

МЕЋУОПШТИНСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ КАО ПОЛУРЕГИОНАЛНЕ (КВАЗИ)ВЛАСТИ

Апстракт

У овом раду су приказани облици интегрисане међуопштинске сарадње у појединим европским земљама који имају одређена обележја регионалног нивоa власти. На основу анализе различитих појавних облика приказана су заједничка обележја наведених заједница, с посебним освртом на њихов функционални аспект. Имајући у виду да се потребе за регионалним планирањем, координацијом локалних политика и вршењем служби регионалног карактера остварују путем различитих институционалних решења, указали смо на могућност да се, без задирања у постојеће основе територијалне организације, обезбеди одговарајући институционални и децентрализовани облик њиховог остваривања. Иако се ентитети који настају путем одређених облика међуопштинске сарадње не могу означити територијално-политичким, односно институционалним регионима, они то јесу у функционалном смислу.

Кључне речи: међуопштинска сарадња, регионализација, локална самоуправа

1. Увод

Међуопштинска сарадња путем које настају заједничка тела, органи, службе или удружења се може означити интегрисаном сарадњом. Најчвршћи облик сарадње, који по својим обележјима у мноме подсећа на посебан ниво локалне самоуправе, односно виши ниво власти, чије функције превазилазе друге облике међуопштинске сарадње, представља тзв. полурегионалне (квази) власти. Иако се може подвести под форму сталних организација као интегрисаног облика сарадње, путем њега се остварују функције

¹ Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, mail: darko@pravni-fakultet.info

које су знатно ширег, регионалног карактера, те знатно већег значаја у функционисању локалног система управљања у односу на форме путем којих се интегрисано врше поједине локалне јавне службе. Као такав, поседује и одређени политички значај, те изискује посебну правну регулацију. Дакле, организационо, он представља облик сталних међуопштинских организација које интегришу одређене локалне послове, а функционално има одређених додирних тачака са форумско-мрежним организацијама, чија се основна улога састоји у координацији локалних политика. Комбинација та два обележја претходно наведених облика, карактер сталне организације са функцијом планирања и координације, чине га специфичним обликом, који се приближава другим формама територијалне организације власти, као што су региони или виши степен локалне самоуправе, а резултат је међуопштинске сарадње, а не територијалне реорганизације. Међуопштинске заједнице могу представљати алтернативу увођењу новог нивоа власти у државама које га не познају и чије би увођење захтевало корените и политички осетљиве промене у вертикалној организацији власти, каква је и Србија.

2. Условљеност регионалног међуопштинског повезивања

Основни разлог настанка и развоја свих интегрисаних облика међуопштинске сарадње представља потреба за вршењем јавних служби у погледу којих постоје ограничени ресурси, односно способности локалних самоуправа, или потреба за повезивањем у оним срединама где постоје чвршће природне, економске или друштвене везе или чак међузависност између општинских јединица.² С. Поповић даје одређење усмереног простора као једног од критеријума регионализације, који у овом контексту посматрамо

² М. Илић наводи проблеме до којих долази у случајевима спајања већег броја насеља која представљају посебне општине у једну агломерацију коју при том не прати промена територијалне организације, односно правна интеграција у посебну јединицу. Проблеми настају тиме што свака општина представља целину за себе и која не стоји ни у каквом посебном односу са са осталим општинама у агломерацији. Периодични састанци градоначелника и други форуми не резултирају доношењем правно-обавезујућих аката. Посебне организације изискују и веће трошкове. Посебно обављање служби не пружа гаранције да ће се водити рачуна о потребама целине. Удруживању које би било добровољно и резултирало заједничким службама општине нерадо приступају, поред тога оно је парцијално. Положај општина које се налазе у центру агломерације је тежи, јер њихове обавезе у погледу вршења одређених служби (школе, болнице, музеји, позоришта, библиотеке, комуналне службе) које користе становницима целе агломерације су много веће. Поред тога, у централним деловима већина становништва остварује зараду, коју троши и на коју плаћа порез углавном у периферним деловима који су стамбеног карактера исл. М. Илић. Град у локалној самоуправи, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе, Ниш 2001, 130-131.

