинари. У већини општина усвојен је нови приступ у сакупљању и одлагању отпада. Нови приступ је примењен и у вези са материјалима као што је азбест, па је уклоњен из домова грађана. Забележена је уштеда у потрошњи енергије у готово свим партнерским општинама. То се највише односи на електричну енергију, јер су многи уређаји са старом технологијом замењени новим уређајима базираним на новој технологији која штеди енергију. Последица подизања свести грађана и јавних службеника је уштеда у потрошњи воде, папира и тонера за штампаче. Забележено је повећање количине рециклираног папира, а увођење нових технологија омогућило рециклажу електронских уређаја, батерија и потрошног материјала за рачунаре. Поједине општине забраниле су транзит тешких камиона кроз своје урбане делове, чиме је смањена емисија штетних гасова на њиховој територији. Иновације у конкретној примени, једноставан начин израде извештаја и разумљиве материјале за обуку, партнери су квалитетно искористили у имплементацији њихових ЕМАС система. Идентификоване су и могућности за даљи развој и успостављена је шири мрежа подршке, али ће за потпуну имплементацију основних принципа бити потребан већи напор.⁴⁸⁴

Свака од држава Вишеградске групе има своје представнике у Савету европских општина и региона. Пољску представљају Асоцијација пољских градова (*Związek Miast Polskich – ZMP*) и ЗПП. Чешку представља СМО, док је представник Словачке Асоцијација градова вароши и заједница (*Združenie miest a obcí Slovenska – ZMOS*). Мађарску, као и Пољску, представљају две асоцијације, и то Мађарска

⁴⁸⁴ Видети детаљније: Fiona Glover and Helmut Lusser, *Final Outputs Report*, Prepared by Global to Local (G2L) in co-operation with Kirklees Metropolitan Council (KMC) and Council of European Municipalities and Regions (CEMR), October 2007.

национална асоцијација локалних власти (*Települesi Önkormányzatok Országos Szövetsége – TÖOSZ*) и Партнерство мађарских асоцијација локалних власти (*Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége – KÖOESZ*)

ЦЕМР обезбеђује позитиван оквир за сарадњу асоцијација на европском континенту. Поред пројеката попут претходно анализираног, у оквиру ЦЕМР општине и региони размењују искуства по питању ангажовања њихових асоцијација на домаћој и међународној сцени. Асоцијације из развијених држава могу пренети богата искуства њиховим партнерима из мање развијених држава. То омогућава асоцијацијама из мање развијених држава да стекну преко потребну функционалност и реализују активности у циљу побољшања положаја њихових чланова. Функционалност асоцијација јединица локалне самоуправе је пресудна за њихово ефективно деловање. Асоцијације тако постају незаобилазан актер у процесу доношења одлука, а не само место окупљања општина и региона. Функционалност асоцијација коју ЦЕМР подстиче веома је значајна, јер је њен крајњи резултат пружање квалитетних услуга и укључивање грађана у различите процесе на нивоу локалне самоуправе. ЦЕМР у тим процесима превазилази државне оквире и подстиче функционалност својих чланица на вишем нивоу, односно на европском континенту, али и шире. Још једна предност постојања асоцијација попут ЦЕМР-а је обезбеђивање предуслова за ефикасну сарадњу општинских и регионалних власти. Значај асоцијација лежи у чињеници да се општине и региони састају на једном месту где истовремено учествују у дискусији и брзо успостављају сарадњу вези за неким питањима. ЦЕМР има ту улогу за асоцијације разних локалних и регионалних власти на европском континенту у вези са питањима која превазилазе ниво државне територије, па самим тим и њихове могућности. Још једна предност ЦЕМР-а је сарадња локалних и регионалних власти. Таква сарадња подстиче равноправност два нивоа локалне самоуправе и ствара предуслове јачања њихове сарадње.

1.5. Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе

Конгрес локалних и регионалних власти (*The Congress of Local and Regional Authorities – CLRA*) Савета Европе је паневропска политичка скупштина. ЦЛРА има 636 чланова који су изабрани на одређене функције, а у питању су регионални или општински одборници, градоначелници или председници регионалних власти. Они представљају преко 200 000 локалних и регионалних власти у 47 европских држава.⁴⁸⁵

Представници у ЦЛРА именују се у складу са званичном процедуром карактеристичном за сваку државу чланицу. Процедура именовања укључује консултације са релевантним удружењима и институционалним органима у свакој држави чланици. Консултацијама се утврђују начела која треба поштовати у расподели представничких места у два већа ЦЛРА. Свака влада је обавезна да обавести генералног секретара Савета Европе о поступку именовања својих представника, а ЦЛРА је надлежан да одобри овај поступак, у складу са основним принципима садржаним у свом Правилнику о раду. Кључни аспект процедуре избора је обезбеђивање да делегације држава представљених у ЦЛРА имају пуно поверење својих локалних и регионалних власти, политичких партија и људи које представљају. Свака држава именује једнак број чланова у Веће локалних власти и Веће региона, а тај број мора бити једнак броју укупних места које има у ЦЛРА.⁴⁸⁶ Резултати процедуре избора подносе се Бироу ЦЛРА на одобрење два месеца пре одржавања седнице у чији је дневни ред по први пут укључено питање чланства представника неке државе. Током доношења коначне одлуке Биро разматра да ли су испуњени услови из чланова 2, 3. и 7. Повеља, као и Пословника о раду.⁴⁸⁷ Представници у ЦЛРА именују се на период од две године. Њихов мандат престаје

⁴⁸⁵ Видети детаљније: “The Congress of Local and Regional Authorities, the guarantor of local and regional democracy in Europe”, *Council of Europe*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_en.asp?mytabsmenu=1, 10/07/2011.

⁴⁸⁶ Видети детаљније: “Rules of Procedure of the Congress and its Chambers”, *The Congress of Local and Regional Authorities*, Strasbourg, 2010, Rule 2, Art. 1. and 2.

⁴⁸⁷ Видети детаљније: “Statutory Resolution CM/Res(2011)2 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the revised charter appended thereto”, Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 2011 at the 1103rd meeting of the Ministers’ Deputies, Art. 2, 3. and 7.

отварањем пленарне седнице на којој се обнавља чланство сваке државе.⁴⁸⁸

Чланови делегација бирају се на два начина. Прво, директно су изабрани и имају мандат на нивоу локалне или регионалне власти у својој држави, а други начин је да су политички одговорни Парламенту своје државе. Чланови делегација бирају се на период од две године, а у складу са процедурама које постоје у њиховим матичним државама. Чланови делегација изабрани су у један од два дома ЦДРА, односно у Веће локалних власти или Веће региона.

ЦДРА се придржава правила која гарантују једнаку заступљеност и равноправност делегација. Та правила су:

- Балансирана географска заступљеност чланова делегације сходно територији државе чланице;
- Праведна заступљеност различитих категорија локалних и регионалних власти које постоје у одређеној држави чланици;
- Праведна заступљеност различитих политичких мишљења која постоје на нивоу локалних и регионалних органа власти;
- Праведна заступљености жена и мушкараца.⁴⁸⁹

Делегација сваке државе бира свога секретара, који је истовремено председник делегације. Он посредује у Секретаријату ЦДРА и активно учествује у размени информација.

Најважнији органи у саставу ЦДРА су: Председништво, Биро, Веће локалних власти и Веће региона. *Председник* усмерава активности ЦДРА и његових већа, спроводи политику и представља ЦДРА испред других међународних организација.⁴⁹⁰ Он осигурава спровођење усвојених одлука и иступа у вези са актуелним дешавањима у име ЦДРА.

⁴⁸⁸ Видети детаљније: "Rules of Procedure of the Congress and its Chambers", loc. cit, Rule 4, Art. 1.

⁴⁸⁹ Видети детаљније: "47 national delegations represent Europe's local and regional authorities in the Congress", *Council of Europe*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/Members/Delegations_en.asp?mytabsmenu=4, 11/07/2011.

⁴⁹⁰ Видети детаљније: "The President of the Congress, the voice of local and regional democracy", *Council of Europe*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/Fonctionnement/Presidency/default_en.asp?mytabsmenu=2, 12/07/2011.

Биро је одговоран за припрему предлога који се односе на општу политику, буџет и мисије посматрања избора.⁴⁹¹ Поред тога, Биро је задужен да обезбеди функционисање ЦЛРА у периодима када нема заседања, припреми седнице ЦЛРА и координише рад већа и статутарних комитета. Он доноси одлуке о променама и расподели представничких места пуноправних чланица при статутарним комитетима, као и о списку држава чланица које шаљу своје представнике у Веће региона искључиво у саветодавном својству.

Веће локалних власти надзире стање у којем се налази локална демократија у 47 држава чланица Савета Европе, што укључује и посматрање локалних избора. Веће локалних власти бави се друштвеним питањима и пружа подршку иницијативима којима се промовише кохезија између европских градова. Поред тога, Веће је активно на пољу укључивања грађана у политичке процесе, подстицања интеркултуралног дијалога, развоја е-демократије, као и поштовања једнакости и различитости. Два пута годишње, током заседања ЦЛРА, Веће локалних власти се састаје како би размотрило актуелна питања која постоје на локалном нивоу у Европи, као и питања која се односе на материјалну ситуацију овог нивоа власти.⁴⁹²

Чланови *Већа региона* су представници нивоа власти који се налази између централних и локалних, а који имају самоуправна или државна овлашћења.⁴⁹³ Да би одређени регион испунио услове да буде представљен у Већу региона, мора имати капацитете за преузимање пуне одговорности за велики део питања од јавног интереса, а у складу са принципом супсидијарности и у интересу локалних заједница на његовој територији. У том смислу, државе чланице чији региони имају законска овлашћења треба да имају представнике тих региона у Већу региона. Неке од области које Веће

⁴⁹¹ Видети детаљније: "The Bureau ensures that the work of the Congress continues between sessions", *Council of Europe*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/Fonctionnement/Bureau/default_en.asp?mytabsmenu=2, 12/07/2011.

⁴⁹² Видети детаљније: "The Chamber of Local Authorities works to strengthen local democracy in Europe", *Council of Europe*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/Fonctionnement/Chambers/Local_en.asp?mytabsmenu=2, 12/07/2011.

⁴⁹³ Видети детаљније: "The Chamber of Regions of the Congress works for strong democratic regions in Europe", *Council of Europe*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/Fonctionnement/Chambers/Regions_en.asp?mytabsmenu=2, 14/07/2011.

региона својом активношћу обухвата су: могућности и начини усвајања неких облика управљања и регионалне самоуправе, промоција сарадње између европских региона, утицај унутар-регионалног транспорта играју на регионалну кохезију или допринос доброг управљања одрживом економском развоју у регионима.

Неке од најважнијих улога ЦЛРА су промовисање локалне и регионалне демократије, побољшање локалне и регионалне управе и јачање самоуправе локалних и регионалних власти. ЦЛРА улаже велике напоре у подстицање процеса регионализације, преношење овлашћења на локални и регионални ниво, као и у развој прекограничне сарадње између градова и региона. Окосница наведених активности ЦЛРА је инсистирање на примени кључних принципа садржаних у „Европској повељи о локалној самоуправи”.

На терену, делегације ЦЛРА редовно посећују државе чланице како би процениле њихову имплементацију принципа из наведене повеље, односно стање у којем се налазе инструменти локалне демократије. Након прикупљених података, ЦЛРА доноси закључке у својим извештајима и усваја препоруке које су владе држава чланице обавезне да прихвате.

Резолуције које ЦЛРА доноси имају циљ да побољшају управљање локалних и регионалних власти. Посете подстичу поштовање принципа супсидијарности, што јача улогу локалних и регионалних власти у матичним државама. ЦЛРА реализује многе програме којима помаже асоцијацијама локалних и регионалних власти држава чланица. Програмима се подстичу ове асоцијације да буду активније у процесу доношења одлука на централном нивоу, односно у заступању својих интереса. Важан аспект ових програма су пројекти којима се успостављају и развијају асоцијације локалних и регионалних власти у државама у којима такво удруживање не постоји или је на ниском нивоу.

У 2003. години ЦЛРА је учествовао на пројекту који је промовисао успостављање Асоцијације локалних власти Грузије (*National Association of Local Authorities of Georgia – NALA*). Организована је управљачка група од 20 локалних и регионалних представника из ове државе. НАЛА заступа, у оквиру државних граница, интересе свих локалних власти Грузије и подстиче развој партнерства између локалних и централних власти у циљу развоја демократије. Њеним активним учешћем у процесу доношења закона који се односе на локалну самоуправу штите се интереси њених чланова у односима са

централним властима. НАЛА је активна на међународном нивоу и промовише сарадњу различитих организација из области локалне самоуправе.⁴⁹⁴ Као позитиван резултат овог пројекта може се навести да је у међувремену дошло до учлањења НАЛА у Веће локалних власти ЦЛРА, а 3. октобра 2011. године ова асоцијација постала је и члан ЦЕМР-а.⁴⁹⁵

У Већу региона представљена су **пољска војводства** Кујавско-Поморје, Лублин, Лубуш, Лођ, Подласко, Поморје, Шлезивија, Варминско-Мазурско, Великопољско и Западно Поморје. Представници пољских војводства су чланови регионалних савета, председавајући регионалних савета, војводе и заменици војвода. У Већу локалних власти представљено је укупно 12 округа, градова и општина из Пољске.⁴⁹⁶

Чешку Републику у Већу региона представљају Град Праг, Јужночешки крај, Карловарски крај, Либеречки крај, Височина крај и Оломоучки крај, односно чланови и председавајући њихових регионалних већа. У Већу локалних власти заступљено је седам општина, градова и статутарних градова из Чешке.⁴⁹⁷

Чланови Већа региона из **Словачке** су региони Трнава, Тренчин, Нитра, Кошице и Банска Бистрица. Представници поменутих региона су чланови и председници регионалних већа. У Већу локалних власти представљено је пет општина и градова из ове државе.⁴⁹⁸

⁴⁹⁴ Видети детаљније: "National association of local authorities of Georgia", *The Congress of Local and Regional Authorities*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/Activities/cooperation/Georgia/default_en.asp, 14/07/2011.

⁴⁹⁵ О томе видети детаљније: "Association of Local Authorities of Georgia: newest member of CEMR", *Council of European Municipalities and Regions*, Интернет: http://www.ccre.org/news_detail_en.htm?ID=2160,07/10/2011.

⁴⁹⁶ Видети детаљније: "National delegation: POLAND", *The Congress of Local and Regional Authorities*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/pays_en.asp?id=17,26/11/2011.

⁴⁹⁷ Видети детаљније: "National delegation: CZECH REPUBLIC", *The Congress of Local and Regional Authorities*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/pays_en.asp?id=44,26/11/2011.

⁴⁹⁸ Видети детаљније: "National delegation: SLOVAK REPUBLIC", *The Congress of Local and Regional Authorities*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/pays_en.asp?id=45,26/11/2011.

Мађарску у Већу региона представљају окрузи Чонград, Фејер, Гиор-Мосон-Сопрон, Хајду-Бихар, Зала, као и градови са статусом округа Мишколц и Сомбатхељ, појединци који их представљају имају функције председника и чланова регионалних већа. Ова држава је у Већу локалних власти представљена са седам градова.⁴⁹⁹

ЦДРА је значајан због успостављања контаката између функционера локалних и регионалних власти. Ови појединци могу на једном месту да размене искуства у вези са функционисањем њихових органа и својом улогом у њима. Уколико сматрају да су искуства других представника позитивна, функционери локалних и регионалних власти су у прилици да одмах унесу позитивне промене у свој рад и рад својих органа. Због профила представника својих чланова ЦДРА нуди могућност константне размене искуства. Из истог разлога ЦДРА је у могућности да одржава директан контакт између представљених локалних и регионалних тела. ЦДРА је једно од тела Савета Европе у који су учлањење све државе Европе изузев Белорусије. То је један од важних ослонаца ЦДРА у заступању интереса и заштити надлежности локалних и регионалних власти у односу на централне органе. Чланство у ЦДРА је условљено чланством у Савету Европе, па се државе чланице обавезују на поштовање одређених демократских начела. Развој демократије значи и већа права грађана и уважавање њихових интереса. Тако ЦДРА, у оквиру Савета Европе, промовише демократију на локалном и регионалном нивоу, а коначан резултат треба да буде укључивање грађана у процес доношења одлука на тим нивоима власти. Повезаност чланства држава у Савету Европе и функционера локалних и регионалних власти у ЦДРА има директног утицаја на равноправност централних и органа јединица локалне самоуправе. Може се рећи да се због те чињенице ЦДРА намеће као фактор јачања и на демократским принципима заснованих међусобних односа централних власти и локалне самоуправе.

⁴⁹⁹ Видети детаљније: "National delegation: HUNGARY", *The Congress of Local and Regional Authorities*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/pays_en.asp?id=7,26/11/2011.

2. Локалне и регионалне власти држава Вишеградске групе на глобалном плану

2.1. Повезаност глобалних промена и јединица локалне самоуправе

Глобални политички, економски и развојни токови више него икад су у чврстој спрези са функционисањем локалних, односно градских и регионалних власти. Кључни разлог налази се у уделу градова у светској економији. Удео 100 највећих светских градова у глобалној економији је 30%, а из њих потичу готово све иновације. Као пример може се навести да су заједнички економски потенцијали 46 држава подсахарског дела Африке мањи него у случају града Њу Јорка у САД. Други пример је Хонг Конг који годишње посети више туриста него целу Индију. Велики градови су прави покретачи глобализације, а њихова снага темељи се на новцу, знању и стабилности. Градови су постали покретачи развоја читавих региона. На пример, Уједињени Арапски Емирати (УАЕ) могу у највећој мери захвалити за свој развој Дубаију, док је на развој Катара кључни утицај имао развој његов главни град Доха. Управо главни град Катара сведочи о значају градова у савременом свету. Већину становништва овог града чине странци из око 150 држава света. Због добрих радних и животних услова које овај град нуди појединцима није више важно држављанство матичне земље. Људе привлачи сигурност и квалитетан живот који градови нуде. Претпоставке су да ће се у Индији током наредне две деценије преко 270 милиона људи преселити у градове.

Повезаност градских и регионалних власти произилази из савремених приступа у стварању предуслова за развој региона. Развој градова је често једини начин развоја појединих региона у којима постоје мали или не постоје никакви градови. Тај развој најчешће се постиже приливом великог броја људи у потрази за послом. То је случај са провинцијом Гуангдонг у Кини у којој се индустријски градови убрзано шире и развијају. По угледу на ову провинцију, кинеске власти планирају урбанизацију и развој 100 градова у различитим провинцијама. У Саудијској Арабији започела је градња читавих градова чији ће развој бити заснован на најсавременијој технологији. Ти градови оснивају се и развијају на

местима где дословно у прошлости ништа није постојало. Ширење постојећих и оснивање нових градова утиче на развој читавих региона због инвестиција, послова и нових технологија који се усмеравају ка овим градовима.

На унутардржавним плану градови све снажније заступају своје интересе и њиховим захтевима излази се у сусрет. Разлог је њихов значајан удео у економији и развоју државе, што наравно укључује и порезе становника градова. На међународном плану градови лако „прелазе” државне границе и успостављају односе са другим градовима. Из тих односа произилазе различити споразуми и заједничке активности којима градови ефикасно заступају своје интересе на глобалном плану.

Недостатак градова јесте присуство великих економских разлика међу њиховим грађанима. У истим градовима живе и најбогатији и најсиромашнији грађани. Издвојени делови градова за чију се безбедност задужени припадници приватних обезбеђења или високе бетонске ограде сведоче о имовинским разликама у градовима. Може се рећи да колико градови нуде људима у смислу добрих животних услова и сигурности, исто толико им и одузимају. Мегаполиси од 20 милиона и више становника несумњиво генеришу много потенцијала и радних вештина на једном месту, али у исто време ниво конкуренције је толики да може појединца оставити на социјалном дну. Наравно, нису сви градови подједнако развијени, али у свима су видљиве економске разлике. Поједини градови попут Карачија имају високу стопу криминала. Ипак, људи се не исељавају у руралне области из оваквих градова, већ постоји константно кретање становништва у обрнутом смеру.

За многе проблеме у XXI веку, од климатских промена до сиромаштва и неједнакости, градови су у исто време узрок и решење. Зато се може се рећи да су градови места у којима почива судбина економског просперитета држава. У вези са тим, од градова зависи будући развој глобалне економије и међусобних односа држава.⁵⁰⁰

Добар пример претходно изнесе тврдње су градови Франкфурт на Одри у Немачкој и Слубице у Пољској, смештених на самој граници

⁵⁰⁰ Видети детаљније: Parag Khanna, “Beyond City Limits”, *Foreign Policy*, Issue 181, Sep/Oct2010, pp. 120-128.

две државе. У оквиру програма УРБАКТ II, о коме ће бити више речи касније, представници два града формирали су ЕГТЦ у циљу ширења својих градова. Ради се о прекограничном ширењу градова, чији коначан резултат треба да буде њихово спајање до 2020. године. Два града немају довољних капацитета да самостално реше актуелне изазове. Њихови највећи проблеми су смањивање становништва, незапосленост и социјалне тензије, питања енергената и слаба идентификација становника са урбаним деловима прекограничног региона.⁵⁰¹

Многе агенције из сфере међународних односа и мултинационална предузећа обраћају се директно локалним властима, јер се у њима налазе економски и развојни центри. Са друге стране, градске власти развијају стратегије развоја које укључују успостављање и развој контаката са поменутиим субјектима из иностранства. Централни органи власти све чешће допуштају спајање оваквих активности градова и традиционалних спољно-политичких органа. У новом дипломатском окружењу технологија и новац, а тек онда суверенитет, одређују ауторитет и најважније актере. Централни органи имају директне користи од развоја економских капацитета градова, а градске власти су због тога у прилици да преузму нове улоге у заступању својих интереса на спољнополитичком плану. Градови обједињују предузетнике, технократе, стручњаке и НВО и иновације, а све мултинационалне компаније имају своје центре у градовима.⁵⁰² Резултат је податак да 40 највећих градова у свету чини 2/3 укупне светске економије. На различитим сајмовима широм света честа је појава да се велики градови појављују одвојено од својих матичних држава. Неки градови су препознатљивији широм света од држава у којима се налазе, а један од разлога је велико тржиште које ти градови представљају. Градске власти се такмиче у пореским олакшицама, повољним условима за инвестирање, снижавању цена за поједине услуге и понуди луксузних стамбених простора. То су неки од кључних разлога због којих су временом градови израсли у готово засебна тржишта. Дobar пример

⁵⁰¹ Детаљније о поменутиим плановима спајања два града видети на званичној интернет-страници града Слубице: Municipal Hall in Slubice, <http://www.slubice.pl>, 15/09/2011.

⁵⁰² Видети детаљније: Leon Hadar, "The Postmodern Thinker", Interview with Parag Khanna, *Business Times Weekend*, Saturday/Sunday, March 5-6, 2011.

је Њу Јорк у САД чији буџет на годишњем нивоу износи 60, а профит у истом временском интервалу 2,5 милијарде долара. Овај град има 250 000 запослених у градским и општинским органима, 26 000 возила у свом власништву и преко 800 километара подземне железнице.⁵⁰³

Током 2010. године појавили су се подаци коју су јасно указали на чињеницу да су људи постали урбана бића, односно да већина становника планете живи у градовима. То је један од разлога због којих реализација неопходних промена у екологији зависи од градова. Индустрија и транспорт су неки од најзначајнијих чинилаца еколошких проблема, а већина је сконцентрисана на територији градова. Зато су градске власти и компаније најчешћи учесници пројеката о одрживом развоју и еколошки чистим технологијама.⁵⁰⁴

Свет у целини изгледа као место у коме се не може успоставити сигурна и потпуна владавина. У таквој ситуацији једино градови изгледају места у којима је могуће успоставити у основи стабилну власт. Поменути економски капацитети Њу Јорка омогућили су овом граду започне развој контаката са актерима из иностранства. Нарочито се истиче полиција овог града након догађаја од 11. септембра 2001. године. Очигледно је да полиција овог града не жели да се ослања само на федералне службе, већ жели и да искористи и сопствене капацитете. Због тога полиција Њу Јорка има 11 представника, односно изасланика, у престоницама различитих држава. Додатни подстицај јачању безбедности и стабилности градова пружа њихова економска снага и у социјалној сфери. Градске власти су принуђене да решавају проблеме сиромаштва како би очувале своје легитимитет. Зато се покрећу многи пројекти изградње јефтиних станова, стварања нових радних места и социјалне инклузије, чиме се подстиче ширење економских резултата града на све његове становнике. Значај градова сигурно доприноси да данас градоначелници појединих градова имају већу

⁵⁰³ Видети детаљније: Parag Khanna and Mahanth Joishy, "Mayor of the World: How Bloomberg Flexes New York's Diplomatic Muscle", *The Atlantic*, 21 September 2011, Интернет: <http://www.paragkhanna.com/?p=1610>, 28/09/2011.

⁵⁰⁴ Видети детаљније: Parag Khanna, "When Cities Rule The World", *McKinsey & Company*, February 2011, Интернет: <http://www.paragkhanna.com/?p=1001>, 10/06/2013.

одговорност него председници многих држава. Многи бивши и садашњи председници држава су прво обављали функцију градоначелника, као што су Вили Брант, Жак Ширак или Махмуд Ахмадинеџад.⁵⁰⁵

Спрега региона и градова, односно њихових органа власти, лежи у транспорту. Овлашћења региона која се тиче изградње и одржавања путева и одговарајуће инфраструктуре омогућавају спајање градова и њихових економија. У овом односу региони учествују са својим овлашћењима, а градови са својим потенцијалима којима привлаче предузећа, инвестиције, стручњаке и разне организације. Изградња аеродрома је у XXI веку један од најзначајнијих елемената развоја транспорта. Компетитивне предности града остале би само слово на папиру да не постоји савремени транспорт који омогућава њихову реализацију. Аеродроми су постали чворишта којима се генеришу економске активности. Градови су због тога у позицији да 24 часа дневно седам дана у недељи буду раскрснице глобалне економије. Аеродроми великих градова широм света су значајна пословна окружења са мноштвом послова, хотела, консултантских канцеларија и пословних објеката.⁵⁰⁶ Тренутне активности градова у Пољској у вези са предстојећим европским фудбалским првенством, које ће заједно организовати ова држава и Украјина 2012. Године, говоре о важности изградње аеродрома. Користећи организацију овог догађаја као прилику за привлачење домаћих и страних инвестиција, преко 15 пољских градова покренуло је иницијативу изградње локалних аеродрома на њиховој територији. Консултације са централним органима већ су покренуте, а започело је и израда пројеката које би требала да подржи ЕУ. Неки од ових аеродрома треба да буду у функцији развоја туризма и пословних активности. Очекује се да изградња ових аеродрома привуче до 2013. године инвестиције у износу од око 375 милиона еура.⁵⁰⁷

⁵⁰⁵ Видети детаљније: Parag Khanna and Mahanth Joishy, "Mayor of the World: How Bloomberg Flexes New York's Diplomatic Muscle", loc. cit.

⁵⁰⁶ Видети детаљније: Parag Khanna, "When Cities Rule The World", loc. cit.

⁵⁰⁷ Видети детаљније: "Euro 2012: Investment Challenge", *The Warsaw Voice Online*, 16 January 2008, Интернет: <http://www.warsawvoice.pl/WVpage/pages/article.php/16997/article,17/09/2011>.

Снага и значај градова у економском и политичком смислу види се кроз статус главних градова држава Вишеградске групе који је приказан у претходним поглављима ове књиге. У овим државама, изузев Пољске, главни градови имају статус региона. Главном граду Словачке, Братислави, припада шира околина, али је то територијално најмањи регион у овој држави. Оваква позиција главних градова у административној подели три од четири државе још један је показатељ повезаности великих градова и региона.

2.2. Дипломатија градова

У периоду од краја Другог светског рата и почетка 70-их година XX века постојао је снажан талас економског раста, што је државама омогућило да генеришу велике приходе. Централне власти имале су кључну позицију у обезбеђивању стабилности државе и управљању економским потенцијалима. Основни узрок за то био је Хладни рат, који је додатно утицао да се све одлуке у вези са спољно-политичким активностима доносе на централном нивоу. У таквој ситуацији сигурност државних граница била је важна за економски развој, јер је порески систем требао да заштити домаће тржиште. Државе, односно централни органи, су у том периоду вршиле редистрибуцију прихода ка нижим нивоима власти. Дакле, овлашћења градских власти махом су била тако обликована да су се односила на управљање градским срединама и расподелу јавних добара. Управљање градовима је у том периоду подразумевало ефикасно организовање администрације, пружање услуга грађанима и регионално планирање. У рукама централне власти и даље су била овлашћења која су се односила на одлучивање у области политике и економије на свим нивоима власти. Тиме су централне власти могле да контролишу и усмеравају сваки облик спољно-политичког деловања. Економска криза глобалних размера, која је започела 1973. године, ослабила је позицију државе, јер више нису могли да се прикупе високи приходи од различитих пореза и такси, а у исто време је приморала државе да се поставе конкурентније у међународним економским односима. То је утицало и на систем расподеле прихода унутар државе ка нижим нивоима власти. Локалне власти нису више могле да рачунају на сигуран прилив финансијских и других средстава које су им додељивале централне власти.

Конкретније, могућност адекватне редистрибуције средстава ка нижим нивоима власти драстично је умањена. Током 80-их година прошлог века глобализација је добила још већи замах, а могућност за трансфер капитала додатно је увећана, па је питање где је капитал позициониран убрзано губило на важности. Зато су централне власти постепено губиле контролу над тржишним активностима како на међународном, тако и на унутрашњем плану. То је значајно утицало на трансформацију државе, посебно у области економије. Држава није више била само субјект који трпи последице глобализације, већ је почела да улаже напоре како би своју територију што више учинила атрактивнијом за економска улагања на глобалном нивоу. Зато су у циљу економског раста централна власт постепено престала да инсистира на доминацији у економским активностима домаћих субјеката унутар и ван њене територије.⁵⁰⁸

Може се закључити да су промене описане у претходном пасусу утицале на положај и значај градова унутар државних граница, што је створило предуслове за промене у оквирима активности градских власти. Централним властима је сада било неопходно веће учешће градова у глобалној економији, што је директно утицало на јачање легитимности активности градских власти у њиховом деловању на међународном нивоу. Градске власти имају капацитете и средства да буду ефикасне у сфери међународних односа, односно да развију дипломатију градова.

Дипломатија градова састоји се од шест димензија – безбедност, развој, економија, култура, сарадња и представљање. Помоћу ових димензија могуће је утврдити структуру дипломатије градова и њену динамику у савременим међународним односима. Разлози конфликта и угрожавања **безбедности** најчешће је јављају на локалном нивоу, па је најбоље на овом нивоу потражити могућности за њихово решавање. Градови немају оружане снаге, које су у надлежности централних органа, па конфликте непосматрају са војне тачке гледишта. Градске власти у решавању конфликта имају другачији поглед, па се највише ослањају на економска, политичка и техничка средства. Државе често асоцирају на проблематичну

⁵⁰⁸ Видети детаљније: Nico van der Heiden, *Urban Foreign Policy and Domestic Dilemmas – Insight from Swiss and EU City-regions*, ECPR Press, Colchester, 2010, pp. 6-9.

прошлост и оживљавају различите митове, док са градовима то није случај. Зато се положај градова посматра као неутралан у односу на државе. Наведене карактеристике градова добри су предуслови њиховог дипломатског успеха у решавању конфликта. Један од примера су дипломатски напори Агенције за међународну сарадњу Асоцијације општина Холандије (*International Cooperation Agency of the Association of Netherlands Municipalities*) у Руанди након окончања оружаних конфликта. Различити домаћи и међународни актери су закључили да се будући конфликти у овој афричкој држави могу спречити ако се смањи сиромаштво. Предуслов за остварење тог циља била је децентрализација и промовисање доборг управљања. Агенција за међународну сарадњу Асоцијације општина Холандије помогла је у оснивању и организацији Асоцијације локалних власти Руанде (*Rwandese Association of Local Governments – RALGA*), што је реализовано 2003. године.

Локалне власти су увек имале запажену улогу у пружању различитих облика **развојне помоћи**. То је постало посебно изражено након завршетка Другог светског рата, јер су многи градови из разних делова света „братимили” са градовима Западне Европе и САД. Локалне власти најбоље познају локалне потребе, па су јединице локалне самоуправе, а посебно градови, признате као веома значајан фактор у пружању развојне помоћи. Дипломатски оквири у којима градови пружају развојну помоћ разликују се од случаја до случаја. Један од начина је директан контакт између градоначелника градова укључених у сарадњу. У другом случају, контакте на међународном нивоу успостављају и одржавају службеници цивилних организација у име градских органа власти. Асоцијације локалних власти појавиле су се као важан актер у пружању развојне помоћи на међународном нивоу. **Економска корист**, односно остваривање профита, је један од најважнијих циљева активности градских дипломата. Наиме, ови појединци стварају предуслове за привлачење туриста, иностраних компанија, међународних актера и организовање важних догађаја. Други начин је извоз услуга и знања, као и склапање партнерских споразума са другим градовима. Дobar пример привлачења капитала јесте учешће градова у организацији олимпијских игара. Поред престижа, организација овог спортског догађаја доноси градовима бољи

положај у глобалној међуградској конкуренцији и велике грађевинске пројекте. Олимпијске игре у Лондону 2012. године донеће овом граду 35000 нових стамбених јединица, 50000 послова, само Источни Лондон оствариће приход од око 525 милиона фунти. Укључивање у организацију олимпијских игара је за градове захтеван дипломатски процес. Разлог су могући губитци у случају лоше организације. Зато градске власти, градоначелници, локални службеници и компаније морају уједнити напоре и ефикасно усмерити дипломатске активности. Градови најчешће склапају међусобна партнерства ако имају заједничке интересе у развоју неких локалних послова. Дobar пример су партнерства лучких градова, као што су Ротердам и Шангај или Антверпен и Дурбан. Овим партнерствима омогућава се размена искуства и услуга. Многи програми развојне помоћи Амстердама имају облик услуга у којима је овај град остварио високе резултате, као што је управљање отпадом и водама. *Култура* је у темељу градске стратегије развоја, односно промоције људских права, подстицању друштва знања и побољшању квалитета живота. Градске активности на које култура утиче су стварање послова, обнова града и социјална инклузија. У шири облик градске дипломатије спадају културне активности које омогућавају упознавање за вредностима града, као што је слобода говора или религија. *Међусобне везе* између градова, односно „братимљење градова”, постало је учестало и полако постаје застарео облик успостављања и развоја веза између различитих градова. Дипломатске активности градова усмерене су на повезивање градова на међународном нивоу и ван пројеката „братимљења”. Такво повезивање је пројекат Мега-градови (*The Mega-Cities Project*)⁵⁰⁹ којима је повезано 18 највећих светских градова у размени идеја и технолошких иновација. Састанци М4 на којима градоначелници четири највећа европска града, односно Берлина, Москве, Париза и Лондона, размењују ставове о изазаовима са којима су суочени њихови градови. У Европи, асоцијација Еуроградови (*Eurocities*) окупља 130 великих градова са овог континента. Дипломатски напори градова на глобалном нивоу најбоље су каналисани оквирима које пружа асоцијација Уједињени градови и локалне власти (*United Cities and*

⁵⁰⁹ Детаљније информације о овом пројекту видети на званичној интернет-страници: The Mega-Cities Project, <http://www.megacitiesproject.org/>, 17/09/2011.

Local Governments – UCLG). Ова асоцијација има циљ да стекне статус званичне организације у УН. То би омогућило промоцију и заступање интереса градова широм света у свим питањима којима се бави УН. **Представљање** градова је веома слично представљању држава у међународним организацијама. Основни циљ деловања градова у дипломатским активностима представљања је утицај и учешће у доношењу одлука на надржавном нивоу. У оквиру ЕУ, градови учествују у процесима доношења одлука у оквиру Комитета региона. Чланови овог тела истовремено представљају градове и регионе својих држава. Европска комисија и Савет ЕУ редовно одржавају консултације са Комитетом региона у вези са различитим питањима која се односе на локалну самоуправу. Лобирање је други оквир који градови користе да утичу на одлуке. Градови и асоцијације градова су партнери у различитим комитетима Генералне скупштине УН и агенцијама ове међународне организације.⁵¹⁰

Успостављање „дипломатских односа“ између градова значајно је због чињенице да су ове заједнице прве принуђене да се суоче са савременим изазовима, као што су заштита животне средине, локални развој, отварање нових радних места. Глобални изазови са којима су градови директно суочени и који од њих захтевају ефикасна решења су: раст градског становништва, интеграција имиграната различитих култура и спречавање пандемија. Локалне и регионалне власти намећу се као важна карика у креирању глобалне стратегије за решавање наведених проблема. Такав приступ проблемима води ка изградњи интернационализма заснованог на заједницама, што додатно јача потребу за успостављањем међународне сарадње између градова. Градови морају бити способни за широку инклузију, што је, ако теже стабилности и одрживом развоју, одговорност и регионалних и централних органа власти. Развој инклузивних капацитета захтева од градова дугорочно планирање и ширу акцију. Односи између градова на индивидуалном нивоу само су темељ за активности ширих размера, а активности у оквиру глобалне асоцијације о којој ће бити речи у наредном делу рада најбољи су начин за реализацију таквих активности. Конфликти широм света

⁵¹⁰ Видети детаљније: Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, Netherlands Institute of International Relations - Clingendael, The Hague, April 2007, pp. 19–31.

између различитих етничких и верских група имају утицаја на стабилност мултикултурних градова. То један од разлога због којих се градови укључују у дипломатске активности са градовима у конфликтном подручју.⁵¹¹

Треба истаћи да у XXI веку миграције представљају проблем за градове, регионе и државе у целини. Већина миграција усмерена је ка градовима, па се градови опет намећу као место решавања проблема. Кроз ову призму треба сагледати међународне односе између градова, јер се чини да миграције неће променити своју суштину, већ само свој облик. Градови морају развити капацитете који ће им омогућити ефикасну инклузију имиграната без нарушавања политичке, економске и социјалне равнотеже. Развијени и велики градови у којима су најчешће присутне различите етничке, религијске и социјалне групе имају искуства са инклузијом имиграната. Градови који се тек суочавају са великим приливом имиграната могу развојем односа са претходно поменутих градовима стећи нова искуства која ће им омогућити да очувају своју стабилност. Миграције су једна од последица глобализације, а градови су посебно изложени због постојања изражених неједнакости и константне мобилности становништва. Могућност градова да се на међународном нивоу повежу са заједницама из којих потичу имигранти доприноси њиховој лакшој инклузији. Та сарадња може да укључи заједничке пројекте у вези са инклузијом, као што је изградња станова, отварање нових радних места, изградња здравствених и социјалних установа у насељима где су имигранти смештени или упознавање са специфичним потребама имиграната. То доприноси већој афирмацији градова у међународним односима и њиховом позиционирању као озбиљног актера у решавања глобалних проблема. Квалитетно решавање проблема у градовима везаних за миграције захтева укључивање актера цивилног друштва. Многи актери цивилног друштва имају различита искуства у вези са сферама које су у вези са миграцијама (људска права, екологија, заштита животне средине, безбедност,

⁵¹¹ Видети детаљније: "Decentralised Cooperation: the role of local and regional authorities", Draft, Contributions by: The UCLG Decentralised Cooperation Committee with the participation of ECDPM, United Cities and Local Governments, 14 October 2009.

политика запошљавања, социјална питања, одрживи развој). За заједницу као што је град учешће актера цивилног друштва је значајно због могућности грађана да се преко њих укључе у наведене процесе.

2.3. Уједињени градови и локалне власти

Све што је наведено у претходном делу рада доказ је да постојање светских организација које окупљају локалне и градске власти има велики значај у XXI веку. Једна од најпознатијих организација такве врсте је већ поменута у претходним деловима овог рада. Ова организација заступа интересе локалних власти на глобалном нивоу, без обзира на величину локалне заједнице, и важан је извор информација о локалној самоуправи широм света. Преко 1000 градова из укупно 95 држава су чланови УЦЛГ, а седиште ове организације је у Барселони. Чланство у УЦЛГ има 112 асоцијација локалних власти, а највећи број је са европског континента и представља око 80% укупне европске популације. Основна мисија ове организације је представљање главног заговорника демократске локалне самоуправе, промовишући њене вредности, циљеве и интересе, кроз сарадњу између локалних власти у оквиру шире међународне заједнице.⁵¹² Чланови УЦЛГ су појединачни градови, локалне власти и асоцијације локалних власти из појединачних држава. Пријаве за чланство прослеђују се Извршном бироу који утврђује да ли кандидати испуњавају неопходне услове. Сви кандидати за чланство морају бити спремни да прихвате и промовишу вредности и циљеве УЦЛГ.⁵¹³

Најважнији органи УЦЛГ су Генерална скупштина, Светски савет, Извршни биро и председник. *Генерална скупштина* је највиши орган УЦЛГ и у надлежности овог органа је целокупна политика, деловање и контрола организације. Неке од конкретних функција у надлежности овог органа су: усвајање општег политичког правца организације,

⁵¹² Видети детаљније: "About us", *United Cities and Local Governments*, Интернет: <http://www.cities-localgovernments.org/sections.asp>, 15/09/2011.

⁵¹³ Видети детаљније: "The Constitution of the World Organisation of United Cities and Local Governments", Adopted by Constitutive General Assembly, 5 May 2004, Paris, Art. 7. and 17.

пријем извештаја, именовање чланова Светског савета и сви задаци које овом органу додели Светски савет. Редовне и ванредне седнице овог органа сазива Светски савет, а прве се најчешће сазивају током одржавања Светског конгреса на коме учествују чланови и не-чланови УЦЛГ. Надлежност да председава седницама Генералне скупштине има председник УЦЛГ, а најчешће се одлуке доносе простом већином гласова.⁵¹⁴

Светски савет је главно политичко тело УЦЛГ. Овај орган доноси одлуке о политикама УЦЛГ и обезбеђује спровођење општих политичких праваца које је усвојила Генерална скупштина. Светски савет бира председника, копредседнике и ратификује номинацију за потпредседника. Остале функције овог органа укључују избор чланова Извршног бироа из својих редова, одобравање годишњег буџета и одређивање неке од комисија да размотри неко питање. Светски савет има у свом саставу председника, ко-председнике, благајника и потпредседнике, као и 340 представника локалних власти које именује Генерална скупштина. Седнице Светског савета сазива председник најмање једном годишње, а ванредне седнице сазивају се на захтев најмање једне трећине чланова овог органа. Председник УЦЛГ председава седницама Светског савета. Осим у случајевима који су предвиђени Статутом, одлуке Светског савета доносе се простом већином гласова. У случају једнаког броја гласова, председавајући седнице има одлучујући глас.⁵¹⁵

Извршни биро је надлежан за иницирање предлога и спровођење одлука Светског савета. Овај орган је задужен за административно и финансијско управљање УЦЛГ-ом, као и за припрему састанака Генералне скупштине и Светског савета. Извршни биро обавља све функције које му делегира Светски савет. У конкретне функције овог органа спада одобравање и подношење прелога буџета, рачуна и извештаја Светског савета на годишњем нивоу, оснивање различитих комитета и решавање појединих финансијских питања. Извршни биро може да обавља све функције које не спадају у искључиву надлежност Генералне скупштине и Светског савета. Састанци Извршног бироа одржавају се најмање два пута годишње, а сазива их председник

⁵¹⁴ *Ibidem*, Art. 33, 35, 36. and 38.

⁵¹⁵ *Ibidem*, Art. 39, 41, 42, 45. and 47.

самостално или на захтев једне трећине његових чланова. Најчешће је за доношење одлуке неопходна проста већина гласова. У случају изједначености у броју гласова, председавајући седнице има одлучујући глас. Председник, копредседници, благајник и подпредседници су чланови Извршног бироа, али и 114 чланова које из својих редова бира Светски савет.⁵¹⁶

Председник је главни представник УЦЛГ и овлашћен је да председава седницама Генералне скупштине, Светског савета и Извршног бироа. У периодима између заседања Извршног бироа, Председник својим радом обезбеђује континуитет усвојених политика УЦЛГ.⁵¹⁷ Поред поменутих органа, УЦЛГ у свом саставу има више одбора и радних група.⁵¹⁸

Неки од основних циљева и задатака УЦЛГ су: (1) јачање улоге и утицаја локалних власти и њених представника у међународној заједници, (2) пружање подршке економском, социјалном, културном, стручном и еколошком развоју, (3) ефикасније пружање услуга у складу са принципима доброг управљања и социјалне инклузије, (4) заузимање позиције ефикасне и демократске глобалне организације, (5) промоција сарадње локалних власти и њихових асоцијација на међународном нивоу и (6) преузимање улоге најважнијег извора информација о локалној самоуправи, локалним властима и међународној сарадњи у овој области.⁵¹⁹ УЦЛГ подстиче међународну

⁵¹⁶ *Ibidem*, Art. 48, 49, 51, 52, 55. and 57.

⁵¹⁷ *Ibidem*, Art. 60.

⁵¹⁸ Постоје одбори за: (1) децентрализацију и локалну самоуправу, (2) локалне финансије и развој, (2) културу, (4) развојну сарадњу и градску дипломатију, (5) социјалну инклузију, партиципативну демократију и људска права, (6) родну равноправност, (7) миленијумске развојне циљеве, (8) периферне градове, (9) урбану мобилност, (10) дигиталне и на знању засноване градове, (11) урбану стратешко планирање и (12) Медитерански међурегионални одбор. У оквиру УЦЛГ постоје радне групе за: (1) изградњу капацитета и институција, (2) миграције и ко-развој, (3) одговоран туризам и одрживи развој, као и радну групу под називом Локална димензија Алијансе цивилизација; О одборима и радним групама УЦЛГ видети детаљније: "Committees and Working groups", *United Cities and Local Governments*, Интернет: <http://www.cities-localgovernments.org/sections.asp>, 15/09/2011.

⁵¹⁹ Видети детаљније: "The Constitution of the World Organisation of United Cities and Local Governments", loc. cit, Art. 3. and 4.

сарадњу између градова и њихових асоцијација, као и изградњу капацитета локалних самоуправа. Посебна пажња посвећена је промоцији улоге жена у одлучивању на локалном нивоу. УЦЛГ је присутна у 136 од 191 државе чланице УН, а чланови ове организације су појединачни градови и асоцијације локалних власти у којима су заступљене све градске и локалне власти у једној земљи.

УЦЛГ тренутно реализује пројекат под називом „Подршка децентрализацији у земљама у развоју”. Финансијер пројекта је Европска комисија, а трајаће од 1. јуна 2010. до 30. новембра 2012. године. Општи циљ пројекта је пружање подршке децентрализацији и локалној демократији у земљама у развоју, како би се ојачао локални развој и добро управљање. Најважније место у остваривању тог циља има јачање локалне самоуправе и организација које их представљају. Предуслов за њихово јачање је анализа њихових потреба, дефинисање приоритетних програма и оснаживање дијалога са државама и регионалним институцијама. Пројектом су обухваћени Источна и Западна Африка, Латинска Америка и југоисточна Азија. Крајњи резултат пројекта је израда регионалног извештаја о нивоу на коме се налазе децентрализација и локална самоуправа у четири циљна региона. Тај извештај укључује планове за конкретне активности пружања подршке локалним властима. Још један циљ пројекта је јачање веза између локалне самоуправе и регионалних ентитета у оквиру државних интеграција, односно Западнофричке економске и монетарне уније (*Union Economique et Monetaire de l'ouest Africaine – УЕМОА*), Источнофричке заједнице (*The East African Community – ЕАС*), Удружења земаља југоисточне Азије (*The Association of Southeast Asian Nations – АСЕАН*) и Иберо-америчког самита шефова држава и Влада (*Ibero-American Summits of Heads of State and Governments*). У планиране резултате укључено је успостављање регионалне опсерваторије о децентрализацији и локалној демократији. Развијање сета индикатора о децентрализацији и локалној самоуправи условљено је потребом за квалитетним праћењем децентрализације. По завршетку пројекта планирана је проба ових индикатора у 18 одабраних држава. Главни партнери на пројекту су организације локалних власти из поменуто четири региона.⁵²⁰

⁵²⁰ Видети детаљније: “Supporting Decentralization in Developing Countries”, *United Cities and Local Governments*, Интернет: <http://www.cities-localgovernments.org/sections.asp>, 15/09/2011.

Организација локалних и регионалних власти на глобалном нивоу значајна је због јачања позиције ових јединица локалне самоуправе на унутрашњем и међународном плану. Такво удруживање омогућава утврђивање изазова са којима су јединице локалне самоуправе суочене на глобалном нивоу. Локалне власти не могу самостално пронаћи решење за проблеме који су глобална појава, па организација пружа предуслов осмишљавања и реализације заједничке акције. Предуслов за то је заједнички договор, а постојање једног места сусрета је значајно за сагледавање шире слике о позицији локалних власти на глобалном нивоу. Друга предност удруживања локалних власти је сама организација као актер међународних односа. Јединствен глас локалних власти има снажнији утицај него појединачне акције. Организација која има глобални досег представља озбиљног заговорника права јединица локалне самоуправе у односима са државама и организацијама различитог карактера. Таква организација може проширити деловање локалних власти и омогућити њихово укључивање у шире процесе који се на њих директно или индиректно односе. Веома је важна њена заштитна улога, јер се она намеће као заштитник права јединица локалне самоуправе и интереса њихових грађана.

3. Развојни и демократски капацитети локалних и регионалних власти држава Вишеградске групе у сарадњи са партнерима из окружења

3.1. Политика урбаног развоја и сарадња градова у оквиру ЕУ

Трансформација која је током XX века захватила Европу учинила је овај континент доминантно урбаним. Процењује се да око 70% становника ЕУ живи у градским срединама већим од 5000 становника. Током времена миграције становништва у градове су успорене, али нису престале. Европа је у односу на друге континенте карактеристична по полицентричној градској структури, односно на територији ЕУ постоји 23 града са преко милион становника и око 345 градова са више од 100 000 становника. Са друге стране, у Кини и САД градска структура је много концентрованија. На пример, у САД око 25%

становништва живи у градовима од преко 5 милиона људи, док у ЕУ само око 7% становништва живи у таквим градовима. Поред тога, више од половине градског становништва ЕУ живи у малим или у градовима средње величине. Развој градских средина има позитивне, али и негативне ефекте. Позитивни ефекти присутни су у сфери економије, јер се већина прихода у ЕУ остварује у градским срединама. Најважнији негативни ефекти односе се на незапосленост, лоше односе између различитих етничких група и еколошке проблеме. Зато су мали и средњи градови важни за одрживост урбаног развоја на простору ЕУ. Ови градови представљају центре у којима се развија знање, иновације и инфраструктура. Посебно је значајна улога ових градова на регионалном нивоу, јер су често управо ове градске средине кључни елемент у развоју регионалне економије. У основни, мали и средњи градови на позитиван начин уравнотежују урбани развој ЕУ, јер доприносе останку становника у руралним срединама и самим тим спречавају додатне миграције становништва у велике градове.⁵²¹ Може се рећи да мали и средњи градови имају кључну улогу у одрживом регионалном и урбаном развоју ЕУ.

У политичком, правном и економском систему држава градске и локалне власти имају специфичан положај. У времену глобализације градови су места на којима се обављају важне међународне активности. Ипак, положај градских и локалних власти ограничен је овлашћењима и положајем регионалних и централних власти. Зато на могућност градских и локалних власти да самостално делују на унутрашњем и међународном плану често зависи од односа који је успостављен са регионалним и централним властима. На природу овог односа често утичу интереси свих наведених нивоа власти. Државе су и даље кључни субјекти међународних односа, али су промене у савременом капитализму учиниле градове важним учесницима на глобалном тржишту. Као што је већ наведено, градови су места где се у савременом свету обављају важне активности међународног карактера, што укључује и економске активности које резултирају финансијском добити. Поред тога, појединци, групе и организације успостављају контакте у градовима, јер су градови места где људи

⁵²¹ Видети детаљније: *Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward*, European Commission, Publication Office of European Union, Luxemburg, October, 2011, pp. 2–5.

обављају већину својих активности. То је један од кључних разлога неусаглашености законских прописа у различитим државама у вези са овлашћењима градова и ситуацијом „на терену”. То се посебно односи на општине као делове градских целина и приходе које остварују, као и на могућност њиховог самосталног деловања у међународној сфери. Ипак, општине и градови имају могућност да утичу на регионалне и централне власти, али и да се укључе у међународне активности централних власти. Што се тиче међународних активности, општине имају могућност да заједнички наступе са централним властима на међународној сцени. Друга могућност односи се на самосталан наступ градских и локалних власти у сфери међународних односа, али су овде централне власти веома опрезне. Наиме, нижи нивои власти могу искористити ову могућност да би на међународном нивоу инсистирале на бољем положају у унутрашњем правном систему и евентуално пронашли међународне партнере који би им у том захтеву пружили неопходну подршку. То би сигурно негативно утицало на правни положај централних власти у својој држави.⁵²²

Ипак, несумњиво да са развојем економских токова расте улога градова и њихов утицај на општи економски напредак једне државе. Без обзира на опрезност централних власти, може се претпоставити да ће полако градским властима бити преношена овлашћења са централног нивоа да самостално реализују многе активности политичке и економске природе. Такве промене биле би у обостраном интересу централних и градских власти и позитивно би се одразиле на економски развој држава, уз политичке користи које би биле логичан пратилац свеукупног развоја.

Почетком 90-их година прошлог века ЕУ је препознала значај градова и урбаних насеља за економски развој региона и држава, па је усвојен концепт „интегрисаног приступа” питањима урбаног развоја. Овај концепт подразумевао је пројекте којима су развијани угрожени делови градова. У периоду пре 90-их улагање у градске средине сводило се на изградњу јефтених станова за најугорженије грађане.

⁵²² Видети детаљније: Daniel Kübler and Jolita Piliutyte, “Intergovernmental relations and international urban strategies: constraints and opportunities in multilevel polities”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 25, p. 357 and pp. 360–62.

Концепт „интегрисаног приступа” укључивао је развој територијалних иницијатива које комбинују не само улагање у зграде и инфраструктуру, већ и мере за промоцију економског развоја и социјалне инклузије. Темељ новог концепта било је одвајање од сегментираног приступа територијама, питањима и политикама, чиме би се створили предуслови свеобухватног приступа који узима у обзир физичке, економске и социјалне димензије развоја градова.