као један од основних фактора повезивања. „Психолошки појам међузависности се оцртава у региону, насталом на основу запажања комерцијалног зрачења урбаних агломерација. Главни регионални град врши размену са селом и мањим градовима сателитима који гравитирају том граду. На тај начин се образује регион око главног регионалног града. Пошто се заснива на појму односа и веза и размене, поларизовани регион нема јединствен карактер. Он се напротив дефинише као хетерогени простор, чије су различите стране комплементарне и ступају у однос између себе, а посебно са доминирајућим половима, са којима се врши размена у већој мери него са суседним регионом. То је, коначно, место за размену добара и служби, чији је унутрашњи интензитет виши у сваком погледу у односу на спољашњи интензитет. Поларизовани регион је интегриран, али није аутархичан.“³

Имајући у виду да је економски аспект, који се састоји у потреби да се путем заједничког планирања и координације оствари бржи, хармоничнији и континуиран развој више међусобно мултифункционално повезаних јединица, нешто израженији код овог облика сарадње, долазимо до истог оног критеријума који условљава настанак региона као посебних аутономних или самоуправних територијалних заједница,⁴ што овом облику даје и посебан карактер. Постоје и случајеви где се, зарад успоставе складнијег управног апарата, односно обезбеђења одређене прегледности, контроле и одговорности, са вишег нивоа успостављају функционалне територијалне целине, базиране на одређеним критеријумима, у оквиру којих долази до међуопштинског повезивања. У Холандији те целине одређују покрајински органи, а такве целине постоје и у Француској, Белгији, Финској, Шведској.

Децентрализација је један од основних фактора који узрокује потребу за интегрисаном сарадњом. Локалне самоуправе које су снабдевене већим надлежностима, нису увек способне да послове из своје надлежности обављају на уједначен начин, односно природа тих послова захтева шири територијални или популациони основ.⁵ По правилу, полурегионалне заједнице настају у оним системима где локална самоуправа располаже већим нивоом надлежности. Централизована локална самоуправа је лишена могућности да путем

³ С. Поповић, Регионализација у свету и код нас – правни аспект, Републички завод за јавну управу, Београд 1983., 15.

⁴ А. Ђурђевић, А. Локална самоуправа, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2003., 33.

⁵ Упоредити З. Лончар, Децентрализација власти у делима Славољуба Поповића, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Тематски број посвећен Славољубу Поповићу, број LVII, Ниш 2011., 153-172.

међусобног повезивања ствара заједнице које би имале било каква регионална обележја у функционалном смислу. Такође, у условима наглашене оскудице јавних средстава и изражене потребе за смањењем јавне потрошње, јединице локалне самоуправе су принуђене да се прилагоде економским принципима вршења одређених послова, те као једно од средстава прилагођавања свог функционисања новим економским потребама и захтевима врше интеграцију, која, барем у погледу смањених трошкова, може да представља економски оправдано поступање. У условима када сваки економски субјект врши економско и функционално прилагођавање новим економским захтевима, таква потреба се јавља и код локалне самоуправе. „Јавне услуге траже јединствено обављање на већој територији да би се исплатиле. Отуда потреба за партнерским и функционалним интеграцијама локалних заједница кроз градове, округе, регионе и функционалне дистрикте у циљу остварења заједничких потреба које самостално не би могле да реализују. Користе се локалне компаративне предности, повезују недовољно развијени крајеви и активирају неискоришћени људски ресурси у продуктивни циклус кроз међурегионалну и међуопштинску мобилизацију.“⁶

Историјски посматрано, повезивање људских заједница у шире целине, на одређеном простору, који условно можемо означити регионалним, старије је од самог државног организовања. Такве, регионалне заједнице су представљале прве облике ширег повезивања људских заједница.⁷ Иако су потребе које су условљавале повезивање примарних заједница које је претходило државном организовању присутне и данас, сходно условима постојећег друштвено-економског развоја, добровољно повезивање у заједнице снадбевене надлежностима за регионално планирање, координацију, односно вршење послова ширег опсега од постојећих јединица локалне самоуправе данас представља изузетак у односу на институционализацију неког вишег нивоа.⁸ Регионалне међуопштинске заједнице пре да представљају додатак постојећем вишестепеном уређењу где оно показује извесне слабости (Холандија, Француска, Белгија, Шведска), или облик његове

⁶ П. Димитријевић, Менаџмент локалне самоуправе, Правни живот, бр. 10, књига 494, Београд 2005., 91.

⁷ А. Ђурђев, 33.

⁸ Е. Пусић наводи два структурална одговора на питање величине локалних јединица: степеновање и повезивање. Модерна тенденција је према мањем броју ступњева, јер такве „самоправе над самоуправама“ често знају развити централистичке тенденције, које гуше аутономију најнижих и са самоуправног становишта обично најважнијих јединица. Као основне предности повезивања наводи велику еластичност и прилагодљивост. Е. Пусић, С. Иванишевић, Ж. Павић, М. Рамљак, Управни системи, Народне новине, Загреб 1988., 280.

делимичне замене у условима једностепене самоуправе (Финска).⁹ Потреба за децентрализованим вршењем јавних послова у многим случајевима захтева прилагођавање територијалне организације новим надлежностима. Успостављање новог територијално-политичког нивоа представља једно од најосетљивијих питања у скоро свакој држави. Не улазећи у питање суштине нових нивоа, оправданости, те мноштва облика путем којих се испољавају, тешко је идентификовати државе у којима су радикално изведене територијалне реформе. Напротив, анализом различитих територијалних реформи у европским државама у двадесетом веку, може се установити да је свака од њих вршена постепено, са одређеном стратегијом, мерењем ефеката, уважавањем локалних специфичности, поштовањем традиција, економском логиком, већим или мањим демократским приступом, те скоро без изузетка са ограниченим ефектима по постојећу територијалну основу.¹⁰ Из овог случаја, скоро по правилу можемо искључити промене до којих је долазило путем одређених револуционарних захвата у контексту крупних друштвено-економских и политичких промена. Ма колико теоријски да било оправдавано, економски исплативо, демократски легитимисано, увођење нових нивоа у територијалној организацији је најчешће отежано услед страха од поспешења сепаратистичких тенденција, повећања административног апарата, повећања јавне потрошње, оскудних ресурса или пак „пражњења“ садржаја локалне аутономности.

Чак и тамо где би се увођењем посебног нивоа створила потребна основа за додатном децентрализацијом, а да то није био резултат радикалних промена у вертикалној организацији власти, то није ишло на уштрб локалне аутономије, или се пак водило рачуна да то буде у одређеном избалансираном облику (пример Француске или Холандије). Урбанизација посебно условљава потребу за стварањем међуопштинских заједница које би преузеле надлежности планирања, координације и вршења одређених служби које су од заједничког интереса. Наиме, динамичност урбанизације од средине двадесетог века на овамо, поспешена наглим развојем индустрије, саобраћаја, трговине, услужних делатности, овај процес

⁹ О облицима интеграције локалних самоуправа више у С. Иванишевић, *Ступњевање локалних самоуправа јединица, Хрватска јавна управа*, бр. 3, Загреб 2009., 669-719.

¹⁰ Пример Холандије, Белгије, Данске, Норвешке, Финске, Италије, Шпаније, Португалије, Немачке, Француске, Аустрије итд. Један од изузетака представља пример Шведске где су постојале радикалније промене у територијалној организацији (број општина је смањен са 2500 у 1952. години на 278, док је мапа округа остала иста каква је постојала још у седамнаестом веку). Извор: Ј. Комшић, *Принципи европског регионализма, Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе*, Нови Сад 2007., 132.

чине све више стихијским, упркос напорима да се он сведе у реалне, национално или регионално прихватљиве оквире. Велики градски центри стичу и велику гравитациону снагу, не само у погледу околних сеоских подручја, него и у оквиру читавих територијалних целина, укључујући мање градове, које се географски могу означити регионима. Концентрација становништва на релативно малим подручјима узрокује појаву нових захтева и потреба. Градски центри постају заинтересованији за јачање околних подручја као снабдевачких пунктова, односно места за дислокацију својих инфраструктурних или индустријских објеката и постројења, а околна подручја нужно усмерена ка градским центрима у којима остварују све већи број својих потреба (образовних, културних, здравствених, потреба за запошљавањем, снабдевањем).¹¹ Такође, у тзв. сателитским насељима је одвојено место становања од места рада, место у коме се остварује зарада није и место у коме се троши њен претежни део, односно место где се плаћа порез, непостојање координације и планирања може да створи саобраћајне, комуникационе, еколошке, комуналне и сличне проблеме, могућности диференциране фискалне политике локалних власти да створе конкуренцију која може да произведе конфликт међу зависним заједницама итд. Поред економских, социјалних и политичких последица које овај процес може да има, он засигурно отвара питање правног положаја таквих средина, што може да резултира, у најопштијем, правном интеграцијом центра и периферије у једну унитарну јединицу или јединицу вишег степена, увођење политипске локалне самоуправе, са посебним положајем градских јединица, формирање посебних управних органа...¹² Ипак, постоје и случајеви где, услед читавог низа првенствено политичких разлога, не постоје посебне јединице локалне самоуправе које би обухватале и градски центар и подручја која му гравитирају. Уосталом, чак и условима честих промена територијалне основе, процес урбанизације није могуће у потпуности контролисати. Један део подручја кога спајају блиске везе са градским центром увек би остао изван нове интегрисане јединице. У том случају међуопштинске организације путем којих би се интегрисало вршење одређених послова представља нужно решење, што потврђује пракса у свим заједницама које карактеришу напред описана својства.¹³ Основна поља интеграције су углавном урбанистичко,

¹¹ Више о томе у М. Илић, 104-106 и 129-137.

¹² Више о томе у М. Јовичић, Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама, Локална самоуправа: Изабрани списи М. Јовичића, књ. 2, Београд 2006., 66 и даље.