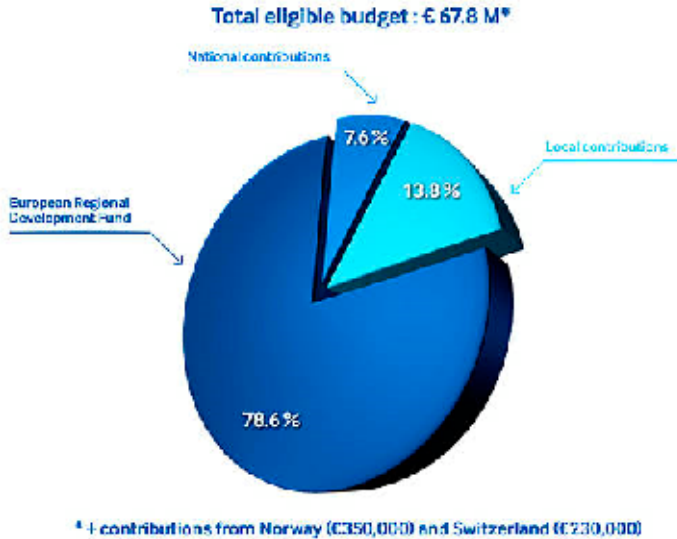
Европска комисија је започињањем пилот-пројеката и програма УРБАН (*URBAN*) током 90-их година дала институционалну потврду интегрисаном приступу у обнови градских средина. Временом се концепт „интегрисаног приступа” ширио и обухватио опште урбанистичке пројекте и све проблеме градских средина. Поменути концепт је резултирао додавањем вертикалне интеграције између различитих нивоа власти и тела укључених у управљање територијалним јединицама хоризонталној интеграцији различитих сектора јавних активности.⁵²³

Тренутно се реализује програм УРБАКТ 2 (*URBACT II*) као саставни део европске кохезионе политике. УРБАКТ 2 је програм размене и учења, а његова сврха је одржив урбани развој. Градови се подстичу да сарађују у решавању проблема који се јављају као резултат великих друштвених промена. Сарадња треба да позиционира градове као кључне актере у решавању поменутих проблема. УРБАКТ 2 помаже градовима да пронађу нова, практична и одржива решења, али уз обједињавање економске, социјалне и еколошке димензије. У овом програму учествује 300 градова из 29 држава, као и бројни стручњаци. Финансијска средства обезбеђена су из ЕРДФ и доприноса учесника.⁵²⁴, а слика 19 показује њихов у процентима.

⁵²³ О програму УРБАН видети детаљније: Jean-Loup Drubigny, “Understanding integrated urban development”, Интернет: <http://urbact.eu/en/header-main/integrated-urban-development/understanding-integrated-urban-development/>, 15/09/2011.

⁵²⁴ Видети детаљније: “URBACT in words”, *URBACT*, Интернет: <http://urbact.eu/en/header-main/about-urbact/urbact-at-a-glance/urbact-in-words/>, 15/09/2011.

Слика 20: Укупан износ и учешће у средствима УРБАН 2



Извор: <http://urbact.eu/en/header-main/about-urbact/our-funding/>, 15/09/2011.

Кључни органи УРБАКТ 2 су Надзорни комитет и Генерални секретаријат Међуресорског комитета градова. *Надзорни комитет* одређује стратешке правце УРБАКТ 2 и осигурава квалитет и ефикасну реализацију програма. Чланство Надзорног комитета чине по два представника сваке државе учеснице УРБАКТ 2, а састају се три пута годишње. Мандат председника Надзорног комитета траје годину дана, док консултативну улогу у овом органу има Европска комисија. *Генерални секретаријат Међуресорског комитета градова* налази се у надлежности француског Министарства за урбану политику. Генерални секретаријат је управни орган задужен за реализацију програма, а његов основни задатак је да осигура реализацију програма у складу са законом и финансијским средствима ЕУ.⁵²⁵

⁵²⁵ Видети детаљније: "Supervision bodies", *URBACT*, Интернет: <http://urbact.eu/en/header-main/about-urbact/our-organisation/supervision-bodies/>, 15/09/2011.

У оквиру програма УРБАКТ 2 реализују се различити пројекти који су намењени решавању постојећих проблема у градовима. Пројекти омогућавају заједничко деловање градова и проналажење решења која су ефикасна и одржива. Треба нагласити да су пројекти кључни елемент УРБАКТ 2 и засновани су на размени искустава и знања међу професионалцима из област одрживог развоја градских средина.

Старење популације и слаб наталитет у појединим деловима ЕУ захтевају структуралне реформе у здравственом систему, образовању, запошљавању и стицању права на пензију. Све већи број пензионера појачава притисак на јавни буџет, па је омогућено заинтересованим појединцима који су стекли право на пензију да, ако желе, наставе са радом. Тиме се, на одређен начин, решава проблем недостатка радне снаге у појединим срединама, који за последицу има слабији економски развој. Предуслов за то је обраћање више пажње на различиту личну историју и искуство појединаца, што доприноси повећању квалитета живота старијих грађана и промовише социјалну кохезију. У циљу стварања поменутих предуслова, више градова у оквиру УРБАКТ 2 реализовало је заједнички пројекат под називом „Активно старење, пол и политике запошљавања” (*Active ageing, Gender & Employment policies – Active A.G.E.*). Руководећи партнер пројекта је главни град Италије, Рим, а из држава Вишеградске групе учествују Староград (Пољска) и Праг (Чешка). Остали учесници пројекта су Единбург, Вулверхемтон (Велика Британија), Севиља (Шпанија), Тесалоники (Грчка), Добрич (Румунија) и Марибор (Словенија). Пројекат је трајао од априла 2008. године до јула 2011. године и био је усмерен на истраживање три тематске области. Прва област под називом „Године и економија” била је усмерена на утврђивање ограничења и прилика које су најдиректније везане за тржиште рада. Друга област „Године и нега” нагласила је важност дугорочно квалитетне здравствене неге за активно старење. Трећа област била је „Године и инклузија” бавила се различитим ризицима искључивања грађана из друштвених токова због брзих техничких и социоекономских промена. Сваки град израдио је минимум један акциони план. Праг је израдио свој акциони план у оквиру тематске области „Године и економија”, а Староград „Године и инклузија”.

Праг има најстарију структуру становништва у Чешкој која је током последњих година у порасту. Разлога за то је много, али је најзначајнији пад наталитета. Са друге стране, Праг има највише економске перформансе и продуктивност рада у региону. Незапосленост је мања од просека у Чешкој или ЕУ. Старосна структура особа које траже посао није се мењала током претходних година и најчешће се ради о лицима старости од 50 до 54 године. Ипак, повећање је забележено код особа старих између 55 и 60 година. Удео лица из ове старосне групе међу особама које траже посао износио је 1997. године 1,9%, а 2007. године овај број се попео на 3,9%. У Чешкој није велика пажња поклањана флексибилним радним аранжманима, а Праг је имао мало људи који су били ангажовани пола радног времена. Њихов удео у укупном броју запослених износио је око 3%, док је у ЕУ у периоду док је имала 15 држава њихов удео био 16,6%. Старије особе се након стицања услова за пензију одлучују да остану пословно активни због низа фактора. Најважнији фактори су ниска незапосленост у појединим местима и високи стандарди за добијање посла. Истраживање на територији Прага у оквиру овог пројекта реализовано је помоћу анкете која је обухватила један број пензионера. Већина испитаника је као разлоге останка на послу након стицања услова за одлазак у пензију навела: очување животног стандарда (27%), већу зараду (23%) и останак у контакту са људима (21%). Око 97% испитаника је у тренутку реализације анкете као извор прихода навела пензије, али је 22% навело да има додатне приходе од запослења или предузетништва. Разлог за додатне активности су недовољне пензије, што додатно добија на важности због негативних последица светске економске кризе. Измене образовне политике могу допринети у решавању проблема старијих лица, јер ће им омогућити стицање неопходних вештина и утицати на већу флексибилност радне снаге. Лакше запошљавање старијих лица има као последицу побољшање њихове финансијске ситуације и, самим тим, здравствене неге. На основу резултата спроведене анкете израђен је акциони план у коме су дефинисане конкретне активности које треба реализовати како би се решили постојећи проблеми. Акциони план, представља основу за активности: (1) организовања курсева за незапослене и старије запослене особе са неадекватним радним вештинама, (2) повећање друштвене свести о старијим особама и њиховом учешћу на

тржишту и (3) мотивисање послодаваца да запошљавају старије од 50 година.

Број запослених особа у Прагу старости између 45 и 54 година повећао у односу на 2007. годину, односно пре започињања овог пројекта. У истом период значајно се увећао и број запослених особа старости преко 55 година, посебно када су у питању особе преко 60 година старости.⁵²⁶

У Старогарду, у Пољској, израда акционог плана базирана је на анализи положаја старијих грађана на тржишту рада, посебно жена и особа са инвалидитетом. Резултат је био утврђивање и дефинисање акционим планом конкретних циљева које треба остварити како би се решили постојећи проблеми, нарочито оних који се односе на две поменуте групе. Старогард нема високу стопу незапослености, али због појаве тренда отпуштања постојала је могућност њеног раста. Акциони план је зато обухватио разлоге појаве тог тренда и положаја старијих особа у њему. Решење проблема засновано је на реализацији више пројеката, радионица, анкета и покретању једне интернет-странице. Ове активности допринеле су стицању нових вештина и бољој информисаности старијих особа о тржишту рада. Тражење посла на адекватним интернет-страницама је савремена појава, па су старијим особама представљене њене предности. Старије особе редовно су у контакту са појединим јавним институцијама, као што су установе културе и социјалне заштите, пословне институције и канцеларије за запошљавање. Квалитетније информације и већа функционалност њихових међусобних веза допринели су побољшању економске и социјалне ситуације старијих припадника друштва. Интересантно је да је акциони план предвидео учешће психолога у поменутим активностима. Психолози помажу у побољшању комуникативности и самопредстављању старијих особа, али и ефикаснијем савладавању стреса и сучељавању са проблемима. Крајњи резултат свих поменutih активности је већа укљученост старијих особа на тржишту рада захваљујући новим вештинама, бољој информиса-

⁵²⁶ Видети детаљније на званичној интернет-страници Статистичке канцеларије Чешке Републике: Czech Statistical Office, <http://www.czso.cz/eng/redakce.nsf/i/home>

ности, подршци институција, друштвеној инклузији и прихватању савремених захтева тржишта рада.⁵²⁷

Статистички подаци који показују старосну структуру незапослених лица у граду Старогард нуде само одредницу „старији од 50 година”. Стопа незапослености ових особа је у 2011. години мања у односу на године пре започињања поменутог пројекта. Резултати нису на нивоу планираних, али је приметно одржавање стопе на подношљивом нивоу, као и њено постепено смањивање. Као позитивно се може оценити значајно смањење стопе незапослености жена старијих од 50 година.⁵²⁸

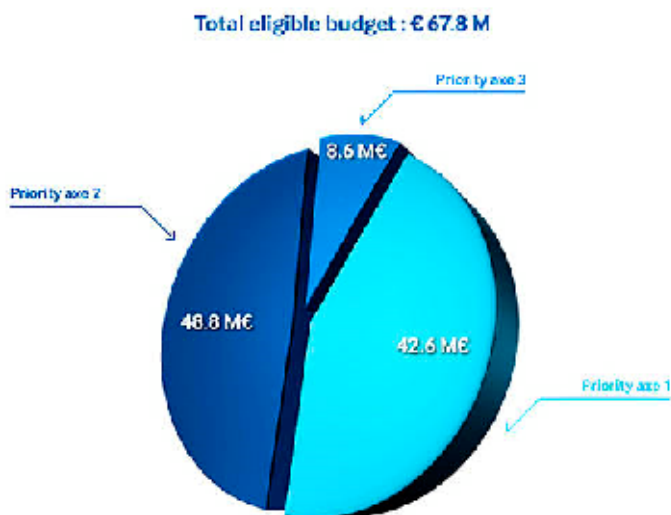
Слика 20 показује да су приоритет политике урбаног развоја ЕУ у оквиру УРБАКТ 2 градови који имају могућност да се споје са другим градовима. У складу са тим је готово идентичан износ средстава који се издваја за раст градова и отварање нових радних места. Може се рећи да је циљ стварање великих градских целина, али уз бригу о њиховом економском и социјалном развоју.

У претходним деловима рада је наглашено да градови генеришу, поред великог богатства, и изражено сиромаштво. Развој градова у правцу економске и социјалне стабилности резултира политичком стабилношћу. Додељивање угроженим грађанима стамбених јединица је сигурно позитивно, али ти грађани и даље остају економски и социјално угрожени. Градња јефитних станова је, на неки начин, „куповање” социјалног мира и привремено решење. Такво улагање не може остварити значајну економску добит, посебно што се ради о изолованој активности која није усклађена у шири план развоја. Свеобухватан приступ који укључује коришћење економских капацитета и укључивање грађана у те процесе је предуслов општег развоја градова. Креирање јединствене стратегије развоја која треба да утиче

⁵²⁷ Детаљне податке, документе, студије случаја и циљеве утврђене акционим плановима и резултатима истраживања у оквиру пројекта „Активно старење, пол и политике запошљавања” видети на званичним интернет-презентацијама пројекта и резултата: Active ageing, Gender & Employment policies – Active A.G.E, <http://urbact.eu/?id=62>, 15/09/2011; Active A.G.E. RESULTS: <http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=23>, 15/09/2011.

⁵²⁸ Видети детаљније на званичној интернет-страници Канцеларије за запошљавање Старогграда Гдањског: Labour Office in Gdansk Starogard, <http://pup.starogard.gdanski.sisco.info/>

Слика 21: Распоређеност средстава УРБАКТ 2 према приоритетима



Приоритет 1	Градови, подстицање раста и послови
Приоритет 2	Привлачни и кохезивни градови
Приоритет 3	Техничка помоћ

Извор: <http://urbact.eu/en/header-main/about-urbact/our-funding/>,
15/09/2011.

на побољшање животног стандарда становништва је кључни оквир свеобухватног приступа развоју градова. У многим деловима ЕУ у истим градовима живе различити социјални слојеви и народи, па је за стабилан развој разумљиво инсистирање на социјалној инклузији. То је део свеобухватног приступа који је у директној вези са јачањем органа градских власти, јер подстиче развој демократије. За функционалност поменутих органа и њихово ефективно деловање пресудно је учешће грађана у доношењу одлука, јер се тако у градску политику уграђују реални интереси становништва. Грађани ће бити заинтересовани за учешће у функционисању свог града ако је приметно да се поштују њихове потребе. Свеобухватан приступ развоју градова подразумева узимање у обзир свих постојећих потреба и питања, а њихово решавање се одвија у складу са постојећим политичким,

економским и социјалним условима. Градске власти нису у стању да истовремено реше све проблеме подједнако успешно, али се ни једно питање у таквом приступу не запоставља, што значи да се пажња посвећује свим проблемима са којима се грађани суочавају.

3.2. Оквири и облици јачања локалне и регионалне сарадње у ЕУ

Европска територијална сарадња (*European Territorial Cooperation – ETC*) је такозвани трећи циљ кохезионе политике ЕУ. ЕТЦ треба да ојача прекограничну, трансдржавну и међурегионалну сарадњу. Сврха постојања овог оквира сарадње је стварање предуслова за остварење два циља. Први циљ је обезбеђивање оквира за размену искустава између државних, регионалних и локалних актера из различитих држава чланица. Други циљ реализација заједничких акција у циљу проналажења заједничких решења за заједничке проблеме. Савремени проблеми које државе чланице ЕУ и њихови региони морају да решавају све чешће превазилазе државне, односно регионалне границе. Проналажење решења за такве проблеме захтева заједничку активност на одговарајућем територијалном нивоу. ЕТЦ треба да буде кључно средство у успешној реализацији таквих активности. Наредна фаза развоја ЕТЦ-а подразумева усвајање посебних одредби о сарадњи и веће учешће трећих држава и региона у њеним оквирима. У плановима регионалне политике ЕУ за период од 2014. до 2020. године утврђен је распоред финансијских средстава за сваки облик сарадње који обухвата ЕТЦ. Од укупног износа средстава око 73% биће издвојено за прекограничну сарадњу, 21% за трансдржавну сарадњу и 6% за међурегионалну сарадњу.⁵²⁹

Постоје три димензије у чијим оквирима се реализује ЕТЦ, а то су прекогранични, трансдржавни и међурегионални програми сарадње. Тренутно се реализује 75 прекограничних, 12 трансдржавних и један међурегионални програм сарадње. Циљ прекограничне сарадње је трансформација пограничних региона у снажне економске и социјалне чиниоце. То се односи на регионе држава чланица ЕУ, али и на регионе у подручју њених спољних граница. Прекограничним активностима пружа се подршка развоју појединих сфера које су у заједничком

⁵²⁹ Видети детаљније: *Cohesion Policy 2014 -2020: Investing in growth and jobs*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011, pp. 11-12.

интересу пограничних региона. Најчешће је у питању предузетништво, природни ресурси, развој веза између урбаних и руралних подручја, транспорт, комуникације, запошљавање и социјална питања. За разлику од прекограничне сарадње, трансдржавна сарадња подстиче сарадњу између ширих европских региона. То се односи и на регионе у области морских басена и масивних планинских венаца. Активности и програми транс-државне сарадње треба да омогуће учине ефикаснијим координисан приступ проблемима у вези са ванредним ситуацијама, транспортним и комуникацијским коридорима, урбанизацијом и развојем међународних пословних и истраживачких контаката. Међурегионална сарадња је оквир који омогућава размену искустава између разних локалних и регионалних актера из различитих делова Европе. Размена искуства доприноси стратегијама ЕУ у вези са растом, запошљавањем и одрживим развојем. Спајањем мање развијених и напредних региона стварају се предуслови за смањење разлика међу њима у различитим областима политике.⁵³⁰

Основни принципи *прекограничне сарадње* утемељени су „Оквирном европском конвенцијом о прекограничној сарадњи територијалних заједница или власти”. Поменута Оквирна конвенција потписана је 12. маја 1980. године у Мадриду. У члану 2. Оквирне конвенције назначено је да се прекограничном сарадњом сматрају сви усклађени чинови чији је циљ неговање и јачање добросуседских односа између територијалних заједница или власти две или више субјеката. Исти члан као прекограничну сарадњу дефинише и закључивање уговора или аранжмана којима се остварује развој добросуседских односа. Успостављање добросуседске сарадње остварује се у складу са домаћим законодавством и одредбе Оквирне конвенције не утичу на домаће прописе. Као територијалне заједнице или власти дефинисане су заједнице, власти или тела која су као таква дефинисана у законодавству држава потписница Оквирне конвенције.⁵³¹

⁵³⁰ Видети детаљније: “European Territorial Cooperation 2007-2013”, *INTERACT*, Интернет: http://www.interact-eu.net/etc/etc_2007_13/4/2, 16/09/2011.

⁵³¹ Видети детаљније: “Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities”, *European Treaty Series – No. 106*, Council of , , 21.V.1980, Art. 2.

У данашњој ЕУ око 32% становништа живи у пограничним регионима, који чине око 40% укупне територије свих држава чланица. Погранични региони су слабије насељени него региони у средиштима држава. Додатна ограничења су природне баријере, слабо развијена саобраћајна инфраструктура и недовољна прекогранична сарадња у управљању екосистема. Због тога ЕУ финансира развој пограничних региона из структурних фондова и Кохезионог фонда. Прекогранична сарадња подразумева сарадњу локалних и регионалних власти у пограничном подручју две државе. Ова сарадња је у мањој или већој мери институционализована. Тренутно је фокус прекограничне сарадње усмерен на успостављање и јачање сарадње између актера различитих институционалних и функционалних карактеристика које деле државне границе у одређеном подручју. Актери овакве сарадње најчешће су, на пример, локалне и регионалне власти, удружења грађана, образовне и културне институције или пословне асоцијације.

Прекогранична сарадња има одређене особине. Прво, локалне и регионалне власти су главни иницијатори регионалне сарадње у државама у којима ове власти немају статус правног лица. Друго, такав статус онемогућава локалне и регионалне власти да потписују међународне уговоре са представницима институција из других држава. Зато се прекогранична сарадња најчешће темељи на неформалним облицима сарадње између кључних актера сарадње. Треће, у садржај прекограничне сарадње спадају такозване „локалне политике” и поклањање посебне пажње решавању свакодневних проблема грађана. Четврто, прекогранична сарадња подразумева јачање и неговање односа са партнерима у прекограничном региону, а веома често један од исхода ове сарадње је изградња заједничких институција.⁵³²

Аустрија и Мађарска тренутно у својим пограничним регионима, односно окрузима, реализују заједнички програм прекограничне сарадње који ће трајати од 2007. до 2013. године. Програмом се подстиче јачање прекограничних контаката у региону у области економије, социјалних питања, културе и екологије. Појачана сарадња резултира јачању конкурентности региона и умањивању диспаритета између њих. Најважније области сарадње дефинисане су као приори-

⁵³² Видети детаљније: Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић и Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, оп. цит, стр. 11-13.

тети. У прву област сарадње спадају иновације, интерграција и конкурентност, док су у другој одрживи развој и приступачност. Поменути приоритети су даље подељени на по три поља активности. Укупан буџет овог програма је 101 милион еура, а финансира га ЕРДФ. Учесници сарадње из Аустрије су региони Беч, Бургенланд и Доња Аустрија⁵³³, док су представници Мађарске окрузи Гиор-Мосон-Сопрон, Вас и Зала. У оквиру програма сарадње до сада је одобрено преко 50 пројеката који су подељени на шест тематских области. Поља активности остваривања приоритета били су основа за одређивање тематских области, а оне су: (1) промовисање економске сарадње, (2) подизање квалитета уложеног рада, (3) осигурање квалитета социјалне инфраструктуре и јавних служби, (4) побољшање еко-мобилности, транспорта и приступачности региона и (5) унапређење прекограничног система управљања и побољшање начина коришћења природних ресурса.⁵³⁴

Статистички подаци показују да у окрузима Мађарске нису у целини остварени задовољавајући резултати. БДП на окружном нивоу је опао, а незапосленост је порасла. Позитиван тренд примећује се у изградњи нових и обнови старих друмских саобраћајница у округу. Умањена је ефикасност јавних служби у сфери гаса, електричне енергије и водоснабдевања. Повећано је пречишћавање отпадних вода, али је смањена рециклажа смећа. Активностима у вези са очувањем природне средине повећан је број паркова, као и заштићених природних предела у руралним деловима округа. Најбољи резултати остварени су у стварању погодног пословног амбијента, што се види кроз значајан раст новооснованих предузећа на територији ова три округа у Мађарској. Са једне стране, то је позитиван тренд, али заједно са порастом стопе незапослености представља негативан показатељ, јер показује неједнаку расподелу друштвеног богатства. Повећање броја предузећа, ако се само тај показатељ узме у обзир, добар је предуслов

⁵³³ Доња Аустрија није у целини обухваћена програмом, већ се сарадња реализује на територији њених десет округа.

⁵³⁴ Детаљне информације о Програму прекограничне сарадње Аустрије и Мађарске 2007-2013 и конкретним пројектима видети на званичној интернет-страници: Cross-border Cooperation Programme Austria - Hungary 2007-2013, <http://www.at-hu.net/at-hu/en/index.php>, 16/09/2011.

Слика 22: Мапа прекограничног програма сарадње Аустрије и Мађарске 2007-2013



Извор: http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/image.cfm?id=1022, 18/09/2011.

за економски и социјални развој, што је један од приоритета овог програма сарадње.⁵³⁵

Програм сарадње Аустрије и Мађарске ствара предуслове за одрживи развој региона. Сви сегменти сарадње усмерени су, у

⁵³⁵ Видети детаљније на званичној интернет-страници Централне статистичке канцеларије Мађарске: Hungarian Central Statistical Office, http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=38,119919&_dad=portal&_schema=PORTAL

суштини, ка економском развоју, пружању квалитених услуга грађанима и очувању животне средине. Аустрија је држава која није имала толико радикалних политичких промена у прошлости, па региони из Мађарске могу стећи нова искуства и знања на основу успешне праксе. Директна укљученост Беча у програм сарадње представља значајну предност. Остали региони две државе имају прилику да успоставе значајне економске везе и привуку инвестиције снажних мултинационаних предузећа која имају своје испоставе или централе у овом граду. Учешће градских власти Беча у овом програму је додатни квалитет, јер службеници таквих градова често имају значајно искуство и развијене односе са различитим субјектима, што је обрађено у претходним деловима рада.

Трансдржавна сарадња простире се на већа географска подручја, али обухвата и шире области сарадње. Међусобно повезивање регија реализује се у области иновација, заштите животне средине, превенције ризика, доступности и урбаног развоја.⁵³⁶ Програм трансдржавне сарадње под називом „Централна Европа: сарадња за успех” који ће трајати од 2007. до 2013. године саставни је део ЕТЦ. У оквиру поменутог програма реализован је пројекат „Урбани простори – побољшање атрактивности и квалитета урбаног окружења” (*UrbSpace*). Циљ пројекта био је развој полицентричне структуре насеља и подстицање територијалне сарадње, а трајао је од новембра 2008. до октобра 2011. године. Водећу улогу у реализацији пројекта имали су представници Словачке, а остали партнери били су из Пољске, Чешке, Мађарске, Аустрије, Немачке, Италије и Словеније. Представници локалних власти из држава Вишеградске групе били су град Брно (Чешка), општине Сопот и Брзег Долни (Пољска) и општина Нагикало (Мађарска). Словачка није имала представнике локалних власти. У Централној Европи око 75% становништва живи у урбаним срединама, а тај број ће вероватно у будућности расти.⁵³⁷

⁵³⁶ Видети детаљније: Едита Стојић-Карановић, *Регионална и суседска сарадња за одрживи развој Србије у првој декади 21. века*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008, стр. 33.

⁵³⁷ Детаљне податке о програму прекограничне сарадње „Централна Европа: сарадња за успех” видети на званичној интернет-страници: Central Europe: cooperating for success, <http://www.central2013.eu/>, 17/09/2011.

Градови, без обзира на величину, представљају носиоце регионалног развоја, јер могу да понуде широк спектар услуга и прилика за реализацију економских и културних активности. Развој и ширење градова ствара проблеме који се најчешће огледају у непостојању јасне границе између његовог урбаног дела и шире околине, што негативно утиче на природну средину. У многим градовима Централне Европе историјско језгро је окружено новим предграђима који су повезани са другим деловима града. То је изазвало повећање саобраћаја, што негативно утиче на животну средину. У решавању овог проблема отворени простор има пресудну важност. Градови у XXI веку имају једну од најважнијих улога у економском развоју. У заштити животне средине градови су важан чинилац, јер могу ублажити негативне ефекте климатских промена. Развој градова не захтева само изградњу квалитетних објеката, већ и њихово најбоље позиционирање. Други елемент је дизајн градског простора у целини, где грађани могу дати значајан допринос у истицању проблема и предлога за њихово решавање у складу са својим потребама.⁵³⁸

У фокусу пројекта било је унапређење животне средине у мањим урбаним центрима увођењем промена у планирању градова. Пројекат је био усмерен на промене у дизајнирању градских пејзажа и отвореног простора у малим насељима. Стратешки приступ у остваривању позитивних резултата захтевао је активно укључивање заинтересованих страна у пројекат, односно локалних власти, стручњака у области урбаног планирања и локалних предузећа. Учесће поменутих актера било је значајно за процес обликовања и ревитализације градских отворених простора значајних за јавни живот заједница. Тиме је уједно пружен допринос решавању питања криминала и других негативних друштвених појава у урбаним срединама. Реализација наведених циљева подразумевала је спровођење конкретних активности у које су били укључени различити друштвени актери. У неким партнерским државама спроведене су пилот-активности, уз учешће различитих градских заједница у њиховом планирању и реализацији. Кључни аспект била је анализа основних принципа одрживог развоја у партнерским државама и развој заједничких стратегија и алата за одрживи градски простор. Израда стратегија и алата укључила је

⁵³⁸ Видети детаљније: "Project Background", *UrbSpace*, Интернет: <http://www.urban-spaces.eu/index.php?id=project-background.php>, 17/09/2011.