¹³ Пример појединих агломерација у Немачкој, Белгији, Холандији, Француској, Шпанији.

просторно, развојно, стамбено и друго планирање, службе од заједничког интереса, првенствено градски саобраћај, снабдевање водом, струјом, канализациони системи, средње образовање, секундарна здравствена заштита, одређена поља социјалне заштите, координација фискалне политике (политике пореских стопа код локалних јавних прихода), односно политике цена јавних добара итд. Овакве интеграције захтевају комплексан организациони апарат, са одређеном политичком легитимацијом, професионални кадар, знатна финансијска и друга материјална средства итд.

У одређеним случајевима, оваква груписања могу водити ка настанку гломазних управних апарата у великим градским срединама, односно диспропорцији између таквих средина и околине, нарочито у случајевима где су територије територијално-политичких заједница у којима се налазе мале, те је њихово формирање онемогућено (пример Билбаоа у шпанској покрајини Баскији).¹⁴

Чврсто интегрисана међуопштинска сарадња која подразумева заједничке органе, функције и финансијска средства, укључујући и регионално планирање је поспешена условима приступа финансијским средствима која се реализују у оквиру регионалне политике ЕУ. Међуопштинска сарадња је релевантна као начин да се подигне квалитет јавних услуга на ниво стандарда Европске уније. Утицај овог фактора је видљив у чврсто интегрисаном међуопштинском повезивању у Немачкој, Холандији, Португалији, Финској, али и земљама које су прошле или пролазе процес транзиције итд. Европска структурална политика све више охрабрује међуопштинску сарадњу под принципом партнерства који имплицира и блиску сарадњу између субнационалних власти и приватних чинилаца у развоју и имплементацији регионалне развојне политике.

¹⁴ Метрополитанска заједница Билбао је највећа урбана област Баскије. Популација од милион становника се простире на преко 30 општина. Највећа општина је град Билбао са око 380 000 становника, што је мање од половине метрополитског становништва. Без обзира на градски карактер и заједничке економске, социјалне и еколошке изазове, Билбау недостаје градски ниво власти. С обзиром да популација Метрополитан Билбао представља главни удео аутономне заједнице (покрајине) (50%) и провинције Бисај (85%), снажна метрополитска администрација би лишила ове две власти стваране снаге и утицаја. Постојећа сарадња се остварује путем класичних јавноправних форми, конзорцијума и *mancomunidades*, које обједињују читав низ локалних служби, те на нивоу конзорцијума укључују и приватни сектор. Извор: J. Font, R. Gutiérrez Suárez and S. Parrado-Díez, *Intergovernmental Partnerships at Lokal Level in Spain: Mancomunidades and Consortia in a comparative Perspective*, OECD, Paris 1999., 19-21.

3. Компаративни преглед регионалних међуопштинских заједница

Полурегионалне заједнице постоје у неколико европских држава. Иако у свакој од њих оне поседују и посебна обележја, постоји неколико аспеката који су им заједнички, а на основу којих се могу извући закључци о карактеру овог облика међуопштинске интеграције. Полурегионалне заједнице представљају јавноправне субјекте. Слично као и код других заједничких организација, оне представљају интегрисане механизме путем којих се врше одређени послови из општинског изворног или повереног делокруга. Поред вршења мноштва заједничких јавних служби, ови облици поседују и стратешке функције. То су углавном функције планирања (просторно, урбанистичко, развојно планирање у свим делатностима из надлежности локалне самоуправе) и координације локалних политика, доношењем смерница, упутстава, оквирних аката итд. С обзиром да представљају јавноправне колективитете, закон који их установљава као могуће облике удруживања скоро увек одређује листу обавезних надлежности. Поред обавезних, општине увек имају могућност да овој заједници повере и додатне надлежности. Такође, организациони аспект заједнице је такође углавном оквирно уређен, уз могућност прилагођавања потребама општина. Организациони аспект може да укључује набрајање органа, оквирно одређење улоге, неке облике партиципације, обезбеђење транспарентности и одређених облика политичког легитимитета. Интегрисани механизми подразумевају посебне органе, у којима партиципирају укључене општине и евентуално други укључени субјекти. По правилу органи укључују једно колективно, управно тело, савет, у ком партиципирају општински представници. У погледу одлучивања тог тела не постоје нека класична решења, углавном су присутни различити облици усаглашавања, већинског или квалификованог одлучивања, потреба за општинским потврђивањем одређених аката итд. Поред управног, постоје и одређени органи који извршавају одлуке савета, односно руководе радом заједнице, које савет бира и који му одговарају за свој рад. Чешће су инокосног карактера, мада се могући и другачији случајеви. Поред тога, за обављање читавог низа послова који су поверени овим заједницама оснивају се службе, односно посебне организационе јединице, ангажује особље, успоставља систем унутрашње организације и функционисања, који се обезбеђује путем интерних аката органа заједнице, на основу овлашћења из основног акта заједнице.

Територијални ентитети јавног права, настали путем међуопштинске сарадње у Француској су по први пут представљени законима усвојеним 1968. и 1992. године, а реформисани су оним из 1999. године. 93% од укупно 36,682 француских општина припада *Communauté* (87.3 % од укупног становништва).¹⁵ Постоје три врсте ових заједница и то: 1. *Communautés de communes* (CC): руралне општине и мали градови (без законског ограничења величине). 2. *Communautés d'agglomération*: већи градови (укупно више од 50,000 становника, са градовима од најмање 15,000 становника). Обавезне надлежности су: планирање коришћења земљишта, економски развој, стамбена политика, урбанизам и спречавање криминала. Они такође морају имати најмање три опционе надлежности од постојећих пет (нпр. јавна хигијена, аутопутеви, спортски и културни објекти, итд.) 3. *Communautés urbaines* (CU): Метрополитанске области (са више од 500,000 становника). Надлежности су: све обавезне надлежности (CA), као и оне додатне или опционе.¹⁶

У погледу организационе структуре, свака међуопштинска организација у овој држави има веће представника који су изабрани од стране општинских већа и извршног бироа који се састоји од председника, потпредседника и одређеног броја чланова, ког бира представничко веће. Једна од основних функција већа представника је да се договоре о годишњем буџету. Француске *Communautés* имају фискалну аутономност, односно свој порески систем, с тим што је он код CC опционог карактера, те су присутне и заједнице које га немају.

У погледу проблема демократског легитимитета међуопштинских заједница које поседују и одређену фискалну аутономност, још од 1966. године постоје захтеви да се за заједнице уведу директни избори, али су они били одбијени од стране француског парламента. Питање је поново актуелизовано током 1970-их година, али је доживело исту судбину. Корак напред према озакоњивању непосредних избора био је разматран од стране Сената 2003. године, али та решења ни данас нису заживела. Имајући у виду да седамдесет три посто становништва Француске сада живи у подручјима која имају међуопштинске заједнице са сопственим фискалним приходима, мало је вероватно да ће захтеви за непосредне изборе нестати.

¹⁵ Извор: УНДП, Приручник за међуопштинску сарадњу, Братислава 2009., 16.

¹⁶ Међуопштинске организације у Француској функционишу у оквиру сопствених надлежности и оне не могу преузети додатне функције без претходног договора општина. С друге стране, након што је пренесена функција из општине на међуопштинску организацију, општина више нема право да је врши.

Финска, као високо децентрализована држава, у којој је локална самоуправа поседује широке надлежности, је подељена на 19 региона, плус аутономна покрајина Аланд, око 85 подрегија које оснивају локалне власти и 430 општина. Велике надлежности локалне самоуправе, велике разлике у величини и броју становника, те изразито слаба позиција средњег нивоа власти су условили развој међуопштинске сарадње, која се у чвршћем, интегрисаном облику, са посебним правним субјективитетом јавила још 1930. године.¹⁷ Најважнија регионална институција је регионални савет који је надлежан за регионално планирање и економски развој.¹⁸ Регионални савет нема фискални суверенитет нити има регулаторну моћ. Њихова примарна моћ почива на важној улози у регионалној политици Европске уније. У Финској постоје још два удружења заснована на међуопштинској сарадњи. То су 17 регионалних дистрикта који се старају о инвалидима, а постоји и 20 регионалних болничких округа, који су одговорни за обезбеђење посебних здравствених услуга и управљање заједничким здравственим установама. Подрегионалне заједнице функционишу на темељу општинске кооперације која постаје све чешћа и разноврснија. Надлежности ових заједница садрже планирање употребе земљишта, политику економског развоја, транспортни и комуникациони систем, заштиту животне средине и сл. За област Хелсинкија постоји посебан закон о међуопштинској сарадњи у форми посебне регионалне заједнице.¹⁹

У Шведској постоје различите, законски уређене форме међуопштинске сарадње. Заједнички споразуми, заједнички одбори и удружења, који могу да обухватају оба нивоа локалне самоуправе, општине и округе. Улазак у ЕУ, приступ фондовима и недостаци ресурса су подстакли захтеве за регионализацијом и повезивањем локалних самоуправа, које неретко превазилази државне границе. Тако настају регионалне мреже чија је функција координација активности и заједничко планирање. Поједина окружна већа се повезују и стварају заједничке органе, који остварују регионалну функцију.²⁰ Такође, у Шведској се заговарају и приступи којима би се шира регионализација спровела путем стварања међуопштинских заједница којима би се повериле поједине функције одељења државне власти у окрузима и функције постојећих окружних већа,

¹⁷ I. Koprić, *Lokalna samouprava i lokalni službenički sustavi u Austriji i Finskoj*, Hrvatska javna uprava, br. 3., Zagreb 2009., 665.