заинтересоване стране и уважила потребу приступачности градских простора за све.⁵³⁹

Кључни резултати пројекта су заједничка стратегија под називом „Смернице за стварање простора”, методологија за реализацију новог приступа у дизајнирању отворених простора у граду у облику документа „Методолошки план за добро планирање и пројектовање урбаних отворених простора” и омогућавање е-учења (*e-Learning*) у форми интернет-платформе.⁵⁴⁰ Правилно осмишљавање градског простора значајно је због поменутог смањења стопе криминала. Немири у градовима карактеристични за ХХИ век негативно утичу на политичку и социјалну стабилност. Друга предност осмишљене градске архитектуре је могућност креирања позитивног пословног амбијента. То се може остварити кроз планирање простора за изградњу пословних и тржних центара, квалитетних стамбених зграда и установа важних за живот грађана (болнице, школе, обданишта, позоришта, биоскопи). У ХХИ веку предуслов привлачења капитала у европске градове је испуњавање високих критеријума живота и рада, па је добро осмишљен градски простор први корак у том правцу. Треба нагласити значај који има анализирани пројекат у обједињавању актера из различитих сфера локалне заједнице у њеном просторном обликовању. Тиме се локалним актерима омогућава да обликују своју заједницу на начин који највише одговара њиховим потребама. Таква могућност, пре свих локалних власти и актера цивилног друштва, значи бољи и квалитетнији живот грађана.

Међурегионална сарадња омогућава размену и трансфер знања и добре праксе између европских региона. ЕУ је са тим циљем 2007. године покренула програм међурегионалне сарадње под називом ИНТЕРРЕГ 4ц (*INTERREG IVC*)⁵⁴¹ који ће трајати до 2013. године.

⁵³⁹ Видети детаљније: “Objectives and Activities”, *UrbSpace*, Интернет: <http://www.urbanspaces.eu/index.php?id=objectives-activities.php>, 17/09/2011.

⁵⁴⁰ Видети детаљније: “Core outputs”, *UrbSpace*, Интернет: <http://www.urbanspaces.eu/index.php?id=core-outputs.php>, 17/09/2011.

⁵⁴¹ ИНТЕРРЕГ је иницијатива ЕУ којом се стимулише сарадња региона на њеној територији. Ова иницијатива започела 1989. године, а први програм сарадње, односно ИНТЕРРЕГ 1, покренут је у јулу 1990. године. Сви досадашњи програми сарадње били су подељени на потпрограме А, Б и Ц, у зависности од области које су обухваћене сарадњом. Актуелни програм сарадње ИНТЕРРЕГ 4ц подстиче регионални развој у области: иновација и економије знања, животне средине и превенције ризика.

Општи циљеви поменутог програма су побољшање ефикасности регионалних политика и инструмената. Основе области у којој ИНТЕРРЕГ 4ц пружа подршку су иновације и економија заснована на знању, животна средина и превенција ризика.⁵⁴² Овај програм треба да допринесе економској модернизацији и конкурентности Европе. Алати за размену искуства су активности умрежавања као што су анкете, тематске радионице, семинари, конференције, студијске посете и друге активности.

Програм ИНТЕРРЕГ 4ц подржава две врсте пројеката: пројекти регионалних иницијатива и пројекти капитализације. Пројекти регионалних иницијатива окупљају партнере који су заинтересовани за исту област и омогућавају њихову размену искустава. Са друге стране, пројекти капитализације засновани су на доброј пракси партнера. Тиме се омогућава трансфер добрих пракси у најважније пројекте структуралних фондова ЕУ.⁵⁴³

Почетком јануара 2010. године у оквиру ИНТЕРРЕГ 4ц покренут је пројекат под називом „Ка е-управи са грађанином у центру у европским градовима и регионима”. Суштина пројекта је да се додатно оснаже напори европских градова и региона у развоју е-управе, превасходно коришћењем постојеће мреже и искуства, као и позитивних резултата из праксе. Пројекат ће утицати на веће укључивање грађана у процесе доношења одлука на локалном нивоу, али и промену ставова и процедура унутар јавне администрације. То укључује стимулисање новог разумевања и приступа градске и регионалне администрације питањима заједничког ангажовања са грађанима и развоја е-услуга у чијем пружању су потребе грађана на првом месту. Ослонац градовима и регионима са мање искуства пружиће напреднији градови и региони у виду преношења знања, искуства и добрих резултата из праксе. Учесници овог пројекта из држава Вишеградске групе су регион Височина из Чешке и општина Мишколц из Мађарска. Остали партнери на пројекту су поједини региони, окрузи, општине, градови, асоцијације и научне институције

⁵⁴² Видети детаљније: Едита Стојић-Карановић, *Регионална и суседска сарадња за одрживи развој Србије у првој декади 21. века*, оп. цит, стр. 33-34.

⁵⁴³ Детаљне информације и податке о програму међурегионалне сарадње ИНТЕРРЕГ 4ц видети на званичној интернет-страници: INTERREG IVC, http://www.interreg4c.eu/accueil_en.html, 16/09/2011.

из Финске, Естоније, Данске, Холандије, Уједињеног Краљевства, Италије, Грчке, Шпаније и Ирске. Планирано је да пројекат траје до краја 2012. године, а укупан буџет износи нешто преко два милиона еура.⁵⁴⁴

Кључни резултат рада на пројекту је „Приручник најбоље пан-европске праксе у е-партиципацији” који је креиран и објављен као интернет-алат. Приручник садржи предлоге за локалну и регионалну администрацију, а отворен је за јавност на интернет-страници www.eparticipation.eu. Партнери на пројекту су заједнички припремили приручник, а учешће су узели и експерти из држава које нису имале своје представнике. Предлози изнесени у приручнику утемељени су на стеченом знању, искуству и добрим резултатима из праксе у е-управи и е-партиципацији партнера на пројекту, али и шире. Регион Височина у Чешкој искористио је знање и позитивна искуства партнера за реализацију конкретне акције. Градске власти Тампереа у Финској креирале су и одржавају интернет-форум о е-партиципацији под називом „Валма” (*Valma*).⁵⁴⁵

Чешки регион Височина усвојио је овај модел и прилагодио га својим потребама. У јулу 2011. године покренута је платформа о е-партиципацији под називом „Ваше мишљење” (*Váš Názor*) као пилот-пројекат у седам општина у овом региону. Отворена је посебна интернет-страница за поменути платформу под истим називом где грађани могу да изнесу своје мишљење о е-партиципацији.⁵⁴⁶ Интернет-страница је једноставна за коришћење и садржи релеванте податке. У региону Височина је у 2010. години, односно у години у којој је покренут поменути пројекат, удео особа које су користиле е-услуге порастао на 11,5%. Тај проценат је у 2009. износио 9,9%, а у 2008. години 9,7%. Поређењем података може се закључити да је покренут позитиван тренд већег коришћења услуга

⁵⁴⁴ Податке о финансирању, партнерима, циљевима и активностима пројекта „Ка е-управи са грађанином у центру у европским градовима и регионима” видети на: „eCitizenII”, *INTERREG IVC*, Интернет: <http://www.interreg4c.eu/showProject.html?ID=41547>, 18/09/2011.

⁵⁴⁵ Детаљне информације о интернет-форуму „Валма” видети на званичној интернет-страници: *Valma*, <http://valma.tampere.fi/selaus>, 18/09/2011.

⁵⁴⁶ Детаљне информације о платформи „Ваше мишљење” видети на званичној интернет-страници: *Váš Názor*, <http://www.vas-nazor.cz/>, 18/09/2011.

е-управе. Треба рећи да је у 2010. години Височина била други регион у Чешкој по уделу грађана који користе услуге е-управе.⁵⁴⁷

Пројекат „Ка е-управи са грађанином у центру у европским градовима и регионима” показује међусобну спрегу савремених политичких и технолошких процеса. Развој комуникација створио је предуслове за већу укљученост грађана у процесе доношења одлука, што омогућава јачање демократичности локалних заједница и друштва у целини. Укључивање модерних комуникационих технологија у процесе одлучивања доприноси развоју информатичког друштва које ће омогућава лакше и квалитетније пружање услуга грађанима.

3.3. Еврорегион Балтик као пример сарадње регионалних власти држава Вишеградске групе и партнера из окружења

Еврорегион Балтик основан је у фебруару 1998. године и представља политички чврсто и добро утемељену сарадњу у југоисточном приобалном подручју Балтичког мора. Овај еврорегион је састављен од осам региона Данске, Литваније, Пољске, Русије и Шведске. Чланови из Пољске су војводства Поморје и Вармија-Мазурија. Када је основан, овај еврорегион био је први у који је формално укључен партнер из Руске Федерације. Партнери у еврорегиону Балтик од почетка су посвећени побољшању услова живота његових становника, промовисању вредности и контаката између локалних заједница и спровођењу мера за постизање одрживог развоја у региону. Еврорегион Балтик је оперативна мрежа суштинских и ефикасних прекограничних веза којима се олакшава промоција политичког дијалога и реформи, као и одрживог економског и социјалног развоја животне средине. Тиме се јача локална демократија и подстиче директан контакт између појединаца из цивилног друштва. Сарадња подразумева активно учешће локалних и регионалних власти, приватног и јавног сектора, као и НВО.⁵⁴⁸

⁵⁴⁷ Видети детаљније на званичној интернет-страници Јавне базе података Статистичке канцеларије Чешке Републике: CZSO Public database, <http://vdb.czso.cz/vdbvo/en/uvod.jsp?vo=tabulka>.

⁵⁴⁸ Видети детаљније: “Background”, *Euroregion Baltic*, http://www.euroregionbaltic.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=113,16/09/2011.

Органи еврорегиона Балтик су: председник, Извршни одбор и Омладински одбор. Поред ових органа, постоје административне јединице Међународни Стални секретаријат и регионални секретаријати. **Извршни одбор** је највиши орган одлучивања у еврорегиона Балтик. Чланови овог органа су два представника са највишом могућом политичком позицијом, стални заменици које именује сваки члан еврорегиона појединачно и председавајући Омладинског одбора. Мандат чланова Извршног одбора почиње са даном када су именовани, а престаје њиховим опозивом. Извршни одбор има бројне функције од којих треба издвојити иницирање и усвајање измена Статута, као и припрему и одобравање дугорочних програма, двогодишњих акционих планова, као и других стратешких документа. У надлежност овог органа спада избор председника еврорегиона Балтик на период од годину дана, у складу са редоследом ротације који су одобрили сви учесници. Исту надлежност Извршни одбор има и када се ради о избору потпредседника на исти временски период и по сличном принципу. Од додатних функција овог органа треба истаћи одлучивање о проширењу територије еврорегиона Балтик, као и одобравање повлачења или доношење одлуке о искључивању неке од страна. Извршни одбор може оснивати *ad hoc* радне тимове и делегирати им конкретне задатке, а у његову надлежност спада и припрема, усвајање и спровођење заједничких саопштења, ставова и одлука. Редовни састанци Извршног одбора морају бити одржани најмање три пута годишње и њих сазива председник еврорегиона Балтик. Ванредни састанци се могу сазвати било када, а о томе одлуку доноси Управни одбор. Редовни састанци заказују се у оквиру двогодишњих акционих планова, а Управни одбор своје одлуке доноси консензусом. Представници чланова и председавајући Омладинског одбора имају по један глас.⁵⁴⁹

Председник председава Управним одбором и највиши је представник еврорегиона Балтик. У надлежност председника спада председавање састанцима Управног одбора, а када он није у могућности да буде присутан ту улогу преузима потпредседник. Председник и потпредседник достављају Управном одбору двогодишњи акциони план сарадње еврорегиона Балтик, а први подноси и годишњи извештај о сарадњи еврорегиона Балтик.⁵⁵⁰

⁵⁴⁹ Видети детаљније: "Statutes of Euroregion Baltic", Malbork, 1998, Art. 3. and 4.

⁵⁵⁰ *Ibidem*, Art. 5.

Омладински одбор је састављен од по једног представника сваког члана еврорегиона Балтик, који мора бити старости између 16 и 25 година. Сваки члан засебно утврђује начин избора својих представника. Омладински одбор бира председника и потпредседника из редова својих чланова. Сви представници чланова еврорегиона заузимају положај председника по принципу ротације. Одлуке се доносе консензусом у присуству више од половине представника. Омладински одбор доприноси двогодишњем акционом плану еврорегиона Балтик достављањем финансијског и извештаја о годишњим активностима Извршном одбору који су саставни део годишњег председничког извештаја.⁵⁵¹

Сарадња у оквиру еврорегиона Балтик укључује широк спектар заједничких активности које су сврстане у три стратешке области: лобирање, стратешке активности и иницијативе размене. Ове области су дефинисане након детаљне анализе капацитета и слабости сарадње чланова, али и у циљу јаснијег дефинисања будућих активности. Партнери у еврорегиону Балтик имају намеру да ојачају **лобирање** према ЕУ и преузму активнију улогу у обликовању политика ЕУ. Кључну улогу у тим напорима има Извршни одбор, који је иницијатор активности лобирања. У том циљу, Извршни одбор ће успоставити *ad hoc* радне тимове са циљем планирања и спровођења активности лобирања под својим надзором. Важан део лобистичких активности је сарадња са Европском комисијом, Европским парламентом, Комитетом региона, централним властима, као и са регионалним канцеларијама у Бриселу.

Стратешке активности имају вишеструку намену. Умрежавање различитих партнера и омогућавање комплементарности са регионалним стратегијама развоја, такве активности пружају додатну вредност сарадњи. Виталност сарадње додатно се јача позивањем високих политичких представника региона да се придруже и укључивањем других важних актера.

Учесници сарадње у оквиру еврорегиона Балтик деле став да значајан напредак у иновацијама и оперативној ефикасности може да се оствари **разменом знања**. Иницијативе размене представљају заједнички приступ заједничким изазовима локалних и регионалних политичара, одлучилаца, стручњака и практичара. Заједничко реша-

⁵⁵¹ *Ibidem*, Art. 6.

вање изазова продубљује односе између чланова еврорегиона Балтик и јача међусобну сарадњу. Иницијативе размене омогућавају унапређење и развој компетенција и вештина ангажованих субјеката и обезбеђује интегрисање подстицаја функционисању организације.⁵⁵²

Учесници еврорегиона Балтик утврдили су неколико дугорочних циљева који пружају широк оквир за креирање различитих заједничких развојних програма. Ти циљеви су: (1) побољшање услова живота становника региона, (2) промовисање међусобних контаката у региону, (3) јачање веза између локалних заједница, (4) елиминисање историјских предрасуда, (5) пружање подршке активностима усмерених ка постизању одрживог окружења у регионима члановима и (6) промовисање сарадње између локалних и регионалних власти.⁵⁵³

Слика 23: Мапа еврорегиона Балтик



Извор: <http://www.diskeproject.eu/bindata/casestudy/obrazki/CASE691d92739ad7d83b2810f523ca3fee51.jpg>, 25/11/2011.

⁵⁵² Видети детаљније: "Euroregion Baltic 2020", Agenda, *Euroregion Baltic*, pp. 1-5, Интернет: <http://euroregionbaltic.eu/images/file/ERB%202020%20Agenda.pdf>, 16/09/2011.

⁵⁵³ Видети детаљније: "Euroregion Baltic Strategy", *The Regional Council in Kalmar County*, Kalmar, pp. 21–22.

У периоду од 2005. до 2007. године реализован је пројекат „Галеб II” у коме су, у оквиру радних група, учествовали представници локалних и регионалних власти, стручне институције, академске организације, независни стручњаци и НВО. Пројекат је ојачао институционалне структуре еврорегиона Балтик успостављањем заједничке платформе за сарадњу. Платформа омогућава кохерентнију имплементацију заједничких развојних програма у складу са политиком ЕУ.

Када се ради о конкретним резултатима, треба истаћи области: енергетске ефикасности, унапређењу знања, транспорта и обновљивих извора енергије. У области енергетске ефикасности израђене су стратегије регионалног планирања и развоја засноване на коришћењу енергије као средства, а вези са тим и студије „Зелени градови”, реновиране су јавне зграде у енергетском сектору, друштвени објекти и блок приватних кућа. Најважнији резултат пројекта у унапређењу знања била је широка кампања подизања свести о енергији намењена приватном, јавном и индустријском сектору. Кампања је обухватила и школе, па су учешће узели ученици и наставници. То је посебно значајно, јер су створени услови за постизање дугорочних и стратешких циљева. У области транспорта спроведена су студијска истраживања и акције везане за трамвајски превоз. У јавни сектор саобраћаја уведена је употреба биогорива, а спроведено је и умрежавање регионалних агенција које се баве транспортом. Што се тиче обновљивих извора енергије, посебно су значајне студије о турбинама које покреће ветар и њихова изградња. Остварено је повезивање система електричне енергије на међудржавном нивоу, а започело се са употребом биоенергије за даљинско грејање и рад котлова топлана.⁵⁵⁴

Посматрањем еврорегиона приметно је да се они веома често територијално поклапају са појединим програмима прекограничне сарадње у оквиру одговарајућих инструмената ЕУ. Еврорегион Балтик се територијално у потпуности поклапа са „Програмом регион Балтичког мора 2007-2013”.⁵⁵⁵ Посматрањем приоритета овог

⁵⁵⁴ О оствареним циљевима у оквиру пројекта Галеб II видети више на званичним интернет-страницама пројекта: <http://seagull2.euroregionbaltic.eu/>, 16/09/2011, и еврорегиона Балтик: <http://www.euroregionbaltic.eu/>, 16/09/2011.

⁵⁵⁵ Детаљније информације о приоритетима сарадње у оквиру Програма регион Балтичког мора 2007-2013 видети на званичној интернет-страници: The Baltic Sea Region Programme 2007-2013, <http://eu.baltic.net/>, 16/09/2011.

програма сарадње и претходно поменутих циљеви еврорегиона Балтик може се закључити да су ти циљеви међусобно компатибилни. Учесници овог еврорегиона развијају капацитете који ће их учинити пожељним учесницима пројеката у оквиру поменутог програма. Развој капацитета региона ствара предуслове за самосталну реализацију комплексних пројеката који резултирају приливом значајних средстава и искустава. Ова чињеница је значајна са становишта овлашћења регионалних власти. Постојећа овлашћења регионалних власти Вишеградске групе, у овом случају Пољске, омогућила су самостално предузимање акције у циљу политичког, економског и социјалног развоја у виду укључивања у еврорегион Балтик. Са друге стране, „Програм регион Балтичког мора 2007-2013” пружа могућност даљег самосталног укључивања пољских региона у нове облике сарадње на основу капацитета развијених у оквиру еврорегиона Балтик. Овлашћења региона омогућавају им да се прилагоде постојећим околностима на начин који је највише у складу са њиховим интересима, односно интересима њихових грађана.

3.4. Сарадња локалних и регионалних власти држава Вишеградске групе са партнерима ван ЕУ

У претходним деловима рада пажња је посвећена сарадњи локалних и регионалних власти из држава Вишеградске групе са истим нивоима власти из других држава ЕУ. На појединим местима у раду као пример неких облика сарадње поменута је сарадња јединица локалне самоуправе из држава Вишеградске групе и држава које нису чланице ЕУ, али су у суседству ове регионалне иницијативе. Примери сарадње који истакнути реализовани су или и даље трају на индивидуалном нивоу. У овом делу рада треба поменути институционализовани облик сарадње који је усмерен искључиво ка јачању односа јединица локалне самоуправе држава ЕУ и њених суседа.

Европски партнерски и суседски инструмент (*European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*) је кључно средство ЕУ у развоју односа са државама на њеним источним границама, Кавказу и Медитерану. ЕНПИ је финансијски инструмент у оквиру Европске политике суседства (*European Neighbourhood Policy – ENP*).

Правац и циљеви сарадње, односно спровођење реформи, утврђују се акционим плановима између ЕУ и сваке државе суседа појединачно у оквиру ЕНП. Ова партнерства закључују се у складу са актуелном ситуацијом и могућностима за спровођење реформи у држави која је у питању. Приоритети се идентификују у широком распону и најчешће укључују међуљудске односе, јачање владавине права, економске реформе и развој демократије. Једна од најважнијих тема међурегионалног програма ЕНПИ-ја јесте унапређење сарадње између локалних актера у државама партнерима и у ЕУ. Досадашња искуства и недовољна развијеност постојећих структура у оквиру ЕНП утиче да се подршка сарадњи локалних власти развија постепено и у складу са потребама решавања конкретних проблема који постоје са обе стране границе. Државе у суседству ЕУ нису на завидном нивоу развоја, па програми сарадње у оквиру ЕНП треба да им помогну да створе предуслове за то. Успостављању сарадње претходиће активности везане за развој међусобног разумевања, а први корак су програми сарадње између локалних и регионалних власти из ЕУ и држава партнера. Развој односа између локалних и регионалних власти у пограничним регионима допринеће јачању демократске владавине и остваривању одрживог развоја.⁵⁵⁶ За тему овог рада је битно да су међу државама суседима које су обухваћене ЕНПИ-јем Белорусија, Русија и Украјина, односно државе на источним границама ЕУ. ЕНПИ подстиче сарадњу којом се развија доброуправљање, али и економски и социјални развој. ЕУ је до 2008. године издвојила преко 11 милијарди еура за програме ЕНПИ, од чега је за прекограничну сарадњу издвојено око 10%.⁵⁵⁷

Положај и значај пограничних и прекограничних региона дефинисан је усвајањем *Европске повеље о пограничним и прекограничним регионима*. Асоцијација европских пограничних региона () усвојила је први пут ову Повељу 1981. године, што је 1995. године учинио и еврорегион Померанија у коме учествују актери из Немачке и Пољске. Током проширења ЕУ на исток у 2004. години

⁵⁵⁶ Видети детаљније: Гордана Лазаревић, Иван Кнежевић и Реља Божић, *Прекогранична сарадња*, оп. цит, стр. 133-139.

⁵⁵⁷ Видети детаљније: Едита Стојић-Карановић, *Регионална и суседска сарадња за одрживи развој Србије у првој декади 21. века*, оп. цит, стр. 34-35.

дошло је до модификације, односно усклађивања, текста Повеље. Циљеви прекограничне сарадње по овом документу су: (1) трансформација граница од места раздвајања у места спајања, (2) уједначавање прекограничних региона у оквиру политике просторног уређења ЕУ, (3) превазилажење недостатака и искоришћавање предности граница, (4) боља заштита животне средине и природе, (5) промовисање културне сарадње и (6) реализација партнерстава и принципа субсидијаритета.

Унутрашње и спољне границе ЕУ носе са собом бројне економске и друге неједнакости, а погранични и прекогранични региони у Европи директно су изложени њиховом негативном деловању. Привредни субјекти у пограничном региону често не могу у потпуности да искористе све потенцијале окружења на које су природно упућени због постојања државних граница. Тиме се спречава повећање обима трговинске размене и развој стабилне структуре. Претходна искуства су показала да су људи који живе у пограничном региону принуђени да сарађују са људима са друге стране границе, што утиче на јачање слободе, безбедности, поштовања људских права и промоције мира. Додатна вредност успостављања прекограничне сарадње је активно укључивање у програм сарадње грађана, локалних и регионалних власти, политичких и социјалних група са обе стране границе. У *Европској повељи о пограничним и прекограничним регионима* указано је, на основу историјског искуства и тренутног развоја ЕУ, да погранични региони имају пресудну улогу у њеном будућем развоју.⁵⁵⁸

ЕНПИИ садржи бројне алате и средства који треба да спрече појаву нових и чврстих линија поделе. Једно од тих средстава је прекогранична сарадња у чијим оквирима ЕНПИИ и ЕРДФ финансирају заједничке програме сарадње између региона држава ЕУ и региона партнерских држава. Прекогранична сарадња у поменутом оквиру укључује две врсте програма. У први тип спадају билатерални програми сарадње који обухватају подручје копнене

⁵⁵⁸ Видети детаљније: "European Charter for Border and Cross-Border Regions", New version, *Association of European Border Regions*, New version, Gronau, 7 October 2004.

границе, а други тип су мултилатерални програми који покривају морске басене.

Један од примера је „Мађарска-Словачка-Румунија-Украјина ЕНПИ програм прекограничне сарадње 2007-2013”. Укупан буџет овог програма је преко 68 милиона еура, а у тај износ су укључени и доприноси држава чији представници учествују. Најважнији партнери на пројекту су региони Саболч-Сатмар-Берег из Мађарске, Прешов и Кошице из Словачке, окрузи Марамурес и Сату Маре из Румуније, као и Закарпатска и Ивано-Франкивска област из Украјине. Региони са статусом придружених партнера су регион Борсод-Абауј-Земплен из Мађарске, округ Сучава из Румуније и Чернивечка област из Украјине. Сарадња између партнерских региона има дефинисана четири приоритета, односно подстичу економски и социјални развој, побољшање квалитета животне средине, ефикасност граница и развој сарадње између појединаца. Пројекти су кључни облик сарадње између партнера и различитих актера. Учесници сарадње могу поднети предлоге пројекта, али не могу сви добити средства. Основни критеријум је тренутно стање у неким областима које су носеће за реализацију приоритета. За те области су дефинисане конкретне мере које треба предузети како би се стање у њима поправило. Предложени пројекти морају бити усмерени на реализацију поменутих мера.⁵⁵⁹ Четири поменута приоритета сарадње омогућила су остварење општег циља, односно продубљивање сарадње три области из Украјине које учествују у сарадњи и партнерских округа и региона из Мађарске, Словачке и Румуније.

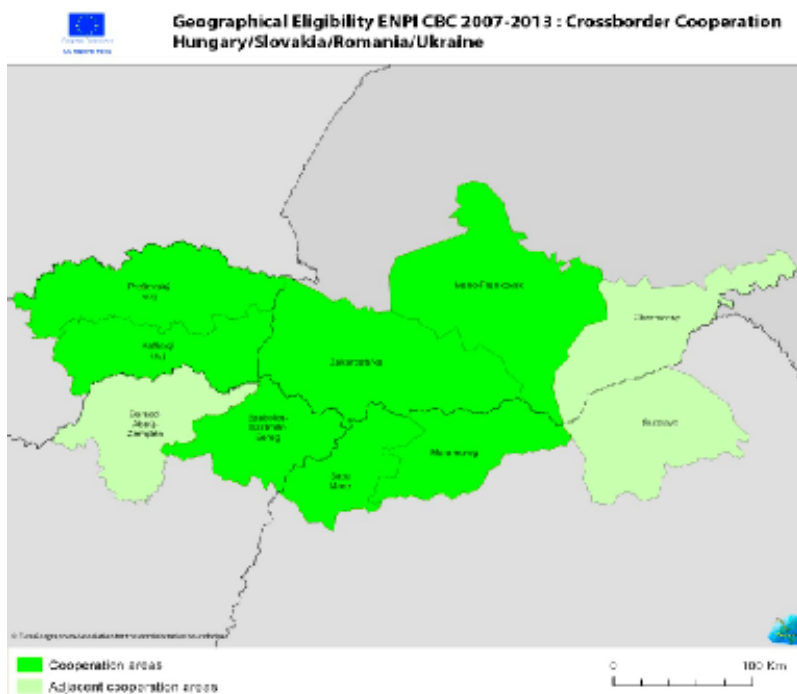
Поред регионалних власти, учешће у програму сарадње узеле су локалне власти, локалне и регионалне асоцијације, НВО, научне институције, универзитети, агенције за развој, локалне и регионалне пословне организације и професионалне организације.⁵⁶⁰ Тиме се

⁵⁵⁹ За детаљније информације о партнерима, буџету и приоритетима сарадње видети на интернет-страници „Иницијативе изградње регионалних капацитета”: Regional Capacity Building Initiative, http://www.rcbi.info/cgi-bin/migc_preview.pl?page=55&lg=1#, 20/09/2011.