¹⁸ Чланови регионалних савета се бирају стране чланова општинских представничких тела.

¹⁹ R. Hulst, R., A. Van Montfort, A. (eds.) *Inter-Municipal cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer, 2007. 40-43.

²⁰ С. Монтин, Е. Амна, Закон о локалној самоуправи и реформе локалне самоуправе у Шведској. У М. Дамјановић (ур). *Упоредна искуства локалних самоуправа*, МАГНА АГЕНДА, Београд 2002., 103.

или алтернативно преношење надлежности државних одељења на окружна већа чији би се број потенцијално смањило. Ипак, такав приступ би захтевао корените промене управног система.

Један од најизразитијих примера регионалних међуопштинских заједница су урбане заједнице у Холандији. У овој држави су успостављена два институционална облика сарадње као одговор на потребу за хармоничним планирањем и координацијом локалних политика.²¹ У урбаним агломерацијама планирање и координација општинских активности се врше путем релативно јаким корпорација које уживају формална овлашћења и финансијска средства како би спровели своје одлуке, што подразумева и регулаторна и оперативна овлашћења. У Холандији су на позив централне владе 1995. године, општине у седам урбаних области успоставиле заједничке градске органе. Сталан карактер су добиле са Додатним Законом Заједничких Одредби из 2005. године. Оснивање метрополског заједничког органа представља добровољну одлуку општина. Међутим, уколико општине одлуче да прихвате посебан режим за метрополске власти, то подразумева низ одговорности и надлежности које се углавном односе на планирање и координацију локалних политика. Основна мотивација општина да приступе овим заједницама је финансијске природе. Интеграција укључује расподелу финансијских средстава који су стављени на располагање од стране владе.²²

Чињеница да режим урбане заједнице укључује управљање низом помоћних фондова је подстицај за успостављање заједничких градских власти и за преузимање задатака и одговорности које се односе на регионално планирање и координацију. Осим тога, ниједан облик надзора се не односи на квалитет међуопштинске сарадње у метрополским подручјима. Урбане заједнице су партнери покрајина и централне владе у неким конкретним политичким пројектима и ушли су у споразуме који их обавезују да развијају и спроводе

²¹ Први облик су мање или више слабо формализоване мреже на различитим територијалним целинама. Мреже се одликују ниским степеном формализације, одсуством централних органа и доношењу одлука на основу консензуса.

²² Основне надлежности урбаних заједница су: формирање регионалног просторног плана као оквира за локално планирање; доношење регионалног стамбеног програма и додела осигурања локалним стамбеним пројектима, доношење прописа у погледу расподеле смештаја; доношење регионалног плана и програма за заштиту животне средине; доношење регионалног плана за саобраћај и превоз, давање концесија и додела субвенција за јавни превоз; доношење регионалне стратегије привредног развоја; доношење прописа у вези земљишних грантова; додела субвенција за развој нових градилишта, менаџмент еквалитационог фонда у вези са земљишним грантовима; доношење регионалног плана и програма који се односи на објекте за заштиту деце и омладине; додела субвенција за агенције заштите деце и омладине; доношење регионалног плана за образовање одраслих. R. Hulst, R., A. Van Montfort, 160.

заједничке планове. Ипак, не постоји институционални спољни притисак који би им помогао да превазиђу центрифугалне силе међуопштинске сарадње.²³

У Немачкој такође постоје облици међуопштинске сарадње које имају одређена обележја регионалних власти. Увођење регионалног нивоa, упркос израженој потреби у неким покрајинама, није било омогућено из разлога што су те покрајине себе сматрале представником регионалних интереса. Ипак у Доњој Саксонији постоји седам међуопштинских организација које имају функционална обележја региона, са надлежностима у области планирања у читавом низу области и вршења служби регионалног карактера. Регионална удружења општина постоје у ограниченом смислу и у пет других покрајина и покривају углавном шире подручје од административних округа. Израз су традиционалне солидарности, а обављају функције у области културе, здравства, социјалне заштите. Пример таквог удружења је удружење Палатинат у покрајини Рајна-Палатинат. У 12 покрајина постоје и региони за планирање, укупно их је 113, а њихова надлежност се састоји у састављању регионалних планова (прописано Законом о општим принципима федералног просторног планирања).²⁴ Такође, у метрополитанским подручјима, као што су нпр. подручја око Берлина, Хамбурга, Минхена, Штутгарта и Хановера постоје мултифункционалне асоцијације локалних јединица које се понегде протежу преко граница федералних јединица.²⁵ Основне слабости мултисекторских удружења која имају обележја регионалног нивоa у Немачкој су што се не уклапају у установљене политичко-административне структуре; суочавање са проблемима у градским областима увек захтева посебну управну организацију; оптерећене су одређеним политичким констелацијама на локалним и покрајинским нивоима.

²³ Иако представљају чврсто интегрисану, законски уређену, садржајну и финансијски подстицану сарадњу, учинак метрополских власти није у потпуности остварио очекивања, што је последица њихове „институционалне двосмислености“. С једне стране, власти су снабдевене низом одговорности, јавних овлашћења и ресурса који им омогућавају да ефикасно координирају локалне политике. С друге стране, њихови одбори, као најважнији органи, се састоје искључиво од представника из локалних већа. Извршни органи су сви свесни чињенице да им недостаје демократски легитимитет да наметну своје одлуке општинама и углавном своју улогу остварују као политички посредници који покушавају да обезбеде консензус међу укљученим општинама. R. Hulst., A. Van Montfort, 160 и даље.

²⁴ J. Комшић, 134.

²⁵ Асоцијација града Штутгарта настала је 1994. године. Дуго је сматрана за најнапреднији модел развоја. Регион Штутгарт преузео је обавезне функције регионалног планирања простора, регионалног планирања саобраћаја, одлагања отпада и координирања регионалног економског развоја као и туристичког маркетинга. Удружење се састоји од града Штутгарта и пет суседних округа. Једна од његових посебних карактеристика је да се главно тело за доношење одлука, регионална скупштина, састоји од директно изабраних чланова. Регион Штутгарт ипак није структуриран као независан ниво и због тога снажно зависи од својих чланова.

4. Међуопштинске заједнице као облик регионализације

У свим наведеном случајевима, уз уважавање свих њихових специфичности проистеклих из посебног историјског, политичког, административног, територијалног, економског амбијента, можемо констатовати да се ради о сталним организацијама које поседују функције у неким од стратешких надлежности локалне самоуправе. Иако су оне неретко резултат правно обавезујуће сарадње, улога општина у њиховом конституисању и управљању је квалитативно другачија у односу на више нивое аминистартивно-територијалне или политичке организације. Степен аутономности укључених локалних самоуправа у успостављању и функционисању сталних организација је различит. Пресудно је одређен околностима које опредељују међуопштинску сарадњу унутар једног националног правног система. Његова изразито наглашена јавноправна природа указује на особеност појавних облика не само међу различитим државама (и федералним јединицама) него и у оквиру исте државе (пример Француске, Финске, Немачке, Шведске). Та особеност се првенствено тиче организационог аспекта сарадње.

За разлику од организационог, у погледу функционалног аспекта, као елемента који овај облик чини посебном врстом међуопштинске сарадње, има заједничких карактеристика међу поједином облицима испољавања у различитим државама. У најопштијем, сталне организације које се означавају полурегионалним заједницама увек поседују сопствене надлежности, као и ресурсе за њихово остваривање, који у одређеним случајевима укључују и властите приходе. Надлежности ових организација подразумевају заједничко планирање и развој у читавом низу области. Сличности у функцијама регионалних међуопштинских заједница произлазе из сличности фактора који условљавају њихов настанак. Имајући у виду да неки од најзначајнијих полурегионалних организација постоје у урбаним, односно агломерацијским срединама (неки од примера су метрополитанске заједнице у седам урбаних агломерација у Холандији, метрополитанско веће Хелсинкија, урбане заједнице у Доњој Саксонији, урбане и агломерацијске заједнице у Француској) које представљају усмерен простор са јаким природним, економским, друштвеним,²⁶ а често и правним везама, али не и јединствену

²⁶ С. Поповић под социолошким критеријумом регионализације подразумева оне факторе који се утврђују проучавањем друштвених односа. Регионалне заједнице представљају оквир колективног живота, односно послени ниво на коме се структурирају и координирају различите снаге које интервенишу у привредној и друштвеној активности, а пре националног (вишег) нивоа. Регионална заједница се појављује као просторна пројекција средине, неопходне за повољан развој људских група. С. Поповић, 14-15.