⁵⁶⁰ Видети детаљније: “Who can participate?”, *Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENPI Cross-border Cooperation Programme*, Интернет: <http://www.huskroua-cbc.net/en/who-can-participate>, 20/09/2011.

обезбеђује размена искуства и сарадња различитих актера у решавању неког питања. Више актера доприноси проналажењу свеобухватнијег решења узимањем у обзир различитих интереса и другачијих приступа проблему. Веома је важно учешће цивилног друштва у појединим сегментима програма сарадње, јер се тиме подстиче укључивање грађана у процесе којима се побољшавају њихови животни и радни услови.

Слика 24: Мапа прекограничног програма сарадње Мађарска-Словачка-Румунија-Украјина 2007–2013



Извор: <http://www.rcbi.info/pics/2009116153914INj.jpg>, 20/09/2011.

Програм сарадње ове четири државе има своју управљачку структуру коју чине Заједнички комитет за надгледање, Заједнички управни орган и државни органи. **Заједнички комитет за надгледање** је кључно тело у коме се доносе заједничке одлуке. У

надлежност овог тела спада надзор и контрола спровођења програма, што укључује и селекцију пројеката.

Заједнички управни орган је Национална агенција за развој Мађарске, коју су за вршење те улоге изабрале државе учеснице програма сарадње. Функција овог органа је управљање и спровођење пројеката.

Државни органи имају исту улогу као и Заједнички управни орган, али на нивоу државе. Они координирају програмске процесе у државама учесницама. Ове активности државни органи врше у припремном периоду и координирају програмом током спровођења.⁵⁶¹

Статистички подаци за 2011. годину показују да је највише средстава додељено за институционалну сарадњу, а затим за заштиту животне средине, одрживо коришћење и управљање природним ресурсима. То су уједно мере за које су учесници пројекта поднели највише предлога пројекта.⁵⁶² У 2010. години пројекти институционалне сарадње добили су више средстава, без обзира што је било више предложених пројеката у вези са заштитом животне средине, одрживим коришћењем и управљањем природним ресурсима.⁵⁶³ У обе године пројекти заштите животне средине, одрживог коришћења и управљања природним ресурсима били су боље позиционирани по траженим средствима, али лошије по додељеним, у односу на пројекте институционалне сарадње. У складу са том чињеницом и критеријумом по коме не могу сви пројекти добити средства, може се закључити да су стабилне институције перципиране као предуслов развоја у другим областима. Треба нагласити да се у 2011. години смањио број предложених пројеката усмерених на заштиту животне средине, одрживо коришћење и управљање природним ресурсима. На основу

⁵⁶¹ Видети детаљније: "Management structure", *Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENPI Cross-border Cooperation Programme*, Интернет: <http://www.huskroua-cbc.net/en/management-structure>, 20/09/2011.

⁵⁶² Видети детаљније: "Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENPI CBC Programme newsletter", November 2011, Интернет: http://www.huskroua-cbc.net/uploads/editors/huskroua_newsletter_2011.pdf, 20/09/2011.

⁵⁶³ Видети детаљније: "Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENPI CBC Programme newsletter", September 2010, Интернет: http://www.huskroua-cbc.net/uploads/editors/huskroua_newsletter_2010.pdf, 20/09/2011.

критеријума доделе средстава само за пројекте у областима где постоје највећи проблеми, може се закључити да су и у овој сфери постигнути одређени резултати, па је умањена и потреба за таквим пројектима. Сарадња унапредовала, па пројекти у вези са њом нису више неопходни у претходном обиму. Треба истаћи да су пројекти превенције ризика високо котирани, што показује податак да је за ове пројекте издвојено највише средстава у 2010. години, док је у 2011. години примарно место имала институционална сарадња. Остали пројекти којима су додељена средства односе се на усклађивање развоја туризма, стварање погодне климе за развој пословања и сарадњу малих и средњих предузећа, као и за подстицање контаката ниског обима између појединаца.

Украјина је источноевропска држава и није чланица ЕУ, а била је и једна од република СССР-а. Конкретни ефекти овог програма најбоље се могу видети подробнијом анализом остварених резултата у регионима ове државе. Статистичка анализа најважнијих параметара нуди увид у остварен развој од започињања програма прекограничне сарадње. У *Закарпатској области* је у 2006. години било око 21 000 незапослених лица, а до октобра 2011. године тај број је смањен на скоро 11 000. БДП на нивоу ове области износио је у 2006. години око 8,2 милијарде украјинских гривни⁵⁶⁴, а у 2009. години дошло је до пораста на 12,5 милијарди. Приметан је позитиван тренд у заштити животне средине која је један од приоритета сарадње. Статистички подаци показују да је ниво штетних материја која емитују непокретни извори смањен са 25,6% у 2006. години на 17,6% у 2010. години. У наведеном периоду није дошло до смањења нивоа штетних материја које емитују покретни извори, али треба истаћи да је тај ниво задржан у истим оквирима.⁵⁶⁵ БДП на нивоу *Ивано-Франкивске области* износио је у 2006. години преко 11 милијарди гривни, да би у 2009. години достигао преко 17 милијарди, што је један од знакова стабилног развоја. Као пример позитивног развојног тренда у *Ивано-Франкивској области* може

⁵⁶⁴ Вредност евра у односу на украјинску гривну је 1ЕУР = 10,14 УАХ на дан 10.11.2011.

⁵⁶⁵ Видети детаљније на званичној интернет-страници Главног одељења за статистику Транскарпатског региона: Transcarpathian Regional Office of Statistics, <http://www.stat.uz.ua/>

се навести раст зарада. У 2006. години просечна зарада је износила 923 гривне, да би до октобра 2011. године овај износ био повећан на 2250. Позитиван тренд је примећен и у смањену незапослености. Број незапослених лица у 2006. години је износио око 29 000, а у 2010. години 16 374.⁵⁶⁶ БДП на нивоу *Чернивечке области* увећао се са преко 5,1 милијарди у 2006. години на 8,5 милијарди украјинских гривни у 2009. години. Број незапослених лица у овој области током 2006. године кретао се око 20 000, а до 2010. године смањен је на око 10 000, што је веома значајан податак. Као један од примера раста инвестиција могу се навести капиталне инвестиције које су у 2006. години износиле нешто преко 1,6 украјинских гривни. Овај износ је у 2010. години увећан на око 2,2 милијарде. Треба нагласити да су капиталне инвестиције у овој области у 2002. години, односно неколико година пре започињања поменутог програма, износиле нешто преко 375 милиона гривни.⁵⁶⁷ На основу резултата остварених у регионима Украјине може се сагледати крајњи значај разних програма прекограничне сарадње. Подела искуства и знања региона три државе које су чланице ЕУ, од којих Словачка и Мађарска имају скоро деценију искуства функционисања у њеним оквирима, директно је утицала на економску стабилизацију пограничних региона Украјине. Тиме су погранични региони ове државе постали атрактивни за улагања, што се види по значајном повећању привредних субјеката и инвестиција. Наведени прекогранични програм створио је предуслове за стабилан економски и социјални развој.

Едита Стојић Карановић сматра да „добросуседски односи подразумевају такве односе међу суседним државама у којима се поштују принципи мирољубиве кооегзистенције у свим облицима суседских односа, почев од политичких и економских односа па до малограничног промета међу њима“.⁵⁶⁸ На основу ове дефиниције у

⁵⁶⁶ Видети детаљније на званичној интернет-страници Главне управе за статистику Ивано-Франкивске области: Ivano-Frankivsk Regional Office of Statistics, <http://stat.if.ukrtel.net/>

⁵⁶⁷ Видети детаљније на званичној интернет-страници Главне управе за статистику Чернивачке области: Chernivtsi Regional Office of Statistics, <http://www.cv.ukrstat.gov.ua/>

⁵⁶⁸ Едита Стојић-Карановић, *Регионална и суседска сарадња за одрживи развој Србије у првој декади 21. века*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008, стр. 24.

којој је наглашен приоритет политичких односа и приказаних статистичких података у којима се види улагање у сарадњу институција, може се закључити да је овај програм допринео јачању добросуседских односа. Други статистички подаци који говоре важности економије, безбедности и контаката међу људима у пограничном региону четири државе у складу су са наведеном дефиницијом, односно иду у прилог развоју прекограничне сарадње. За тему овог рада је важно нагласити да је улога региона у овом програму сарадње носећа. Овлашћења регионалних власти омогућавају регионима учесницима да самостално у односу на централне органе дефинишу своје приоритете. Међусобне консултације актера из партнерских региона резултирају дефинисању средстава за проналажење одговарајућег решења, што је важна политичка компонента, јер подстиче развој демократије и јача стабилност у пограничном региону. Може се рећи да региони на основу овлашћења која имају утичу на свој политички и економски развој у складу са условима који постоје на њиховој територији. Због тога се може рећи да су овлашћења региона пресудна у трансформацији државних граница од места поделе до места састајања, јер омогућавају слободну сарадњу са регионима са друге стране границе.

ЕУ оваквим програмима развија добросуседске односе са државама у њеном окружењу. У претходним деловима рада је поменуто да су периферни региони обично мање развијени у односу на регионе у централним деловима држава. То може бити извор нестабилности и неефикасне пограничне контроле. Такви услови погодују појави корупције, криминала и илегалних преласка граница у потрази за бољим условима живота. Развојем односа између суседних региона и локалних власти јача се стабилност у региону, јер се размењују знања и добри резултати из праксе који утичу на економски развој, чији је резултат раст животног стандарда. Размена искустава може за последицу имати усвајање правних норми које су се са друге стране границе показале ефикасним. Наведени резултати сарадње стварају предуслове за одржив развој који, поред осталог, грађанима нуди добре животне услове, прилике за запошљавање и поштовање грађанских права.

4. Резултати остварени процесом децентрализације и регионализације: европски и глобални ниво

4.1. Позитивни ефекти децентрализације и подстицај развоја локалних и регионалних власти

Као чланице ЕУ државе Вишеградске групе имају могућност да се пријаве за доделу средстава из њених различитих фондова. Значајан део ових пројеката односи се на области од којих зависи стабилан развој локалних и регионалних власти. Средства из Кохезионог фонда доступна су за државе чланице ЕУ чији је годишњи приход по глави становника мањи од 90% у односу на просек у целој ЕУ. За развој локалних и регионалних посебно треба истаћи ЕРДФ, јер је његова сврха уједначавање развоја региона и смањивање постојећих економских разлика међу њима. Средствима из овог фонда финансирају се мала и средња предузећа и изградња инфраструктуре, развој финансијских инструмената и сарадња локалних и регионалних власти. Различити видови стварања предуслова за прекограничну сарадњу региона финансирају се из овог фонда. ЕСФ се користи за финансирање пројеката у области образовања, функционисања тржишта рада, пословања, спречавања дискриминације, ефикаснијег рада јавних служби и развоја трансдржавне сарадње.

За период од 2007. до 2013. године Пољској је одобрено финансирање пројеката из Кохезионог фонда у вредности од око 22,2 милијарде еура, док су за исти период одобрена средства из ЕРДФ у износу од око 33,4 милијарде еура. У укупним средствима оба фонда 40,9% је издвојено за транспорт, 18,8% за истраживање, технолошки развој, иновације и предузетништво, а 15,8% за заштиту животне средине и превенцију ризика. Пољској је за период од 2007. до 2011. године из ЕСФ додељено преко 9,7 милијарди еура. Развој људских ресурса најважнија је ставка ЕСФ и за то је издвојено 36,8% од укупних средстава. Лакше запошљавање и већа ефикасност тржишта рада имају удео у укупним средствима од 25,8%. Важно место заузимају прилагођавање радника и различитих привредних субјеката са 16,1% и социјална инклузија мање фаворизованих особа са 11,2%.

Чешкој су за исти период додељена укупна средства из Кохезионог фонда у висини од скоро девет, а из ЕРДФ преко 13,5 милијарди еура.

За ову државу је из ЕСФ издвојено нешто преко 3,5 милијарди еура. Средства Кохезионог фонда издвојена за Словачку износе око 3,9, а средства ЕРДФ 5,5 милијарди еура. Удео ове државе у ЕСФ је око 1,5 милијарди еура. Приоритети финансирања у овде две државе исти су као и у случају Пољске, уз скоро идентичан проценат издвојених средстава.

Мађарској је из Кохезионог фонда додељено око 8,6, а из ЕРДФ 11,1 милијарди еура. Из ЕСФ ће у овој држави бити финансирани пројекти у висини од 3,1 милијарди еура. Најважније области финансирања исте су као и у случају остале три државе, али постоје значајне разлике у проценту издвојених средстава.⁵⁶⁹

Наведена средства заиста су висока и омогућавају стабилан развој локалних и регионалних власти. Иновативност предложених пројеката и конкретан план решавања утврђених проблема предуслови су за добијање средстава из поменутих фондова. Овде се поново види значај овлашћења јединица локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе ако желе да конкуришу за средства из наведених фондова прво морају имати овлашћења за то. Када добију тражена средства, локалне и регионалне власти постају гаранти реализације пројеката и одговорни су за конкретне резултате. Уколико немају овлашћења да самостално реализују све активности и послове који су пројектом предвиђени не могу бити озбиљан гарант адекватног трошења додељених средстава. Јасно дефинисане надлежности и широка овлашћења, односно политички предуслови, су кључна основа активног учешћа локалних и регионалних власти у изградњи својих политичких, економских и социјалних капацитета.

4.2. Иновације у систему и нови феномени на локалном и регионалном нивоу

Претходни делови рада указују на значај социјалне инклузије за стабилно функционисање јединица локалне самоуправе. Социјална инклузија је кључни процес у смањивању сиромаштва и спречавању јачања економских и социјалних разлика. један је од најважнији

⁵⁶⁹ Видети детаљније: “Cohesion Policy 2007–2013”, *European Commission*, Интернет: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/index_en.htm, 22/09/2011.

процеса који треба да створе предуслове за остваривање основних циљева локалне самоуправе, односно укључивање грађана у доношење одлука на локалном нивоу и пружање квалитетних услуга. Судаћи по подацима Еуростата (*EUROSTAT*) државе Вишеградске групе постигле су запажене резултате у тој области у претходном периоду. Као пример може се навести период од 2005. до 2010. године. Пољска је 2005. године имала око 45% становништва који су били у ризику од социјалног искључивања или сиромаштва, док су Мађарска и Словачка имале преко 30% становништва у истој ситуацији. Чешка је у односу на остале државе Вишеградске групе била у најповољнијем положају са скоро 20%, али то није био занемарљив број. Статистика показује да су до 2010. године напори уложени у процес социјалне инклузије дали позитивне резултате. У 2010. години Пољска је имала око 27% угроженог становништва, док је у Словачкој тај проценат опао на око 20%. Мађарска је забележила најслабије резултате, али је и у њој овај проценат умањен на нешто испод 30%. Чешка је до 2010. године остварила позитивне резултате и задржала најповољнију позицију са око 14%.⁵⁷⁰

Савремени трендови укључивања грађана у процес доношења одлука упућују на предности које у том смислу нуде информационе технологије. Укључивање грађана у процес доношења одлука преко такозване е-управе захтева од локалних и регионалних власти обезбеђивање услова за то. Подаци Еуростата показују напредак региона држава Вишеградске групе у обезбеђивању поменутих услова. У 2004. години ниво развијености капацитета који су неопходни за потпуно функционисање е-управе у Чешкој био је 30%, а најмање развијена је била Пољска са 10%. Словачка и Мађарска су свака појединачно развиле 15% капацитета. У 2010. години Пољска је највише развила своје капацитете који су достигли скоро 80%, па је преузела улогу најразвијеније државе Вишеградске групе у погледу могућности функционисања е-управе. Чешка је наставила са позитивним трендом развоја ових капацитета и у 2010. години они

⁵⁷⁰ Видети детаљније: "People at risk of poverty or social exclusion by broad group of country of birth (population aged 18 and over)", *Eurostat*, Интернет: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>, 22/09/2011.

су достигли око 75%. Словачка и Мађарска су задржале уједначен ниво развоја, па су капацитети Словачке били нешто испод 65%, а капацитети Мађарске нешто изнад тог процента.⁵⁷¹

Е-управа омогућава учешће грађана у процесу доношења одлука само ако они желе и имају знања да ефикасно користе њене погодности. Зато се може рећи да је други параметар развијене е-управе број грађана који се на овај начин укључују у доношење одлука на регионалном нивоу. У оквиру програма и пројеката које финансира ЕУ у сфери развоја локалне самоуправе често се као циљ поставља афирмација е-управе и подстицање грађана у регионима да искористе овај облик партиципације. Зато је корисно испитати какве ефекте су имали такви програми и пројекти у регионима држава Вишеградске групе. У 2004. години удео грађана у популацији пољских региона старости од 16 до 74 године који је користио могућности е-управе за контакт са регионалним властима био је преко 13%. У Чешкој тај удео био је око 7,5%, а у Мађарској око 16%. У посматраној години Словачка је у односу на остале државе Вишеградске групе имала највећи број грађана који су користили услуге е-управе на регионалном нивоу, односно удео тих грађана био је чак 25%. У 2010. години удео грађана региона у Словачкој који су користили услуге е-управе попео се на 35%. У Пољској и Чешкој дошло је до запаженог повећања учешћа грађана у е-управи, јер се у првој тај број попео на око 21%, а у другој на око 17%. Мађарска је задржала висок ниво учешћа грађана у е-управи са 28%.⁵⁷²

У XXI веку миграције становништва су изражене због брзих економских и политичких промена. Још један разлог су велике разлике у животном стандарду на глобалном нивоу. Укључивање имиграната у друштво није лако због језичких, културних и других баријера. На европском континенту миграције су честе, а прилив имиграната са других континената редовна је појава. Већина проблема са којима се имигранти сучељавају када стигну на своје

⁵⁷¹ Видети детаљније: "E-government on-line availability", *Eurostat*, Интернет: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tsdgo320&language=en&toolbox=data>, 24/09/2011.

⁵⁷² Видети детаљније: "E-government usage by individuals", *Eurostat*, Интернет: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tsdgo330&language=en&toolbox=data>, 24/09/2011.

одредиште најчешће мора бити решавана на локалном нивоу. Са растом животног стандарда у државама Вишеградске групе расте и њихова привлачност са људе који траже боље животне услове и солидно плаћен посао. То се види кроз константан раст броја страних држављана у овим државама, међу којима доминирају Мађарска и Чешка које су у 2007. години на својој територији имале преко 30 000 страних држављана више него у 2000. години.

Миграције становништва захтевају од локалних и регионалних власти способност социјалне инклузије имиграната. Од пресудног значаја за то је запошљавање, односно капацитети јединица локалне самоуправе за укључивање ових појединаца на тржиште рада. Ако се посматрају државе Вишеградске групе најбоље резултате у 2008. години у запошљавању имиграната имају Чешка и Словачка у којима се проценат запослености особа из ове групе креће између 80% и 85%. У Пољској и Мађарској тај проценат је око 75%. Ефикасност регионалних власти у запошљавању имиграната разликује се од случаја до случаја. Као пример који приказује ситуацију у свим држава Вишеградске групе по питању запошљавања имиграната може се навести Чешка. Ни у једном региону ове државе није забележено запошљавање свих имиграната, што би било тешко изводљиво и за регионе развијених западноевропских држава. Поједини региони као што је Пардубички веома су успешни и од укупног броја имиграната на својој територији, којих је крајем 2009. године било 11 972, запослено је чак 11 520. Најслабији резултати остварени су у Устечком региону у коме је од скоро 32 000 имиграната запослено њих 14 161.⁵⁷³

У процени ефикасности регионалних власти треба, пре свега, узети у обзир претходно наведене збирне податке на нивоу целе државе, јер они нуде увид у крајње резултате постојања и коришћења регионалних овлашћења у решавању важних питања која се односе на политичку, економску и социјалну стабилност.

⁵⁷³ Видети детаљније: "Employment rates by sex, age groups and nationality (%)", *Eurostat*, Интернет: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_ergan&lang=en, 27/09/2011.

4.3. Развој периферних региона

Ако се изузму повремене осцилације као током 2008. и 2009. године у свим државама Вишеградске групе региони бележе стабилан раст удела у БДП. Постепено смањење стопе незапослености је још једна карактеристика региона у поменутиим државама. Дobar пример који приказује развој региона у наведеним државама је Словачка у којој је само у периоду од 2000. до 2008. године просечни БДП на регионалном нивоу порастао преко два пута.⁵⁷⁴

Највећи проблем у успостављању стабилног и одрживог развоја имали су региони на периферијама држава. У раду је на више места наглашен политички и економски положај периферних региона. У овим регионима је животни стандард грађана најчешће нижи у односу на регионе у централним деловима државе. Због тога су погранична подручја често нестабилна, уз постојање континуираног одлива становништва свих стручних профила. Најбоље резултате у развоју региона у периоду од 2000. до 2010. године од свих држава Вишеградске групе остварила је Пољска. У овој држави постоји равномерна распоређеност привредних субјеката по регионима, као и значај раст зарада. Запосленост је такође смањена. Треба нагласити да се овај закључак не односи на пограничне регионе који се налазе на граници са источним суседима Пољске, односно Белорусијом и Украјином. Развој у овим регионима јесте континуиран и равномеран, али је у значајној мери неравномеран у односу на друге не само централне, већ и пограничне регионе. Као илустрацију могу се упоредити региони Подласко и Лублин на крајњем истоку Пољске у ограниченом подручју са Белорусијом и Украјином и регионе Западно Поморје и Доња Шлезеја на крајњем западу у пограничном подручју са Немачком и Чешко. У источним регионима постоје нижа просечна примања него у западним регионима, а исти случај је и са БДП-ом на регионалном нивоу. Разлике у наведеним показатељима нису изражене, али их треба истаћи, јер је у регионима на истоку у просеку мања незапосленост него у западним регионима. Значајне разлике између ових региона

⁵⁷⁴ Детаљније информације видети на званичној интернет-страници Статистичке канцеларије Словачке Републике, Statistical Office of the Slovak Republic, <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=359>

постоје у броју приватних и јавних предузећа која су регистрована на њиховим територијама. Посебно треба истаћи изражену разлику у броју предузећа са страним капиталом.⁵⁷⁵ У Чешкој, ако се посматра период од 2005. до 2011. године, постоји континуиран раст БДП-а на регионалном нивоу и зарада, али стопа незапослености варира и у појединим регионима је тренутно већа него у 2005. години. То је негативан показатељ, јер сведочи о неједнакој расподели друштвеног богатства. Као позитивно можемо истаћи да региони на граници са Словачком и Мађарском имају више привредних субјеката на својој територији него поједини региони коју су позиционирани у централном делу Чешке. Као пример разлика између самих пограничних региона можемо истаћи Јужноморавски регион у коме је 2009. године било око 35 500 предузећа, а стопа незапослености била је 7,2%. Са друге стране, у Либеречком региону било је у истој години око 9400 предузећа, уз исту стопу незапослености. Исте године БДП на нивоу Либеречком региона био је на нивоу од 69,5% у односу на просек у Чешкој, док је БДП на нивоу Јужноморавског региона у односу на исти параметар био 95,5%. Јужноморавски регион има 2,5 пута већу територију и број становника у односу на Либеречки регион.⁵⁷⁶ У Словачкој, као и у осталим државама Вишеградске групе, постоји континуиран пораст БДП-а на нивоу региона. У периоду од 2000. до 2010. године БДП је на нивоу региона порастао више од два пута. Исти случај је и са бројем нових предузећа и износом просечне месечне зараде. Просечна незапосленост у регионима Словачке била је 18,6% у 2000., а у 2010. години 14,4%. Као и случају Чешке, региони у Словачкој имају позитиван и равномеран раст параметара који су предмет анализе, али постоје одређена одступања у расподели друштвеног богатства. Као пример могу се навести региони Банска Бистрица и Прешов. Просечна плата у региону Банска Бистрица је у 2008. години износила 600 еура, а у региону Прешов 545 еура. У истој години БДП на нивоу оба региона износио је око шест милијарди

⁵⁷⁵ Детаљније податке видети на званичној интернет-страници Централне статистичке канцеларије Републике Пољске: Central Statistical Office of Poland, <http://www.stat.gov.pl/english/>

⁵⁷⁶ Детаљније податке видети на званичној интернет-страници Статистичке канцеларије Чешке Републике: Czech Statistical Office, loc. cit.

еура. Са друге стране, разлике у незапослености биле су израженије, јер је у региону Банска Бистрица било 18,2% незапослених, док је у региону Прешов тај ниво износио 13%.⁵⁷⁷ Подаци указују да је у Мађарској у периоду од 2000. до 2009. године дошло до пораст незапослености постоји у свим окрузима. Периферни окрузи имају већи проценат незапослених лица него централни окрузи. Незапосленост је додатно повећана у 2010. години. Са друге стране, у свим окрузима Мађарске месечна примања су у посматраном периоду порасла скоро два пута. Повећање примања је било веће у централним окрузима него у периферним. У Мађарској је у посматраном периоду остварен раст БДП-а на нивоу свих округа. Треба истаћи да постоји уједначеност раста БДП-а на нивоу централних и периферних округа. Предузећа су подједнако распоређена по окрузима. Анализа поменутих параметара показује у случају Мађарских округа неједнаку распоређеност друштвеног богатства. Постоји тренд развоја друштва у целини, али су разлике у стопи незапослености између округа изражене. Ако се узме у обзир да су просечна месечна примања од 2000. године порасла више од два пута може се рећи да постоје изражене разлике у животном стандарду.⁵⁷⁸

Различите форме прекограничне сарадње често укључују регионе више суседних држава. Основни циљ таквих програма је одржив развој пограничног подручја. Погранично подручје је посебно нестабилно ако су економске разлике између региона суседних држава изражене. Велике разлике у животном стандарду сигурно ће кретање становништва усмерити ка једном региону. То ће донети нестабилност и додатно отежати ситуацију у прекограничном подручју. Ситуација постаје комплекснија ако је у близини барем још једна држава са ниским животним стандардом становништва. Развој пограничних региона је посебно важан за државе Вишеградске групе, јер су њихови суседи државе бившег СССР-а и Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ). Вивше

⁵⁷⁷ Детаљније податке видети на званичној интернет-страници Статистичке канцеларије Словачке Републике: Statistical Office of the Slovak Republic, loc. cit.

⁵⁷⁸ Детаљније податке видети на званичној интернет-страници Централне статистичке канцеларије Мађарске: Hungarian Central Statistical Office, loc. cit.

републике СССР још увек нису постигле задовољавајући развој, а ситуација је нарочито изражена у њиховим пограничним регионима. Постоји значајна разлика у животном стандарду грађана ових региона и оних са друге стране границе у регионима држава Вишеградске групе. То је превасходно економска и социјална, па и политичка, претња за пограничну област. Зато ће у циљу очувања стабилности региони држава Вишеградске групе у будућности бити заинтересоване за прекограничну сарадњу са регионима источних суседа. Републике бивше СФРЈ су у прошлости биле захваћене ратом и ситуација у њима је посебно тешка, јер поред економских тешкоћа постоје и политичке препреке на путу њиховог развоја. На пример, подаци Агенције за статистику Словачке Републике показују да су по броју једни од најбронијих имигранти са територије бивше СФРЈ. Поред тих података, пораст имиграната из других држава примораће регионе држава Вишеградске групе да у будућности више пажње посвете њиховој инклузији у друштво.

Претходно изложена анализа наводи на закључак да у свим државама Вишеградске групе постоји континуиран развој, али су присутне разлике у расподели друштвеног богатства. Карактеристично је да у Пољској, која је остварила најбоље резултате, разлике највише постоје на релацији исток-запад. Може се претпоставити да у прекограничној сарадњи са регионима Немачке више користи могу имати региони Пољске, а не обрнуто. Исти случај, али у обрнутом смеру, постоји у сарадњи региона из Пољске и јединица локалне самоуправе из Белорусије и Украјине. Сви погранични окрузи у Мађарској заостају за централним регионима. Како је већ наглашено, Мађарска велики део своје границе дели са бившим републикама СССР-а и СФРЈ. Треба истаћи да је у овим државама постојала строга централизација система, а локална самоуправа готово и да није постојала. У државама насталим након распада СССР и СФРЈ јединице локалне самоуправе имају слабо развијене капацитете и тек су на почетку свог развоја. Случај пограничних региона Пољске и Мађарске наводи на претпоставку да је разлог споријег развоја пограничних у односу на централне регионе слаба развијеност економских и политичких капацитета локалне самоуправе са друге стране границе. Без обзира на досадашње резултате, Мађарска и Пољска имају још да ураде на

развоју својих система локалне самоуправе. Зато у сарадњи њихових пограничних региона са партнерима из сиромашних и нестабилних држава у окружењу приоритет имају дубљи проблеми него у случају сарадње са развијеним западноевропским регионима. На овом месту се може истаћи значај ЕНПИ-ја и основни смисао са којим ЕУ користи овај инструмент. Стабилан развој пограничних региона захтева стабилност са друге стране границе. У супротном не може постојати размена знања, искуства, технологија, као ни развијена трговина и пословање. Партнери са слабо развијеним капацитетима не могу реализовати комплексне програме прекограничне сарадње који нуде стабилан политички, економски и социјални развој.

Поред честе појаве неједнаке расподеле друштвеног богатства у државама Вишеградске групе, још један проблем је неједнака територијална распоређеност привредних субјеката. Већина региона бележи постепен раст привредних субјеката, али су они и даље усмерени ка централним регионима. Са овим проблемом је у директној вези други проблем, односно удео главног града у укупном развоју свих држава Вишеградске групе. Развој градова јесте позитиван тренд, али запостављање других средина може довести до израженог неједнаког развоја међу регионима. Најбољи услови за живот и рад у главним градовима привлаче више инвестиција, а присутан је и констатан прилив становништва и других делова државе. Као недостатак у развоју локалне самоуправе у државама Вишеградске групе може се навести недовољно подстицање развоја других великих градова.

ЕУ кроз различите програме, од којих су неки анализирани у овом раду, подстиче развој периферних региона како би учинила политички, економски и социјално стабилнијим своје унутрашње и спољне границе. Приказ конкретних ефеката таквих програма захтева детаљнију анализу појединих периферних региона. У складу са темом рада, та анализа треба да укључи регионе неких држава Вишеградске групе.

Добро би било упоредити регионе из Пољске и Чешке, јер су у првој региони остварили најбоље резултате, а у другој постоји изражена разлика између региона у расподели друштвеног богатства. Приказани региони, на основу појединих кључних

параметара, омогућиће увид у најчешће резултате развоја пограничних региона у државама Вишеградске групе. Поређење ће истаћи позитивне трендове, јер то јесте основна карактеристика целокупног развоја регионалне самоуправе у поменутиим државама.

Регион Вармија-Мазурија у Пољској може бити интересантан пример јер овај регион у исто време има периферан положај и учествује у еврорегиону Балтик који је анализиран у једном у претходних делова рада. БДП на регионалном нивоу је у Вармија-Мазурији 2000. године износио оквирно 22 милијарде пољских злата, док је у региону Лубуш био 17,5 милијарди. До 2009. године БДП је на нивоу оба региона порастао, па је у Вармији-Мазурији износио 37 милијарди злата, а у региону Лубуш 30 милијарди злата. У Чешким пограничним регионима, који су предмет ове анализе, такође су остварени позитивни резултати. БДП на нивоу Злинског региона увећан је од 2000. до 2010. године са 100 на 160 милијарди чешких круна. Скоро идентичан раст у истом периоду остварен је у Оломоуцком региону где је остварено увећање са 102 на 156 милијарди чешких круна.

Један од проблема пограничних региона је, како је већ наглашено, одлив становништва у развијеније регионе или у друге државе. Предуслов задржавања становништва у региону је могућност запошљавања. У региону Вармија-Мазурија остварено је значајно смањење незапослености у периоду од 2000. до 2010. године, односно број незапослених лица је са око 160 000 смањен на око 106 000. Исти тренд може се приметити и у региону Лубуш на граници са Немачком. У истом периоду број незапослених особа је смањен са 90 000 на 60 000 оквирно. У односу на број незапослених лица у 2000. години тај број је до 2010. години смањен за 18,9%. Периферни региони Чешке који су предмет ове анализе нису постигли успешне резултате као пољски региони. Злински регион је 2000. године забележио незапосленост у обиму од 8,1%, а ова стопа је до 2010. године порасла на 8,5%. Ако се узму у обзир негативни ефекти светске економске кризе може се закључити да је Злински регион барем апсорбовао њихово деловање. Оломоуцки регион је остварио боље резултате, јер је током посматраног периода незапосленост опала са 12,8% на 9,1%.

Да би ојачали могућности запошљавања на својој територији и тако спречили одлив становништва, погранични региони морају бити привлачни привредним субјектима. Погодан пословни амбијент је један од пресудних фактора у привлачењу предузећа да своје пословање реализују у пограничним регионима. Укупан број предузећа у Вармија-Мазурија био је 2000. године нешто мањи од 23 000, а у региону Лубуш скоро 20 000. У 2010. години број предузећа у Вармија-Мазурији повећао се на преко 31 000, док је и у региону Лубуш забележен раст на скоро 28 000 (у овај број нису укључени самостални предузетници). Треба истаћи да је у оба региона током посматраног периода приметан пораст броја појединаца који се баве приватним пословањем.⁵⁷⁹ Као пример позитивног тренда повећања броја предузећа у Оломоуцком региону може се узети период од 2007. до 2009. године. У овом периоду број предузећа је порастао са преко 63 000 на 69 000. Нешто слабији резултати остварени су у Злинском региону где је број предузећа за три године повећан за око четири хиљаде, односно са 66 500 на 70 500.⁵⁸⁰ Поред посматраних региона, број појединаца који су самостални предузетници постепено се повећава у пограничним регионима Пољске и Чешке. То је добра основа за развој малих предузећа, што је један од приоритета различитих облика прекограничне сарадње у којој учествују региони држава Вишеградске групе. Позитиван тренд види се и у постепеном повећавању иностраних предузећа у периферним регионима.

Развој централних региона у државама Вишеградске групе је стабилан и међусобно уједначен. Са друге стране, развој периферних региона највише зависи од њиховог положаја. Региони који се граниче са политички и економски развијеним државама показују стабилнији и већи ниво развоја од региона који имају другачији положај. Даљи развој региона држава Вишеградске групе који се граниче са државама Источне и Југоисточне Европе зависиће од будућих програма прекограничне сарадње које финансира ЕУ. Може

⁵⁷⁹ Детаљније податке видети на званичној интернет-страници Централне статистичке канцеларије Републике Пољске: Central Statistical Office of Poland, loc. cit.

⁵⁸⁰ Детаљније податке видети на званичној интернет-страници Статистичке канцеларије Чешке Републике: Czech Statistical Office, loc. cit.

се очекивати да ће, с обзиром на политичке и економске капацитете које су до сада развили, погранични региони у источним деловима држава Вишеградске групе самостално покретати прекограничну сарадњу са суседима.

4.4. Резултати остварени процесом децентрализације и регионализације – будуће перспективе

Појава нових информационих технологија и проблема који превазилазе државне границе умањили су апсолутну моћ централних власти. На глобалној политичкој сцени појавили су се актери који су способнији да реше поједине проблеме ефикасније неко већина држава. Ови актери су у могућности да дођу до информација на основу којих могу ефикасно решити многе проблеме. Најважнија последица која се тиче локалне самоуправе је подела суверенитета у којој поново јачају ентитети који имају могућност да реше конкретне проблеме, а који пре нису имали запажену улогу. Такви ентитети су сигурно региони, па важност њихових органа власти расте у складу са проблемима који се појављују на овом нивоу и њиховом способношћу да пронађу ефикасна решења. Демонополизација доношења одлука из једног политичког центра неминовно је резултирала укључивањем многих актера из приватног и јавног сектора у тај процес. Веома је значајно укључивање актера из цивилног друштва, јер се тиме омогућава веће учешће грађана у одлучивању. Тиме се јачају демократски принципи и развијају политички капацитети у друштву.

Умањење значаја државе за решење појединих проблема има као последицу међусобно приближавње политичких и економских ентитета коју су суочени се заједничким проблемима на јединстве-ном географском подручју. Региони су једни од таквих ентитета, па су често у решавању својих проблема упућени на сарадњу са регионима суседних држава. Овакве активности афирмишу улогу региона у међународним односима. Обимне активности региона држава Вишеградске групе у сарадњи са суседима ојачале су њихов кредибилитет, јер су резултирале остваривањем економског развоја и подизањем животног стандарда. Зато се може очекивати проширивање активности региона из ових држава у сфери

међународних односа. Међународне асоцијације региона у којима су чланови сконцентрисани искључиво на решавање проблема регионалних власти говоре у прилог јачања улоге региона у међународној сфери. Могућност оваквог удруживања у прошлости је била резервисана искључиво за државе. То је још један доказ стицања и развоја карактеристика који регионима омогућавају да се позиционирају као ентитет који има могућности да самостално реши конкретне проблеме и понуди својим грађанима квалитетне услове живота и рада. Институционализована активност регионалних власти на европском и глобалном нивоу јача њихову позицију у смислу заступања својих интереса. Један од партнера ових организација у међународним односима су организације које окупљају државе. У тим односима региони су појављују као равноправан партнер у консултацијама и доношењу конкретне одлуке. Политички капацитети региона јачају са чињеницом да државе немају више ексклузивно право да доносе одлуке које ће без икаквог претходног увида спроводити на регионалном нивоу. Региони сада могу директно утицати на обликовање одлука које се доносе на централном нивоу, што указује на јачање њиховог политичког положаја.

Пословање се данас може водити из места које је хиљадама километара удаљено од места у коме се обављају конкретне оперативне радње. Са друге стране, мултинационална предузећа ће своја седишта и представништва сместити у градове и области које нуде најбоље услове пословања и живота. Региони држава Вишеградске групе у будућности ће бити фокусиране на обезбеђивање погодног пословног амбијента и савремених услова живота. Њихов циљ ће и даље бити привлачење домаћих и страних предузећа да сместе своје јединице на њиховој територији, јер то значи смањење незапослености, нове технологије и стабилан развој. Значај информационих технологија у пословању има као последицу неопходност развоја информатичког друштва. То ће условити већу активност региона држава Вишеградске групе у јачању и развоју информационих капацитета и технологија. Може се претпоставити да ће ови региони уложити веће напоре у подстицању грађана да више користе рачунаре и да се додатно едукују у том правцу. То се види кроз пројекте сарадње који често као резултат имају израду и одржавање интернет-странице или електронске базе података.

Улога државе је у социјалном и економском смислу и даље важна због чињенице да државе желе да уложе средства у поједине активности које не гарантују зараду. Предузећа нису заинтересована за такве активности ако нису уверена да ће из њих произаћи профит. Као што се видело у претходним деловима рада, регионалне власти у државама Вишеградске групе појачавају своје активности и средства у правцу социјалне инклузије. У овој области они полако преузимају улогу државе, односно постају важан чинилац у социјалној политици. Региони тако имају директан утицај на стабилност друштва, јер се спречавањем појаве изразитих социјалних разлога подстиче равномеран развој. Уједначен развој и социјална брига имају директан утицај на смањење стопе корупције и криминала, па је и у овом случају региони имају индиректну улогу у стабилном функционисању друштва.

Тренутне активности власти периферних региона и утицај који институционална сарадња ових и локалних власти има данас у државама Вишеградске групе наводи на неке закључке. Региони поменутих држава тежиће успостављању чвршће сарадње са источноевропским регионима. Та сарадња биће заснована на оснивању заједничког тела или агенција, што ће створити неопходне капацитете за квалитетну размену искуства, знања, праћење резултата и бољи положај ови региона у матичним државама. У глобализованом свету фирме из различитих држава уједињују се и сарађују у циљу повећања профита. Јединице локалне самоуправе успостављају сарадњу са предузећима ради реализације појединих пословних активности и пружања квалитетних услуга грађанима. Ова сарадња омогућава стабилнију и независнију позицију у односу на централне власти. Локалне и регионалне власти самосталним успостављањем партнерстава са привредним субјектима имају циљ да пруже најквалитетније услуге својим грађанима. Због тога локалне и регионалне власти не зависе од централних власти у решавању проблема на својој територији. Самосталност у решавању проблема значи развијене политичке и економске капацитете. Зато региони држава Вишеградске групе имају потребне предуслове, односно средства, за реализацију програма социјалне инклузије, чиме преузимају важну улогу државе, што их чини још важнијим чиниоцем управног система.

ЗАКЉУЧАК

Државе Вишеградске групе су прошле велики пут од распада Варшавског пакта до данас. Стицај околности у међународним односима 90-их година прошлог века захтевао је темељну трансформацију њихових политичких, економских и социјалних система. Четири државе су већину задатака, односно оних који су се односили на организацију друштва и државног апарата, успешно обавиле. Један од најважнијих аспекта реформе државних система била је децентрализација. Када се узме у обзир непостојање конкретних искустава, може се рећи да креирање стратегије за децентрализацију и њена успешна реализација није био лак процес. Државе Вишеградске групе су постигле договор око реализације најважнијег заједничког циља, а то је прикључење ЕУ. Због тога је децентрализација морала да резултира конкретним променама и функционисањем у пракси, а не буде само формални процес. Пољска, Чешка, Словачка и Мађарска нису имале искуства са децентрализацијом чији је резултат самостална и ефикасна локална самоуправа. Циљ уласка у ЕУ и непостојање искустава условили су да се у спровођењу реформи ове државе угледају на системе локалне самоуправе у државама ЕУ.

Прво поглавље дисертације посвећено је објашњавању кључних околности у међународним односима пре и током стварања Вишеградске групе. Завршетак Хладног рата и распад Вишеградске групе пресудно су утицале на формирање ове регионалне иницијативе. Пољска, Чешка, Словачка и Мађарска усвојиле су исти став у вези са променом унутрашњег уређења и спољнополитичке оријентације, што је био кључни разлог њиховог међусобног приближавања. Улазак у ЕУ био је за ове државе најважнији циљ реформи. Описане унутрашње и спољнополитичке околности нису гарантовали да ће самостално деловање четири државе имати

позитиван резултат у реализацији поменутих циљева. Због тога су у првом поглављу анализирани политички и економски проблеми у Пољској, Чешкој, Словачкој и Мађарској. Тиме су пружени аргументи у прилог претходно изнесеног става да су четири државе имале исте проблеме и да су једино заједничким напорима могли бити решени.

Заједнично решавање поменутих проблема захтевало је одређену институционалну структуру, па је резултат тога било формирање Вишеградске групе. Пољска, Чешка, Словачка и Мађарска дефинисале су основне приоритете своје сарадње који су требали да омогуће ефикаснији пролазак корз процес транзиције њихових друштава. Реализација утврђених приоритета омогућила је развој политичких и економских капацитета држава чланица. То је био предуслов за укључивање на тржиште ЕУ и актуелне политичке процесе на европском континенту. Основ сарадње било је ослањање на сопствене снаге, односно првенствено решавање проблема неке од држава чланица у оквиру поменутих иницијативе. Пример таквог приступа решавању проблема било је иницирање различитих споразума, као што је ЦЕФТА. Институционализована сарадња омогућила је брзо и ефикасно решавање проблема држава чланица дипломатским средствима ефикасно решавају међусобни проблеми држава чланица. Стабилност читавог региона био је један од најважнијих предуслова за економски и политички развој четири државе.

Вишеградска група је токо времена као регионална иницијатива развила своје капацитете и показала позитивне стране таквог удруживања држава. Наравно, не треба заборавити успешно реализовање зацртаних циљева држава чланица, односно приступање ЕУ и НАТО. То су неки од кључних разлога зашто су промене у сфери међународних односа на прелазу из XX у XXI век утицале на опстанак Вишеградске групе. Пољска, Чешка, Словачка и Мађарска увиделе су да Вишеградска група представља ефикасно средство за сучељавање са новим међународним изазовима.

У другом поглављу понуђена је, на првом месту, теоријска анализа појма и елемената локалне самоуправе. Након сагледавања локалне самоуправе кроз теоријску призму, обрађени су темељни принципи система локалне самоуправе у Пољској, Чешкој, Словачкој и Мађарској. Овај део дисертације садржи и кратку

анализу локалне самоуправе која је постојала у поменутиим државама пре и одмах након распада Варшавског пакта.

Намеће се закључак да су државе Вишеградске групе биле принуђене да изнова граде своје системе локалне самоуправе. Организација ових власти била је потпуно неадекватна савременим токовима почетком 90-их година прошлог века. Мађарска је једина држава која је током постојања Варшавског пакта успела да спроведе неке реформе у овој сфери, што је била предност у наредним фазама. Локална самоуправа у Пољској, Чешкој, Словачкој и Мађарској имала је минималне или није имала уопште особине које су карактерисале ове нивое власти на прелазу из XX у XXI век. То је била једна од последица централизованог уређења који је постојао у овим државама током ере комунизма. Централне власти биле су одговорне за већину ствари у држави и друштву, па су локални органи били неразвијени. Распад Варшавског пакта и нови спољнополитички циљеви приморали су државе Вишеградске групе да започну са процесом изградње капацитета локалних власти. Може се закључити да је најзначајније месту у том процесу имало додељивање овлашћења локалним властима и права да самостално располажу својом имовином. То је био предуслов њиховог активног укључивања у савремене политичке и економске токове. Органима локалних власти додељена су овлашћења да се удружују и оснивају асоцијације, што им је омогућило да удруже напоре у реализацији циљева. Пројекти су постали основно средство остваривања циљева у оквиру асоцијација. Асоцијације су једна од могућности које су локалне власти изабрале. Овлашћења и надлежности створила су предуслове за партнерски однос централних и локалних органа, као и других друштвених субјеката. Партнерски однос различитих нивоа власти резултирао је институционализацијом међусобних односа у облику форума на којима су изношени ставови и утврђивани заједнички планови. Форуми су омогућили локалним властима да заједнички наступе у заступању својих интереса.

Однос централних и локалних органа власти сведен је, у суштини, само на контролу законитости рада ових других. Централним органима власти омогућено је да целокупне напоре усмере ка областима које су значајне за читаво друштво. Са друге стране, Ипак, локалним властима је дозвољено да самостално дефинишу сопствене интересе и изаберу начине за њихову

реализацију. То је предуслов задовољавања стварних и свакодневних потреба грађана. Већа демократичност локалних власти створила је услове за већу инкулизију становништва у њихов рад, па сада грађани имају могућност да изнесу своје захтеве и директно утичу на њихово задовољавање.

Друго поглавље је на примеру држава Вишеградске групе показало да успешна децентрализација зависи од мноштва фактора и да нема јединствен облик. Системи локалне самоуправе у Пољској, Чешкој, Словачкој и Мађарској били су у периоду распада Варшавског на приближно истом нивоу. Без обзира на институционализацију међусобних односа у форми Вишеградске групе и исте спољнополитичке циљеве, свако друштво је изабрало различите путеве и облике децентрализације. Зато треба истаћи да су све четири државе спровеле, у основни, успешну децентрализацију у складу са потребама својих друштава.

У трећем поглављу објашњено је шта подразумева процес регионализације и која овлашћења један регион мора имати да би се сматрао јединицом локалне самоуправе. Први део трећег поглавља посвећен је разграничењу појмова регионализма и регионалне државе. Резултат овог разграничења су јасни аргументи у прилог схватања регионалне државе као средњег решења између унитарне и федералне државе. У складу са променама на прелазу из XX и XXI век утврђено је да се најчешће јавља разликовање између административно-статистичких и политичких региона.

Положај региона у оквиру државног система зависи, пре свега, од овлашћења које имају регионалне власти. Могућности региона да ефикасно и брзо решавају конкретне проблеме зависе од њихових капацитета укључивања грађана, НВО и других субјеката у те процесе. Са друге стране, развој капацитета региона у великој мери зависи овлашћења које имају регионалне власти. Може се рећи да су региони који имају већа овлашћења активнији у већини области у којима могу слободно деловати. Посебно место имају овлашћења у области финансија и економских активности. Та овлашћења су у директној вези са економском просперитетом и квалитетнијем пружању услуга грађанима. У том смислу, овлашћења регионалних власти да самостално убирају законом одређене порезе имају кључно место, јер обезбеђују редован прилив новца у буџет региона. Слободно

располагање финансијским средствима омогућава брзо решавање проблема и увођење иновација у функционисање региона, односно гарантује несметан развој региона. То олакшава функционисање централних власти, јер региони имају овлашћења, слободу и одговорност за решавање својих проблема. Централне власти су једино у обавези да пруже помоћ регионима у ситуацијама које превазилазе регионалне капацитете. Као и у случају других јединица локалне самоуправе, централне власти могу да се посвете проблемима који се тичу друштва у целини. То је основни разлог због кога ефикасна локална самоуправа пружа велики допринос стабилном функционисању читаве државе.

Односи регионалних власти и других нивоа локалне самоуправе додатно доприносе стабилном функционисању система локалне самоуправе. У основи, за све државе Вишеградске групе је карактеристично да између нивоа локалне самоуправе не постоји хијерахијски однос. Може се закључити да је циљ таквих аранжамана максималан развој капацитета јединица локалне самоуправе омогућавањем слободе у дефинисању сопствених интереса и избору начина за њихово испуњење.

Регионална самоуправа у Пољској, Чешкој, Словачкој и Мађарској, односно овлашћења које имају регионалне власти, разликује се од државе до државе. Основни узрок су разлике у величини територије и броју становника поменутих држава, али и брзини и квалитету реформи спроведених током периода транзиције. У свим државама Вишеградске групе региони, без обзира на овлашћења, имају значајно место политичком систему. То се нарочито односи на њихову слободу да се слободно удружују са другим регионима, што ствара предуслове за удруживање капацитета и решавање заједничких проблема два или више региона. Ова овлашћења још једном доприносе да регионалне власти буду стабилан ослонац развоја читавог друштва растерећењем централних власти. Треба нагласити да разлике у организацији система регионалне самоуправе у Пољској, Чешкој, Словачкој и Мађарској онемогућавају детаљно утврђивање свих особености регионалних власти.

Четврто поглавље има посебан значај, јер су у његовом фокусу различити облици сарадње између региона држава Вишеградске групе. Предуслов детаљне анализе сарадње ових региона било је

објашњавање различитих типова регионалне сарадње којима ЕУ поклања велику пажњу. Када се говори о различитим државама, један од закључака је да су међусобној сарадњи склонији они региони који се налазе на „периферији” држава. Разлог за то је чест случај да су региони у централним деловима држава развијенији него они на „периферији”. Таква ситуација отежава овим регионима економски просперитет и решавање конкретних проблема. Неки од таквих проблема су незапосленост, слаба путна и инфраструктурна мрежа или неразвијена заштита животне средине. Тиме се отежава одрживи развој периферних региона и подизање животног стандарда његових становника. Последица је слаб развој капацитета за пружање квалитетних услуга грађанима и низак животно стандард. ЕУ је у циљу елиминисања поменутих проблема покренула више програма и формирала одговарајуће фондове којима подстиче развој прекограничне сарадње јединица локалне самоуправе.

Повезаност Пољске, Чешке, Словачке и Мађарске оквирима Вишеградске групе, односно заједничким спољнополитичким циљевима, утицала је на развој међусобне сарадње поменутих држава и у области описаној у претходном пасусу. Претходно поменута овлашћења која регионима омогућавају слободно удруживање имају посебан значај у међудржавној сарадњи. Региони држава Вишеградске групе успостављају прекограничну сарадњу у проналажења решења за проблеме које не могу решити самостално. У том смислу, посебно су значајна прекогранична партнерства и формирање еврорегиона. Дефинисање заједничких спољнополитичких циљева у оквиру Вишеградске групе одразило се и на регионе, јер су ови нивои власти активно укључени у њихово остваривање. Највећи део проблема поменутих држава на почетку транзиције односио се, на пример, на незапосленост, економске капацитете, производњу, учешће грађана у доношењу одлука, заштиту животне средине, путеве и енергију. Већина ових проблема се, у основи, најбрже и најефикасније решава на локалном и регионалном нивоу. Може се закључити да је прекогранична сарадња локалних и регионалних власти држава Вишеградске групе у решавању поменутих проблема омогућила је учешће локалне самоуправе у реализацији спољнополитичких циљева ових држава. Наиме, локалне и регионалне власти су решавањем наведених

проблема дале велики допринос постизању стандарда које је ЕУ захтевала од држава које желе да јој се прикључе. Још један закључак је да су овлашћења локалних и регионалних органа власти, односно слобода да успостављају различите облике сарадње и самостално решавају проблеме, допринела конкретном учешћу ових власти у развоју Пољске, Чешке, Словачке и Мађарске.

Значај четвртог поглавља налази се у анализи нивоа и обима развоја прекограничне активности општина, округа и региона држава Вишеградске групе у оквиру ове прекограничне иницијативе. Локалне и регионалне власти ових држава имају још доста да ураде на повећању ефикасности своје сарадње. Веома је значајно сазнање да су њихови органи веома активни у успостављању сарадње и да су способни да пронађу адекватна решења за конкретне проблеме. То је основни предуслов развоја њихових економских капацитета и ширих могућности пружања квалитетнијих услуга грађанима. Приказана сарадња локалних самоуправа у државама Вишеградске групе резултат је развоја у интервалу од две деценије. Почетни капацитети ових нивоа власти, ако се упореде са јединицама локалне самоуправе у западноевропским државама 90-их година прошлог века, готово нису постојали. На основу ова два запажања, може се са сигурношћу закључити да су Пољска, Чешка, Словачка и Мађарска постигле значајне резултате у развоју јединица локалне самоуправе.

Последње поглавље посвећено је анализи сарадње локалних и регионалних власти држава Вишеградске групе са партнерима из иностранства. Један од најзначајнијих облика је сарадња у оквиру институција и асоцијација. Локалне и регионалне власти удружују своје напоре у решавању проблема и јачају своје капацитете у заступању сопствених интереса. Основни циљ је учешће представника јединица локалне самоуправе у процесу доношења одлука у матичним државама и шире. Комитет региона показује значај региона у доношењу одлука на нивоу ЕУ. Друге асоцијације анализирани у овом поглављу показују важност заједничког деловања јединица локалне самоуправе у заступању својих интереса. Посебно се истиче УЦАГ која тежи да стекне позицију глобалног фактора, а активности ове асоцијације у контакту са међународним организацијама које окупљају државе говори у

прилог томе. То уједно доказује значај локалних и регионалних власти за доношење одлука на глобалном нивоу.

Градови данас имају снагу која их по много чему позиционира изнад држава. Поједини развијени градови имају више искуства у решавању појединих проблема него неке мање развијене државе. Исти случај је и са економијом. Асоцијације градских власти данас учествују у многим програмима пружања помоћи неразвијених и ратом разорених држава. То их ставља у позицију важног фактора политичке и економске стабилизације. Стабилност региона и читавих држава често зависи од стабилности највећих градова у њима. Разлог је велико богатство, али и честе економске разлике између грађана. Инклузија грађана гарантује равномернију расподелу друштвеног богатства, смањење стопе криминала и стабилност у функционисању градских власти. Са тим циљем ЕУ реализује многе програме и пројекте чији је циљ стабилан развој градова.

Периферни региони су најчешће слабије развијени него региони позиционирани у централном делу државе. Ситуација је отежана чињеницом да су са друге стране границе региони са истим положајем. Једна од последица су миграције становништва ка развијенијим деловима државе. Сарадња пограничних региона са партнерима из суседних држава гарантује стабилан развој читавог друштва. У Европи је ситуација посебно осетљива на источним границама ЕУ, односно у делу где се она граничи са бившим републикама СССР-а и СФРЈ. Ове државе су у политичком и економском смислу слабо развијене, па се то осећа и са друге стране границе, односно у пограничним регионима држава Вишеградске групе. Зато ЕУ покреће разне програме прекограничне сарадње са источним суседима како би њени региони имали адекватног партнера са друге стране границе за решавање проблема који су карактеристични за то географско подручје.

Ниво развијености капацитета јединица локалне самоуправе држава Вишеградске групе види се у њиховој способности да се изборе са појединим проблемима глобалног карактера и да се укључе у савремене трендове. Ове државе су због раста животног стандарда све више изложене приливу становништва из других држава. Процес њиховог укључивања у друштво је комплексан, али су локалне и регионалне власти по питању запошљавања показале

задовољавајуће резултате. Исти случај је и са развојем информатичког друштва. Ове државе не могу се још упоредити у овој сфери са развијеним западноевропским државама попут Данске или Немачке, али од 2000. године бележе раст развоја неопходних капацитета за потпуно функционисање е-управе. Подстицање грађана да користе овакву комуникацију са органима власти дало је резултате, па је и овде присутан пораст броја грађана који се на овај начин укључују у процес доношења одлука.

Државе Вишеградске групе оствариле су децентрализацијом висок раст животног стандарда. Стопа незапослености је на подношљивом нивоу, а у свим државама, изузев Мађарске, показује тенденцију постепеног смањивања. У односу на период Варшавског пакта, ове државе постигле су политичку стабилност и одржив развој. Локалне и регионалне власти успеле су да се позиционирају као равноправан партнер централним властима, превасходно јер су успеле у самосталном решавању проблема својих грађана. Порастао је број предузећа са домаћим и страним капиталом, што показује да су јединице локалне самоуправе искористиле своја овлашћења да обезбеде квалитетне услове пословања. Позитивне промене у политичкој сфери трансформисане су позитивне промене у економској сфери. Кључно је да су те промене резултат самосталног деловања, што показује предности доношења одлука и решавања проблема на локалном и регионалном нивоу.

Негативне појаве у регионима тичу се немогућности локалних и регионалних власти да снажније утичу на равномернију расподелу друштвеног богатства. У Мађарској је то посебно изражено, а другим државама Вишеградске групе такви случајеви постоје у оквиру појединих региона. Може се закључити да јединице локалне самоуправе не користе довољно своја овлашћења која им омогућавају оснивање привредних субјеката. Ти субјекти би својом делатношћу могли да унесу равнотежу у регионалну економију. Још један проблем је мањи број програма прекограничне сарадње са источним суседима у односу на западне. Закључак је да је то један од узрока различите развијености на релацији исток-запад у свим државама Вишеградске групе, изузев у Чешкој која нема границу са источноевропским државама. Региони у источним деловима држава Вишеградске групе треба више да учине на развоју погодног

пословног амбијента, што би заинтересовало привредне субјекте да сместе пословне активности на њиховој територији. Може се истаћи да су источни региони држава Вишеградске групе постигли слабе резултате на привлачењу предузећа са страним капиталом.

ЛИТЕРАТУРА

- Adamec, Stefan, *Fiscal Policy in the* , Center for Social & Economic Research, , 1995.
- Bennett, LeRoy A. и Oliver, James K, *Међународне организације*, Политичка култура, Загреб, 2004.
- Бојовић, Петар и Павловић, Ђорђе, *Макрофинансије*, Чигоја штампа и аутори, Београд, 2009.
- Van der Pluijm, Rogier and Melissen, Jan, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, Netherlands Institute of International Relations – Clingendael, , April 2007.
- Van der Heiden, Nico, *Urban Foreign Policy and Domestic Dilemmas – Insight from Swiss and EU City-regions*, ECPR Press, , 2010.
- Војчик, Марек и Грабиец, Моника, *Организација администрације и принципи функционисања органа локалне самоуправе у Пољској*, Фондација за подршку локалној демократији, Варшава, 2000.
- Денковић, Драгаш Ђ., *Добра управа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
- Димитријевић, Војин и Стојановић, Радослав, *Међународни односи*, четврто, измењено и допуњено издање, Службени лист СРЈ, Београд, 1996.
- Димитријевић, Предраг и Вучетић, Дејан, *Систем локалне самоуправе*, Службени гласник и Правни факултет Универзитета у Нишу, Београд, 2011.
- Ђорђевић, Снежана, *Власти у акцији – свет јавних услуга*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду и Чигоја штампа, Београд, 2008.

- Ђорђевић, Снежана, *Политичка заједница великог града*, Институт за политичке студије и Владисављевић & Владисављевић, Београд, 1993.
- Ђорђевић, Снежана, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2002.
- Ђурић, Живка, *Локална управа у Србији и Црној Гори*, Службени гласник, Београд, 2005.
- *EGTC Developments on the Ground: added value and solutions to problems*, , June 2010.
- “Euroregion Baltic Strategy”, *The Regional Council in Kalmar County*, Kalmar.
- “EUROFEDOP participates in the ESF through projects in Romania (Health Services) and Estonia (Local Authorities)”, *EUROFEDOP*, Copenhagen , 07.04.2010.
- *Инструмент за претприступну помоћ ЕУ 2007-2013*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.
- Јовичић, Миодраг, *Локална самоуправа*, Службени гласник и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006.
- Јовичић, Миодраг, *Регионална држава*, Вајат, Београд, 1996.
- Јовичић, Миодраг, *Савремени федерализам*, Службени гласник и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006.
- Кандева, Емилија (ур.), *Јачање локалне власти*, Магна агенда, Београд, 2002.
- Келзен, Ханс, *Општа теорија права и државе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
- Komšić, Jovan, *Principles of European Regionalism*, Association of Multiethnic Cities of Southeast Europe Philia, Novi Sad, 2007.
- Лазаревић, Гордана, Кнежевић, Иван и Божић, Реља, *Прекогранична сарадња*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.
- *Local and regional structures in Europe*, Council of European Municipalities and Regions, , 2006.
- Маринковић, Радивоје, *Локална самоуправа – старе и нове недоумице*, Институт за политичке студије, Београд, 1998.

- Марковић, Ратко *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.
- Мирић, Огњен, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010.
- Митровић, Драган М., *Теорија државе и права*, Досије, Београд, 2010.
- Павловић Крижанић, Татијана и Шовљански, Радомир, „Приручник за стратешко планирање и управљање локалним развојем у Србији”, Фондација Фридрих Ебарт и Центар за регионализам, Нови Сад, 2010.
- Петровић, Драган, *Ка мултиполарном светском поретку*, Пешић и синови и Центар за развој међународне сарадње, Београд, 2010.
- Петровић, Драган, *Савремени свет 2006-2008: спољнополитички огледи и анализе*, Нова српска политичка мисао, Београд, 2008.
- *Појмовник децентрализације*, Канцеларија Националног савета за децентрализацију Републике Србије, Београд, 2011.
- *Poland – Your Business Partner*, Institute for Market, Consumption and Business Cycles Research, , 2008.
- Примаков, Јевгениј, *Свет без Русије? чему води политичка кратковидост*, Службени гласник и Факултет безбедности, Београд, 2010.
- Прокопијевић, Мирослав, *Европска унија: увод*, Службени гласник, Београд, 2009.
- *Regional and Local Government in the European Union: Responsibilities and Resources*, European Communities, , 2001.
- Riishøj, Søren, “Development of parties and party systems in Central and Eastern Europe 1989-2008 (IV)”, , .
- Свирчевић, Мирослав, *Локална самоуправа у Србији и Бугарској (1878-1914)*, Службени гласник, Београд, 2009.
- *Slovakia – The Gateway to the Enlarged Europe*, Investment Brochure, Embassy of the Slovak Republic, Washington DC, 2005.
- Станчетић, Веран, *Регион као развојна перспектива у Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009.

- Станчетић, Веран, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, Службени гласник, Београд, 2012.
- Стојић Карановић, Едита, *Регионална и суседска сарадња за одрживи развој Србије у првој декади 21. века*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008.
- Суботић, Драган, *Реинжењеринг локалне самоуправе*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Schrijver, Frans, *Regionalism after Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.
- *Twinning for tomorrow's world: Practical handbook*, Council of European Municipalities and Regions, and , October 2007.
- Трбовић, С. Ана, Ђукановић, Драган и Кнежевић, Борисав, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010.
- Фатић, Александар, Кораћ, Срђан и Булатовић, Александра, *Етика криминалистичко-обавештајног рада*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2013.
- Фукујама, Френсис, *Грађење државе*, Филип Вишњић, Београд, 2007.
- *Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward*, European Commission, Publication Office of European Union, Luxemburg, October, 2011.
- *Cohesion Policy 2014 -2020: Investing in growth and jobs*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011.
- Чупић, Зоран И., *Процес транзиције у Централној Европи: прва етапа*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1997.

Чланци:

- Adam, Jan, "The Transition to a Market Economy in Hungary", *Europe-Asia Studies*, Vol. 47, No. 6 (Sep., 1995).

- Banas, Pawel A., “Local Government in Poland: Empirical Insights into the Process of Environmental Policy”, *Public Administration* 2010.
- Baun, Michael and Marek, Dan, “Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 16, No. 4, December 2006.
- Башић, Горан, „Локална демократија и међунационални односи”, *Теме*, год. XXX, бр. 1, јануар-март 2006.
- Bilčík, Vladimír, “Foreign and Security Policy Preferences”, in: Darina Malová (et al.), *From Listening to Action? New Member States in the European Union*, Devin Printing House, s.r.o., 2010.
- Blaszczyk, Barbara “Moving Ahead: Privatization in Poland”, *Economic Reform Today*, No. 2, 1999.
- Бољевић, Жељко, „Регионална држава као средње решење између унитарне државе и федерације”, *Политичка ревија*, год. I, бр. 1/2002.
- Borish, Michael and Noël, Michel, “Privatisation in the Visegrad Countries: A Comparative Assessment”, *The World Economy*, Vol. 20, Issue 2, March 1997.
- Buček, Ján, “The financial and economic crisis in Slovakia – its spatial aspects and policy responses”, in: Grzegorz Gorzelak and Chor-Ching Goh (eds.), *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*, Scholar Publishing House, Warszawa, 2010.
- Vajdova, Zdenka, “Czech Republic”, UCLG Country Profile.
- Väyrynen, Raimo, “Regionalism: Old and New”, *International Studies Review*, Vol. 5, No. 1 (Mar., 2003).
- Webber, David, “Integrating Current and Development Budgets: A Four-Dimensional Process”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 2, 2007.
- Wenzel, Michał and Kubik, Jan, “Civil Society in Poland”, Case Study, Prepared for international conference *The Logic of Civil Society in New Democracies: East Asia and East Europe*, June 5-7, Taipei.
- Vojtechova, Hana, “The Role of Local Referenda”, European Commission, Community Research, Arenas for Risk Governance – ARGONA.

- Work, Robertson, “Decentralization, Governance and Sustainable Regional Development”, in: Walter B. Stöhr, Josefa S. Edralin and Devyani Mani, *New Regional Development Paradigms*, Volume 3: Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development, Greenwood Press, Westport (Connecticut), 2001.
- Voszka, Eva, “Privatization in Hungary: Results and Open Issues”, *Economic Reform Today*, No. 2, 1999.
- Гроцховски, Мирослав и Регулска, Јоана, “Ново партнерство и сарадња: локална самоуправа и институције које је подржавају – случај Пољске”, у: Мијат Дамјановић, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна Агенда, Београд, 2002.
- Dingsdale, Alan, “New Geographies of Post-Socialist Europe”, *The Geographical Journal*, Vol. 165, No. 2, The Changing Meaning of Place in Post-Socialist Eastern Europe: Commodification, Perception and Environment (Jul., 1999).
- Ђорђевић, Снежана, „Модел децентрализације у земљама Европске уније”, Канцеларија Националног савета за децентрализацију Републике Србије, Београд, 2011.
- Evans, Andrew, “Regional Dimensions to European Governance”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 52, No. 1 (Jan, 2003).
- Zientara, Piotr, “Regionalism and Free-Market Reform: The Case of Poland”, *Economic Affairs*, Vol. 27, Issue 2, June 2007.
- Illner, Michal, “Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe?”, in: Jonathan D. Kimball (ed.), *The Transfer of Power: Decentralization in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 1998.
- Yoder, Jennifer A., “Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 2 (Mar, 2003).
- Klaus, Václav, “The Economic Transformation of the Czech Republic: Challenges Faced and Lessons Learned”, *Economic Development Bulletin*, No. 6, February 14, 2006.

- Klíma, Michal, "Consolidation and Stabilization of the Party System in the Czech Republic", *Political Studies* (1998), XLVI.
- Kowalczyk, Andrzej, "Local Government in Poland", in: Tamás M. Horwáth (ed.), *Decentralization: Experiments and Reforms*, Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, Budapest, 2000.
- Kolankiewicz, George, "Consensus and Competition in the Eastern Enlargement of the European Union", *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 70, No. 3 (Jul., 1994).
- Kübler, Daniel and Piliutyte, Jolita, "Intergovernmental relations and international urban strategies: constraints and opportunities in multilevel polities", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 25.
- Khanna, Parag, "Beyond City Limits", *Foreign Policy*, Issue 181, Sep/Oct 2010.
- Лакић, Данијела, „Нове одбрамбене иницијативе у Европској унији: Борбена група Вишеградске четворке”, *Ревизија за безбедност*, год. V, бр. 2, 2011.
- LaPlant, James T., Baun, Michael, Lach, Jiri and Marek, Dan, "Decentralization in the Czech Republic: The European Union, Political Parties, and the Creation of Regional Assemblies", *Publius*, Vol. 34, No. 1 (Winter, 2004).
- Лацина, Карел и Вајдова, Зденка, "Локална самоуправа у Републици Чешкој"; у: Мијат Дамјановић, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна Агенда, Београд, 2002.
- Lacina, Karel and Vajdova, Zdena, "Local Government in the Czech Republic", in: Tamás M. Horwáth (ed.), *Decentralization: Experiments and Reforms*, Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, Budapest, 2000.
- Lefèvre, Christian and d'Albergo, Ernesto, "Why cities are looking abroad and how they go about it", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 25.
- Марковић, Драган, „Локална самоуправа као демократски покрет грађана”, *Политичка ревија*, год. III, бр. 1/2004.

- Марковић, Драган, „Локална самоуправа у европским интеграцијама”, *Политичка ревија*, год. (XXI) VIII, бр. 1/2009.
- Марковић, Драган, „Локална самоуправа у функцији задовољавања заједничких потреба грађана”, *Политичка ревија*, год. (XIX) VI, бр. 1/2007.
- Марковић, Драган, „Локална самоуправа у функцији развоја маргиналних подручја”, *Политичка ревија*, год. (XX) VII, бр. 1/2008.
- Марковић, Драган Ж., „Начин и облици финансирања локалне самоуправе”, *Политичка ревија*, год. (XXI) VIII, бр. 4/2009.
- Марковић, Драган, „Облици локалне демократије”, *Политичка ревија*, год. (XX) VII, бр. 3/2008.
- Марковић, Драган, „Од локалне ка глобалној самоуправи”, *Политичка ревија*, год. (XVIII) V, бр. 4/2006.
- Марковић, Драган, „Социјалне потребе и начин њиховог задовољавања у локалној заједници”, *Политичка ревија*, год. (XXI) VIII, бр. 2/2009.
- Матић, Петар, „Институције локалне самоуправе и прилагођавање европским стандардима”, *Политичка ревија*, год. III, бр. 1/2004.
- Матић, Петар, „Нови теоријски правци у проучавању локалне самоуправе”, *Политичка ревија*, год. (XXIV) XI, бр. 1/2012.
- Милошевић, Катарина, „Политичка партиципација грађана и национални идентитет као фактори стабилности друштва и локалних самоуправа”, *Политичка ревија*, год. (XXIV) XI, бр. 1/2012.
- Mync, Agnieszka, “Processes of Democratization and Decentralization in Poland”, In: Jürgen Rose and Johannes Ch. Traut (eds.), *Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*, Lit Verlag, Münster, 2002.
- McMaster, Irene, “Privatisation in Central and Eastern Europe: What Made the Czech Republic So Distinctive”, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, November 2001.
- Nad', Jaroslav, Szatkowski, Tomasz, Gyarmati, István and Frank, Libor, “Trans-Atlantic Security”, Policy Paper, Slovak Atlantic Commission.
- Nemes, Juraj, Bercik, Peter and Kuklis, Peter, “Local Government in Slovakia”, in: Tamás M. Horwáth (ed.), *Decentralization: Experiments*

- and Reforms, Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, Budapest, 2000.*
- Péteri, Gábor, “Public-Private Partnerships: The Good and the Bad”, in: Dušan Damjanović, Tatijana Pavlović-Križanić and Gábor Péteri (eds.), *Public-Private Partnerships – Successes and Failures in Central and South Eastern Europe*, Open Society Foundation, Budapest, 2011.
 - Пророковић, Душан, „Вишеградска група: разлози удруживања и перспективе интеграције”, *Међународна политика*, год. LXIV, бр. 1150, април-јун 2013.
 - Richter, Sándor, “The Visegrád Group Countries’ Expectations vis-à-vis Western Europe”, *Russian & East European Finance & Trade*, January-February 1996, Vol. 32, Issue 1.
 - “Rules of Procedure of the Congress and its Chambers”, *The Congress of Local and Regional Authorities*, Strasbourg, 2010.
 - Sachs, Jeffrey and Lipton, David, “Poland’s Economic Reform”, *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 3, Summer 1990.
 - Swianiewicz, Paweł, “Local Democracy”, in: Jacek Kucharczyk and Jarosław Zbieranek (eds.), *Democracy in Poland 1989-2009: Challenges for the future*, Institute for Public Affairs, Warsaw, 2010.
 - Sojka, Milan, “The Transformation of the Czech Republic – Present and Future Developments”, *Czech Sociological Review*, Vol. 2, No. 1, 1994.
 - Soós, Gábor, “Local Government Reforms and the Capacity for Local Governance in Hungary”, Paper presented at the Joint International Conference Reforming local government: closing the gap between democracy and efficiency, organized by the IPSA Research Committee 05 and the DVPW Workgroup Local government studies, Stuttgart, September 26th to 27th 2002.
 - Stanek, Rafal and Toft, David, “Public-private Partnerships in Poland: Overcoming Psychological Barriers and Rigid Regulations”, in: Dušan Damjanović, Tatijana Pavlović-Križanić and Gábor Péteri, *Public-Private Partnerships: Successes and Failures in Central and South Eastern Europe*, Open Society Foundations, Budapest, 2011.
 - Суботић, Драган, „Модел организовања и управљања у локалној заједници”, *Политичка ревија*, год. (XX) VII, бр. 2/2008.

- Shakespeare, David, “Regional democracy in the Slovak Republic”, Report, The Congress of Local and Regional Authorities - Council of Europe, Strasbourg, 23 October 2006.
- Темеси, Иштван, “Локална самоуправа у Мађарској”, у: Мијат Дамјановић, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна Агенда, Београд, 2002.
- Temesi, István, “Local Government in Hungary”, in: Tamás M. Horwáth (ed.), *Decentralization: Experiments and Reforms*, Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, Budapest, 2000.
- Teune, Henry, “Local Government and Democratic Political Development”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 540, Local Governance around the World (Jul., 1995).
- Fawn, Rick, “Visegrad: The Study and the Celebration”, Review Article, *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 4, June 2008.
- Hadar, Leon, “The Postmodern Thinker”, Interview with Parag Khanna, *Business Times Weekend*, Saturday/Sunday, March 5-6, 2011.
- Hamilton, F. E. Ian, “Transformation and Space in Central and Eastern Europe”, *The Geographical Journal*, Vol. 165, No. 2, The Changing Meaning of Place in Post-Socialist Eastern Europe: Commodification, Perception and Environment (Jul., 1999).
- Hanzlík, Viktor, “Economic Reforms”, in: *Transformation: The Czech Republic*, People in Need with the support of the Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, Prague, 2006.
- Hare, Paul, Révész, Tamás, Aven, Petr, Oblath, Gábor and Sinn, Hans-Werner, “Hungary’s Transition to the Market: The Case against a ‘Big-Bang’”, *Economic Policy*, Vol. 7, No. 14, Eastern Europe (Apr., 1992).
- Hooghe, Liesbet, Marks, Gary and Schakel, Arjan H., *The Rise of Regional Authority: A comparative study of 42 democracies (1950-2006)*, Forthcoming with Routledge (2010), Amsterdam, 2009.
- Cihelková, Eva and Hnát, Pavel, “Subregionalism within the EU with Special Regard to the Groupings of which the Czech Republic Is a Member”, *Prague Economic Papers*, No. 1, 2006.

Документи:

- Armstrong, Emma and French, Craig, “Parliamentary Systems: The Czech Republic”, *The Scottish Parliament – The Information Centre*, SPICe Briefing, 02/132, 27 September 2002.
- “Assembly of European Regions (AER) – Statutes”, Strasbourg, 26 Nov. 2009.
- Bryson, Philip J. and Cornia, Gary C., “Fiscal Decentralization in the Czech Republic”, Analytical report, United Nations Public Administration Network, 22 July 2002.
- “Visegrad Declaration 1991”, *The Visegrad Group*, Интернет: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=940&articleID=3940&ctag=articlelist&iid=1>, 06.01.2010.
- Glover, Fiona and Lusser, Helmut, *Final Outputs Report*, Prepared by Global to Local (G2L) in co-operation with Kirklees Metropolitan Council (KMC) and Council of European Municipalities and Regions (CEMR), October 2007.
- “Decentralised Cooperation: the role of local and regional authorities”, Draft, Contributions by: The UCLG Decentralised Cooperation Committee with the participation of ECDPM, United Cities and Local Governments, 14 October 2009.
- “Declaration on Regionalism in Europe”, *Assembly of European Regions*, Strasbourg, 1996.
- “Declaration of Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on cooperation of the Visegrád Group countries after their accession to the European Union”, Kroměříž, 12 May 2004.
- “Declaration of the V4 energy ministers from 25 January 2011”, Bratislava, 25 January 2011.
- “Economic Survey of the Czech Republic, 2010”, Organisation for Economic Co-operation and Development, Policy Brief, April 2010.
- “Economic Survey of Poland, 2010”, Organisation for Economic Co-operation and Development, Policy Brief, April 2010.
- “Economic Survey of Hungary, 2010”, Organisation for Economic Co-operation and Development, Policy Brief, February 2010.

- “European Charter for Border and Cross-Border Regions”, New version, *Association of European Border Regions*, Gronau, 7 October 2004.
- “European Charter of Local Self-Government”, *European Treaty Series – No. 122*, Council of Europe, Strasbourg, 15.X.1985.
- “Code of Good Practice on Referendums”, adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007), Strasbourg, 20 January 2009.
- “Committee of Regions Rules of Procedure”, *Official Journal of the European Union*, L 6/14, 9.1.2010.
- “Consolidated version of the Treaty establishing the European Community”, *Official Journal of the European Communities*, C 325/33, 24.12.2002.
- “Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community”, *Official Journal of the European Union*, C 321 E/1, 29.12.2006.
- “Constitution of the Association of the Cities with County Rights”, Интернет: <http://www.mjvsz.hu/portal/index.aspx?adat=57490&pf=21&lf=45&mf=1212&cmf=826>, 03/11/2011.
- “Constitution of the Slovak Republic”, 01 October 1992.
- “Constitution of the Czech Republic”, 16 December 1992.
- “Council Regulation (EC) No1083/2006”, of 11 July 2006, laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999, *Official Journal of European Union*, L 210/25, 31.7.2006.
- “Cohesion policy 2007-13 – Commentaries and official texts”, *European Communities*, Belgium, 2007.
- Lippman, Hal and Jutkowitz, Joel, “Legislative Strengthening in Poland”, CDIE Impact Evaluation, United States Agency for International Development, June 1996, No. 6.
- Lowitzsch, Jens, Hashi, Iraj and Woodward, Richard, “The PEPPER IV Report: Benchmarking of Employee Participation in Profits and Enterprise Results in the Member and Candidate Countries of the European Union”, Berlin, October 2009.

- Minarovič, Marián, “Union of Towns and Cities of Slovakia implementing intelligent energy program”, Report, *The Union of Towns and Cities of Slovakia*, 07 August 2008.
- Nosko, Andrej, Orbán, Anita, Paczyński, Wojciech, Černoch, Filip and Jaroš, Jakub, “Energy Security”, Policy Paper, Slovak Atlantic Commission.
- “OECD Economic Surveys: Slovak Republic, November 2010”, Overview, Organisation for Economic Co-operation and Development, November 2010.
- “Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities”, *European Treaty Series – No. 106*, Council of Europe, Madrid, 21.V.1980.
- “Regionalism Across Europe”, Report, *Assembly of European Regions*, Strasbourg, September 2006.
- “Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC)”, *Official Journal of the European Union*, L210, Vol. 49, 31.07.2006.
- “Republic of Hungary – Public Administration Country Profile”, United Nations – Department for Public Administration and Development Management (DPADM) and Department of Economic and Social Affairs (DESA), May 2004.
- “Споразум о сарадњи између Аутономне Покрајине Војводина (Република Србија, Србија и Црна Гора) и Покрајине Оломоуц (Чешка Република)”, Оломоуц, децембар 2003.
- “Statutes ZWRP”, *Union of the Voivodeships of the Republic of Poland*, Интернет: http://www.zwrp.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=47, 30/10/2011.
- “Statutes of the Association of Regions of the CR”, Prague, 5 April 2002, Интернет: http://www.asociacekrajuzp.cz/vismo5/dokumenty2.asp?id_org=450022&id=150947&p1=1004, 29/10/2011.
- “Statute of the Association of Polish Counties of 27 February 1999”, Consolidation of 24 March 2011, Интернет: <http://www.zpp.pl/index.php?path=main/glowna/ozpp/statut>, 24/10/2011.
- “Statutes of Euroregion Baltic”, Malbork, 1998.

- “Statutes of Ister-Granum European Grouping for Territorial Co-operation”, Esztergom, 07 March 2008.
- “Statutes of the Council of European Municipalities and Regions”, Adopted by the Policy Committee in Sevilla, *Council of European Municipalities and Regions*, Paris, 23 October 2006
- “Statutes of the Union of Towns and Cities of Slovakia”, Kosice, 29 April 1994
- “Statutory Resolution CM/Res(2011)2 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the revised charter appended thereto”, Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 2011 at the 1103rd meeting of the Ministers’ Deputies.
- “Structure and operation of local and regional democracy: Czech Republic”, *Council of Europe*, Strasbourg, October 2010.
- “Structure and operation of local and regional democracy: Poland”, Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in December 1999, *Council of Europe*, Strasbourg, May 2000.
- “Structure and operation of local and regional democracy: Slovak Republic”, Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) in December 1998, *Council of Europe*, Strasbourg, May 1999.
- “Structure and operation of local and regional democracy: Hungary”, *Council of Europe*, Strasbourg, December 2004.
- “The Maastricht Treaty”, Provisions amending the Treaty establishing the European Economic Community with a view to establishing the European Community, Maastricht, 7 February 1992.
- “Treaty establishing the European Economic Community”, Rome, 25 March 1957.
- “The Constitution of the World Organisation of United Cities and Local Governments”, Adopted by Constitutive General Assembly, 5 May 2004, Paris.
- “The Constitution of the Republic of Poland”, of 2nd April, 1997.
- “The selection process for Committee of the Regions members - Procedures in the Member States”, *European Communities*, Belgium, 2009.

- “The State of Regionalism in Europe”, An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe, The Assembly of European Regions, Strasbourg, October 2010.
- “The Fundamental Law of Hungary”, effective as of .
- “Think Small First – A Small Business Act for Europe”, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Commission of the European Communities*, COM(2008) 394 final, Brussels, 25.6.2008.
- Haak-Griffioen, Marjan, *Citizen participation at local and regional level in Europe*, Report, The Congress of Local and Regional Authorities - Council of Europe, Strasbourg, 27 September 2011.
- “Helsinki Declaration on Regional Self-Government”, *Council of Europe*, Conference of European ministers responsible for local and regional government, 13th Session, Helsinki, 27-28 June 2002.

Интернет извори:

- “ABOUT CEMR > Committees and Working groups”, *Council of European Municipalities and Regions*, Интернет: http://www.ccre.org/commissions_et_groupes_de_travail_en.htm, 06/07/2011.
- “ABOUT CEMR > Introducing CEMR”, *Council of European Municipalities and Regions*, Интернет: http://www.ccre.org/presentation_en.htm, 29/06/2011.
- “ABOUT CEMR > Political structure”, *Council of European Municipalities and Regions*, Интернет: http://www.ccre.org/structure_politique_en.htm, 30/06/2011.
- “About the project”, *Association of Regions of the Czech Republic*, Интернет: http://www.asociacekrajju.cz/vismo5/zobraz_dok.asp?id_org=450022&id_ktg=13608&archiv=0&p1=1004, 29/10/2011.
- “About us”, *United Cities and Local Governments*, Интернет: <http://www.cities-localgovernments.org/sections.asp>, 15/09/2011.
- “Agreement on strategy for the Polish Western signed”, *Marshal Office of Lower Silesian*, Интернет: <http://www.umwd.dolnyslask.pl/urząd/>

aktualnosci/artykul/porozumienie-w-sprawie-strategii-dla-polski-zachodniej-podpisane/, 01/11/2011.

- “AER Member Regions”, *Assembly of European Regions*, Интернет: <http://www.aer.eu/?id=4518>, 21/05/2011.
- “Association of Local Authorities of Georgia: newest member of CEMR”, *Council of European Municipalities and Regions*, Интернет: http://www.ccre.org/news_detail_en.htm?ID=2160, 07/10/2011.
- “Authorities Euroregion”, *Euroregión Tatry*, Интернет: <http://www.euroregion-tatry.sk/w3/index.php/euroregiontatry-sk-onas/121-organy-euroregionu>, 04/11/2011.
- “Basic info”, *The Capital City of Prague Tourism Portal*, Интернет: <http://www.praguewelcome.cz/en/information/about-prague/basic-info/index.shtml>, 24/02/2010.
- “Basic Facts about Slovakia”, *The Visegrad Group*, Интернет: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=948>, 21/02/2011.
- “Basic Facts about Hungary”, *The Visegrad Group*, Интернет: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=946>, 21/02/2010.
- “Background”, *Euroregion Baltic*, http://www.euroregionbaltic.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=113, 16/09/2011.
- “Background Note: Poland”, *U.S. Department of State*, Интернет: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2875.htm>, 30/03/2011.
- “Board of the Union”, *Union of the Voivodeships of the Republic of Poland*, Интернет: http://www.zwrp.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=47&Itemid=51, 30/10/2011.
- *Booklet of Union of Towns and Municipalities of the Czech Republic*, Union of Towns and Municipalities of the Czech Republic, Praha.
- “Budapest information in a nutshell”, *Budapest Travel Guide – Tourism information Portal of Budapest*, Интернет: http://www.budapest.com/city_guide/general_information/information_about_budapest.en.html, 24/02/2011.
- “Warsaw by numbers”, *City of Warsaw*, Интернет: <http://www.um.warszawa.pl/en/articles/warsaw-numbers>, 24/02/2011.
- “Working with NGOs and civil society”, *Council of European Municipalities and Regions (CEMR) – International twinning and*

- partnership for development*, Интернет: <http://int.twinning.org/en/page/working-with-ngos-and-civil-society.html>, 11/11/2011.
- “What & who”, *EUROFEDOP*, Интернет: <http://www.eurofedop.org/spip.php?article47>, 14/11/2011.
 - “What is the Association of Regions of the CR”, *Association of Regions of the Czech Republic*, Интернет: http://www.asociacekrajuzkraj.cz/vismo5/dokumenty2.asp?id_org=450022&id=150946&p1=52, 28/10/2011.
 - “Who we are”, *Union of Town and Municipalities of the Czech Republic*, Интернет: <http://www.smocr.cz/cz/svaz-mest-a-obci-cr/kdo-jsme/default.aspx>, 26/10/2011.
 - “Who can participate?”, *Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENPI Cross-border Cooperation Programme*, Интернет: <http://www.huskroua-cbc.net/en/who-can-participate>, 20/09/2011.
 - “GDP per capita (current US\$)”, *The World Bank*, Интернет: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>, 29/04/2011.
 - Drubigny, Jean-Loup, “Understanding integrated urban development”, Интернет: <http://urbact.eu/en/header-main/integrated-urban-development/understanding-integrated-urban-development/>, 15/09/2011.
 - “E-government on-line availability”, *Eurostat*, Интернет: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tsdgo320&language=en&toolbox=data>, 24/09/2011.
 - “E-government usage by individuals”, *Eurostat*, Интернет: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tsdgo330&language=en&toolbox=data>, 24/09/2011.
 - “Eco-innovation, as a driving force of sustainable prosperity for our regions in Europe”, *Assembly of European Regions*, Интернет: <http://www.aer.eu/main-issues/economic-development/ecreinplus.html>, 21/05/2011.
 - “Employment rates by sex, age groups and nationality (%)”, *Eurostat*, Интернет: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_organ&lang=en, 27/09/2011.
 - “Establishment of the Euroregion “Tatry” ”, *Euroregion Tatry*, Интернет: <http://www.euroregion-tatry.eu/historia,3,p.html>, 05/11/2011.

- “Euroregion Baltic 2020”, Agenda, *Euroregion Baltic*, Интернет: <http://euroregionbaltic.eu/images/file/ERB%202020%20Agenda.pdf>, 16/09/2011.
- “EURES - assistance in crossing borders”, *Provincial Office of Labour in Katowice*, Интернет: http://www.wup-katowice.pl/posrednictwo_pracy/eures-t_beskydy_pl-sk-cz/siec_eures_-_pomoc_w_przekraczaniu_granic, 07/11/2011.
- “European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)”, *European Commission*, Интернет: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/gect/index_en.htm, 24/10/2011.
- “European Territorial Cooperation 2007-2013”, *INTERACT*, Интернет: http://www.interact-eu.net/etc/etc_2007_13/4/2, 16/09/2011.
- “Euro 2012: Investment Challenge”, *The Warsaw Voice Online*, 16 January 2008, Интернет: <http://www.warsawvoice.pl/WVpage/pages/article.php/16997/article>, 17/09/2011.
- “External Trade of the Czech Republic January 2011”, Graph 4 – Exports and imports by Group of Countries, January 2011, *Czech Statistical Office*, Интернет: <http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/engtab/4D003B2DC1>, 30/03/2011.
- “External Trade of the Czech Republic January 2011”, Map 1 – External Trade with Neighbouring Countries, January 2011, *Czech Statistical Office*, Интернет: [http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/engtab/4D003B2DA9/\\$File/60011101m01.pdf](http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/engtab/4D003B2DA9/$File/60011101m01.pdf), 30/03/2011.
- “External Trade of the Czech Republic January 2011”, Table 4 – Main External Trade Partners, January 2011, *Czech Statistical Office*, Интернет: [http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/engtab/4D003B2DAE/\\$File/6001110104a.pdf](http://www.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/engtab/4D003B2DAE/$File/6001110104a.pdf), 30/03/2011.
- “eCitizenII”, INTERREG IVC, Интернет: <http://www.interreg4c.eu/showProject.html?ID=41547>, 18/09/2011.
- “Improvement of business representatives and strengthen the capacity of local government in the Czech Republic (Educated councilor)”, *Educated Representative*, Интернет: <http://www.vzdelanyzastupitel.cz/o-projektu/zkvalitneni-vykonu-cinnosti-zastupitelu-a-posileni-kapacity-mistni-samospravy-v-ceske-republice-vzdelany-zastupitel.aspx>, 26/10/2011.

- “International associations”, *The Congress of Local and Regional Authorities*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/associations-int_en.asp?mytabsmenu=4.asp, 14/11/2011.
- “International Visegrad Fund”, *The Visegrad Group*, Интернет: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=878>, 21/02/2011.
- “International exhibition in Slovakia”, Provincial Office of Labour in Katowice, Интернет: http://www.wup-katowice.pl/news_arch/2008/pa378dziernik_2008/mi281dzynarodowe_targi_na_s322owacji, 10/11/2011.
- “Information ZPP/Commissions ZPP”, *Association of Polish Counties*, Интернет: <http://www.zpp.pl/index.php?path=main/glowna/ozpp/komisje>, 25/10/2011.
- “Information ZPP/History”, *Association of Polish Counties*, Интернет: <http://www.zpp.pl/index.php?path=main/glowna/ozpp/historia>, 24/04/2011.
- “Ister-Granum”, *Committee of Regions*, Интернет: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/IsterGranum.aspx>, 27/10/2011.
- Parag Khanna, “When Cities Rule The World”, *McKinsey&Company*, February 2011, Интернет: <http://www.paragkhanna.com/?p=1001>, 10/06/2013.
- Khanna, Parag and Joishy, Mahanth, “Mayor of the World: How Bloomberg Flexes New York’s Diplomatic Muscle”, *The Atlantic*, 21 September 2011, Интернет: <http://www.paragkhanna.com/?p=1610>, 28/09/2011.
- “Czech Republic”, *Population Reference Bureau*, Интернет: http://www.prb.org/Datafinder/Geography/Summary.aspx?region=199®ion_type=2, 03/04/2011.
- “Czech Republic”, *The World Factbook*, Интернет: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ez.html>, 20/02/2011.
- “CITENERGO – Interest Association of Cities and Municipalities for Sustainable Energy”, *The Union of Towns and Cities of Slovakia*, Интернет: http://www.unia-miest.sk/EN/vismo/dokumenty2.asp?id_org=600188&id=1047&p1=56, 28/10/2011.

- “Clusters and technology platforms”, *Moravskoslezský kraj*, <http://podnikatel.kr-moravskoslezsky.cz/klastry.html>, 10/11/2011.
- “Committees and Working groups”, *United Cities and Local Governments*, Интернет: <http://www.cities-localgovernments.org/sections.asp>, 15/09/2011.
- “Contents of Visegrad Cooperation 1999”, *The Visegrad Group*, Интернет: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=941&articleID=3937&ctag=articlelist&iid=1>, 08.01.2010.
- “Coordinator”, *Provincial Office of Labour in Katowice*, Интернет: http://www.wup-katowice.pl/posrednictwo_pracy/eures-t_beskydy_pl-sk-cz/koordynator, 09/11/2011.
- “Core outputs”, *UrbSpace*, Интернет: <http://www.urbanspaces.eu/index.php?id=core-outputs.php>, 17/09/2011.
- “Counties will work with the American Chamber of Commerce and Transparency”, *Association of Regions of the Czech Republic*, Интернет: http://www.asociacekraju.cz/vismo5/zobraz_dok.asp?id_org=450022&id_ktg=13610&archiv=0&p1=1004, 29/10/2011.
- “Cohesion Policy 2007–2013”, *European Commission*, Интернет: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/index_en.htm, 22/09/2011.
- “Cross-border Partnership “EURES-T Beskydy”, *Provincial Office of Labour in Katowice*, Интернет: http://www.wup-katowice.pl/posrednictwo_pracy/eures-t_beskydy_pl-sk-cz, 07/11/2011.
- “Links to Hungary”, *The Visegrad Group*, Интернет: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=950>, 15/04/2011.
- “Main goals”, *The Union of Towns and Cities of Slovakia*, Интернет: http://www.unia-miest.sk/EN/vismo/dokumenty2.asp?id_org=600188&id=1007&p1=52, 26/10/2011.
- “Management structure”, *Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENPI Cross-border Cooperation Programme*, Интернет: <http://www.huskaroua-cbc.net/en/management-structure>, 20/09/2011.
- “Members”, *Assembly of European Regions*, Интернет: <http://www.aer.eu/about-aer/aer-members.html>, 23/05/2011.
- “Members”, *Euroregion Tatry*, Интернет: <http://www.euroregion-tatry.eu/czlonkowie,14,p.html>, 05/11/2011.

- “Membership”, *Union of Town and Municipalities of the Czech Republic*, Интернет: <http://www.smocr.cz/en/smo-cr/about-us/membership-base.aspx>, 24/10/2011.
- “National association of local authorities of Georgia”, *The Congress of Local and Regional Authorities*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/Activities/cooperation/Georgia/default_en.asp, 14/07/2011.
- “National delegation: POLAND”, *The Congress of Local and Regional Authorities*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/pays_en.asp?id=17, 26/11/2011.
- “National delegation: SLOVAK REPUBLIC”, *The Congress of Local and Regional Authorities*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/pays_en.asp?id=45, 26/11/2011.
- “National delegation: HUNGARY”, *The Congress of Local and Regional Authorities*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/pays_en.asp?id=7, 26/11/2011.
- “National delegation: CZECH REPUBLIC”, *The Congress of Local and Regional Authorities*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/whoswho/pays_en.asp?id=44, 26/11/2011.
- “New Project aims to Contribute to Solving the Problem of Illegal Motoring”, *Moravskoslezský kraj*, Интернет: <http://iszp.kr-moravskoslezsky.cz/cz/novy-projekt-ma-prispet-k-reseni-problemu-s-ilegalnim-motorismem—1585/>, 08/11/2011.
- “Objectives”, *Improving the management of public services and the development of local government units*, Интернет: <http://2011.jst.org.pl/cele>, 25/10/2011.
- “Objectives and Activities”, *UrbSpace*, Интернет: <http://www.urban-spaces.eu/index.php?id=objectives-activities.php>, 17/09/2011.
- “Objectives of the partnership”, *Provincial Office of Labour in Katowice*, Интернет: http://www.wup-katowice.pl/posrednictwo_pracy/eures-t_beskydy_pl-sk-cz/cele_partnerstwa, 09/11/2011.
- “Our services office ZRT member municipalities”, *Euroregión Tatry*, Интернет: <http://www.euroregion-tatry.sk/w3/index.php/sluzby>, 05/11/2011.

- “Parliament”, *Union of Town and Municipalities of the Czech Republic*, Интернет: <http://www.smocr.cz/smo-cr/organizacni-struktura/snem/snem.aspx>, 24/10/2011.
- “Parliamentary Factions”, *House of the Nation*, Интернет: <http://www.parlament.hu/cgi-bin/insurl?angol/factions.htm>, 24/02/2011.
- Пекић, Сандра, „Вишеградска група као модел за западни Балкан”, *Међународни радио Србија*, Интернет: http://glassrbije.org/index.php?option=com_content&task=view&id=31313&Itemid=113, 18/12/2009.
- “People at risk of poverty or social exclusion by broad group of country of birth (population aged 18 and over)”, *Eurostat*, Интернет: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>, 22/09/2011.
- “Poland”, *Population Reference Bureau*, Интернет: http://www.prb.org/Datafinder/Geography/Summary.aspx?region=202®ion_type=2, 03/04/2011.
- “Poland”, *The World Factbook*, Интернет: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pl.html>, 17/02/2011.
- “Polish initiative in Western”, *Marshal Office of Lower Silesian*, Интернет: <http://www.umwd.dolnyslask.pl/rozwoj/polska-zachodnia/>, 01/11/2011.
- “Political Parties”, *Official Promotional Website of the Republic of Poland*, Интернет: <http://en.poland.gov.pl/PoliticalParties,395.html>, 23/02/2011.
- “Project Backround”, *UrbSpace*, Интернет: <http://www.urbanspaces.eu/index.php?id=project-background.php>, 17/09/2011.
- “Projects aimed at implementing Euroregional activities in 2011”, *Euroregión Tatrų*, Интернет: <http://www.euroregion-tatry.sk/w3/index.php/projekty>, 05/11/2011.
- “Regions”, *Investment and Business Development Agency*, Интернет: <http://www.czechinvest.org/en/regions>, 24/02/2011.
- “Ruling Bodies”, *Assembly of European Regions*, Интернет: <http://www.aer.eu/about-aer/ruling-bodies.html>, 21/05/2011.
- “Serbian Students and NGOs Welcome to Apply for the Visegrad Fund Grants and Scholarships”, Press Release, *The Visegrad Group*,

- Интернет: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=777,18/12/2009>.
- Simonyi, András, “Visegrad Cooperation: A 15-Year-Old Success Story”, *The Visegrad Group*, Интернет: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=1082&articleID=4055&ctag=articlelist&iid=1,08/01/2010>.
 - “Slovakia”, *Population Reference Bureau*, Интернет: http://www.prb.org/Datafinder/Geography/Summary.aspx?region=205®ion_type=2,03/04/2011.
 - “Slovakia – Basic Information”, *Government Office of the Slovak Republic*, Интернет: <http://www.vlada.gov.sk/10134/slovakia.php?menu=1293,17/02/2011>.
 - “Slovakia”, *The World Factbook*, Интернет: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/lo.html,17/02/2011>.
 - “Strategy of EURES-T Beskydy for years 2010-2013”, *EURES-T Beskydy*, Интернет: <http://pl.eures-tbeskydy.eu/index.php?page=subpages&id=1007,11/11/2011>.
 - “Supervision bodies”, *URBACT*, Интернет: <http://urbact.eu/en/header-main/about-urbact/our-organisation/supervision-bodies/,15/09/2011>.
 - “Supporting Decentralization in Developing Countries”, *United Cities and Local Governments*, Интернет: <http://www.cities-localgovernments.org/sections.asp,15/09/2011>.
 - “The Audit Commission”, *Union of the Voivodeships of the Republic of Poland*, Интернет: http://www.zwrp.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=52,30/10/2011.
 - “The Bureau ensures that the work of the Congress continues between sessions”, *Council of Europe*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/Fonctionnement/Bureau/default_en.asp?mytabsmenu=2,12/07/2011.
 - “The General Assembly”, *Union of the Voivodeships of the Republic of Poland*, Интернет: http://www.zwrp.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=45&Itemid=48,30/10/2011.
 - “The European Entrepreneurial Region (EER)”, *Committee of the Regions*, Интернет: <http://www.cor.europa.eu/pages/EventTempla>

te.aspx?view=folder&id=70bb0a02-28f3-404c-8ed7-667804bf6f9e&sm=70bb0a02-28f3-404c-8ed7-667804bf6f9e, 16/06/2011.

- “The main objectives”, *Union of Town and Municipalities of the Czech Republic*, <http://www.smocr.cz/cz/svaz-mest-a-obci-cr/hlavni-cile/default.aspx>, 26/10/2011.
- “The President of the Congress, the voice of local and regional democracy”, *Council of Europe*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/Fonctionnement/Presidency/default_en.asp?mytabsmenu=2, 12/07/2011.
- “The Steering Committee”, *Provincial Office of Labour in Katowice*, Интернет: http://www.wup-katowice.pl/posrednictwo_pracy/eures-t_beskydy_pl-sk-cz/komitet_sterujacy, 08/11/2011.
- “The strategic alliance”, *Union of the Voivodeships of the Republic of Poland*, Интернет: http://www.zwrp.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=8226&Itemid=2, 01/11/2011.
- “The Congress of Local and Regional Authorities, the guarantor of local and regional democracy in Europe”, *Council of Europe*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_en.asp?mytabsmenu=1, 10/07/2011.
- “The Chamber of Local Authorities works to strengthen local democracy in Europe”, *Council of Europe*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/Fonctionnement/Chambers/Local_en.asp?mytabsmenu=2, 12/07/2011.
- “The Chamber of Regions of the Congress works for strong democratic regions in Europe”, *Council of Europe*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/Fonctionnement/Chambers/Regions_en.asp?mytabsmenu=2, 14/07/2011.
- “URBACT in words”, *URBACT*, Интернет: <http://urbact.eu/en/header-main/about-urbact/urbact-at-a-glance/urbact-in-words/>, 15/09/2011.
- “Framework Agreement setting up the EURES-T partnership was signed by representatives Beskydy following institutions and organizations”, Интернет: http://www.wup-katowice.pl/posrednictwo_pracy/eures-t_beskydy_pl-sk-cz/partnerzy, 07/11/2011.

- “History of the Euroregion”, Generation Euroregion “Tatry”, *Euroregión Tatry*, Интернет: <http://www.euroregion-tatry.sk/w3/index.php/euro-regiontatry-sk-o-nas/120-historia-vzniku-euroregionu>, 05/11/2011.
- “History of Visegrad Group”, *The Visegrad Group*, Интернет: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=938>, 21/02/2011.
- “Home”, *Local Government National Renewable Energy Services*, Интернет: <http://www.eo.org.pl/>, 25/10/2011.
- “Hungarian External Trade”, *Ministry for National Economy – Hungarian Governement*, Интернет: http://www.nfgm.gov.hu/en/our_tasks/foreign, 30/03/2011.
- “Hungary”, *Population Reference Bureau*, Интернет: http://www.prb.org/Datafinder/Geography/Summary.aspx?region=200®ion_type=2, 02/04/2011.
- “Hungary”, *The World Factbook*, Интернет: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hu.html>, 21/02/2010.
- “Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENPI CBC Programme newsletter”, September 2010, Интернет: http://www.huskroua-cbc.net/uploads/editors/huskroua_newsletter_2010.pdf, 20/09/2011.
- “Hungary-Slovakia-Romania-Ukraine ENPI CBC Programme newsletter”, November 2011, Интернет: http://www.huskroua-cbc.net/uploads/editors/huskroua_newsletter_2011.pdf, 20/09/2011.
- “Sčítání lidu, domů a bytů”, *Czech Statistical Office*, Интернет: <http://www.scitani.cz/slodb2011/eng/redakce.nsf/i/population>, 03/06/2013.
- “47 national delegations represent Europe’s local and regional authorities in the Congress”, *Council of Europe*, Интернет: http://www.coe.int/t/congress/Members/Delegations_en.asp?mytabs menu=4, 11/07/2011.
- “270 Billion Urban Regeneration Developments”, *National Development Agency*, 30 April 2008, Интернет: <http://www.nfu.hu/content/1491>, 04/11/2011.

Званичне интернет-странице:

- Active A.G.E. RESULTS, <http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=23>, 15/09/2011.
- Active ageing, Gender & Employment policies – Active A.G.E, <http://urbact.eu/?id=62>, 15/09/2011.
- Biodiversity Information System for Europe, <http://biodiversity.europa.eu/info>, 26/10/2011.
- BTC-EGTC, <http://www.btc-egtc.eu/en/>, 24/10/2011.
- Valma, <http://valma.tampere.fi/selaus>, 18/09/2011.
- Váš Názor, <http://www.vas-nazor.cz/>, 18/09/2011.
- “We support international partnership of cities and villages”, Интернет: <http://www.partnerskamesta.cz/informace-o-projektu/predstavujemevam-projekt-na-podporu-mezinarodnich-partnerstvi-ceskych-mesta-obci.aspx>, 31/10/2011.
- Gdańska Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna, <http://www.giwk.pl/>
- EMAS, http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm, 06/07/2011.
- EURES T-Beskydy, <http://pl.eures-tbeskydy.eu/>, 10/11/2011.
- Euroregion Baltic, <http://www.euroregionbaltic.eu/>, 16/09/2011.
- Eurofound, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/europeansocialdialogue.htm>, 14/11/2011.
- Ivano-Frankivsk Regional Office of Statistics, <http://stat.if.ukrtel.net/>
- INTERREG IVC, http://www.interreg4c.eu/accueil_en.html, 16/09/2011.
- Ister-Granum European Grouping for Territorial Co-operation Ltd., http://www.istergranum.eu/index_en.html
- Central Europe: cooperating for success, <http://www.central2013.eu/>, 17/09/2011.
- Central Statistical Office of Poland, <http://www.stat.gov.pl/english/>
- Czech Statistical Office, <http://www.czso.cz/eng/redakce.nsf/i/home>
- CZSO Public database, <http://vdb.czso.cz/vdbvo/en/uvod.jsp?vot=tabulka>

- Cross-border Cooperation Programme Austria - Hungary 2007-2013, <http://www.at-hu.net/at-hu/en/index.php>, 16/09/2011.
- Chernivtsi Regional Office of Statistics, <http://www.cv.ukrstat.gov.ua/>
- Labour Office in Gdansk Starogard, <http://pup.starogard.gdansk.sisco.info/>
- Municipal Hall in Slubice, <http://www.slubice.pl>, 15/09/2011.
- No entry: Stop illegal motoring in the countryside, <http://www.zakaz-vjezdu.cz/>
- “Polska Regions” Интернет: http://regiony.poland.gov.pl/start_en.html, 24/02/2011.
- Provincial Office of Labour in Katowice, Интернет: http://www.wup-katowice.pl/badania_i_analazy/statystyka_wykresy/stopa_bezrobocia, 11/11/2011.
- Regional Development Agency Ostrava, <http://arr.cz/>
- Regional Capacity Building Initiative, http://www.rcbi.info/cgi-bin/migc_preview.pl?page=55&lg=1#, 20/09/2011.
- Regional Statistics Database (RegDat) – Statistical Office of the Slovak Republic, http://px-web.statistics.sk/PXWebSlovak/index_en.htm
- Saur Group, <http://www.saur.com/>, 08/11/2011.
- Seagull II, <http://seagull2.euroregionbaltic.eu/>, 16/09/2011.
- Statistical Office of the Slovak Republic, <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=359>
- Transcarpathian Regional Office of Statistics, <http://www.stat.uz.ua/>
- The Baltic Sea Region Programme 2007-2013, <http://eu.baltic.net/>, 16/09/2011.
- The Mega-Cities Project, <http://www.megacitiesproject.org/>, 17/09/2011.
- Hungarian Central Statistical Office, http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=38,119919&_dad=portal&_schema=PORTAL
- CZSO Public database, Интернет: http://vdb.czso.cz/vdbvo/tabparam.jsp?voa=tabulka&cislatab=PRA5042PU_OK&vo=null, 11/11/2011.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.25(4-191.2)

352.07(4-191.2)

ЈАЗИЋ, Александар

Реформа система локалне самоуправе у државама Вишеградске групе / Александар Јазић. - Београд : Институт за међународну политику и привреду, 2014 (Нови Сад : Мала књига). - 359 стр. : граф. прикази, табеле ; 25 cm

Тираж 300. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија: стр. 333-359.

ISBN 978-86-7067-199-7

а) Локална самоуправа - Реформа - Средња Европа б) Регионални развој - Средња Европа

COBISS.SR-ID 205401356



ISBN 978-86-7067-199-7

ИНСТИТУТ ЗА МЕЂУНАРОДНУ ПОЛИТИКУ И ПРИВРЕДУ