административну јединицу, потреба за заједничким планирањем, координацијом и организовањем заједничких служби од ширег интереса представљају основна поља сарадње и интеграције. Потреба за сарадњом у сличним областима, али из различитих разлога, постоји и у руралним срединама, тако да се ове заједнице јављају и тамо где се снажно осећа одсуство значајнијег урбаног центра који би имао гравитациону улогу. Потреба за обезбеђењем координисаног развоја, функционисањем већих служби, изградња инфраструктуре која превазилази моћ сваке појединачне чланице, те унапређења конкурентског положаја у привлачењу инвестиција, а посебно у контексту приступа структурним фондовима ЕУ, доводи до чврстих интеграција (пример руралних и мањих градских општина у Француској, ретко насељених области у Финској и Шведској, те међуопштинских заједница без регионалних обележја у другим европским државама). Полурегионалне организације се, у функционалном смислу, одликују поседовањем нормативних надлежности. Наведени примери показују да у сваком случају, у мањој или већој мери, ове заједнице врше функцију планирања и координације. Ради се о просторном, урбанистичком, стамбеном, друштвено-економском планирању, а регулаторне надлежности се тичу и животне средине, саобраћаја, здравства, социјалне заштите, цивилне заштите итд. Ипак, ниво надлежности локалне самоуправе пресудно одређује да ли ће међуопштинске заједнице имати регионални карактер. У Холандији, Финској и Шведској је та надлежност широка у мери која омогућава да заједнице које формирају у оквиру јавног права и без додатних, поверених надлежности, могу да садрже и више но што у појединим државама поседују непосредно виши нивои од основне локалне самоуправе. Функције полурегионалних заједница обухватају доношење одлука и вршење управне делатности. Оно што полурегионалне заједнице у свим анализираним случајевима одликује и чини специфичним и другачијим у односу на друге облике јавноправних удружења је њихова мултифункционалност.²⁷ Скоро по правилу, поред функције планирања и координације у различитим областима, ове заједнице управљају и различитим службама, те врше одређене административне послове.

²⁷ У сврху илустрације се могу навести решења неких од међународних докумената о регионима, која говоре о овлашћењима региона. Декларација о регионализму у Европи у додатку члана 3. наводи да су то: регионална привредна политика, регионално планирање, изградња и стамбена политика, телекомуникација и саобраћајне инфраструктуре, енергија и заштита животне средине, пољопривреда и рибарство, образовање на свим нивоима, универзитети и истраживачки рад, култура и медији, јавно здравље, туризам, слободно време и спорт, полиција и јавни поредак. Из наведеног се може уочити да полурегионалне заједнице у анализираним примерима обухватају већину ових питања.

Стална организација, систем органа, мултифункционалност, регулаторна и друга јавна овлашћења (која могу да укључују и сопствене порезе, као у Француској), територијални опсег, чине их веома сличним регионалним заједницама. Уколико пођемо од става да се под регионализацијом подразумева мноштво појавних облика, чије су заједничке тачке некад и сувише ретке, те да се она у најопштијем може класификовати на три типа, 1) регионализацију без стварања регионалног нивоа; 2) регионалну децентрализацију и 3) политичку регионализацију,²⁸ онда у облицима међуопштинског повезивања које поседује одговарајуће организационе и још важније функционалне карактеристике можемо препознати облик регионализације, у првом поменутом типу.

Ипак, утемељеност оваквих заједница међуопштинским споразумом, а не уставом или законом, као актима са снагом утемељења других власти, једно је од основних обележја која их чине особеним. Као што је већ речено, законски су уређене форме овакве сарадње, но и поред законске институционализације, увођење у правни поредак ових заједница се врши путем међуопштинског споразума. Ма колико да локална самоуправа била снабдевена надлежностима која преноси на ове заједнице, односно колики број тих овлашћења да био поверен од стране државе, што у анализираним примерима овај облик интегрисане сарадње приближава регионима као посебном нивоу организације власти, њихово утемељење се, и поред одређеног формалног критеријума, заснива на споразуму појединих локалних самоуправа чије је право „установљавања“ знатно уже. Поред тога, зависно од законских решења која ограничавају или намећу одређена ограничења њихове територијалне аутономије, постоји могућност да поједине општине не буду обухваћене, односно да се ове заједнице формирају само на делу територије једне државе чије их законодавство познаје, односно да неке од њих буду и сувише малог територијалног опсега. Стога, прикладнији термин за ове заједнице је да су оне полурегионалне.

Одређени међународни документи, за које се наглашава да представљају кодификацију добрих пракси и уобличење могућих заједничких именитеља територијалних заједница које би се могле сматрати регионалним, инсистирају, по нашем мишљењу, на формалном критеријуму. Декларација о регионализму у Европи, коју је усвојила Скупштина европских региона 1996. године наводи: „Регион је признат у националном уставу или закону

²⁸ Ј. Комшић, 130.

kojim se garantuje његова аутономија, идентитет, овлашћења и организациона структура.²⁹ Овај документ инсистира и на пуном демократском легитимитету региона, предвиђајући директне изборе представничког тела.³⁰ Слично је и са Европском повељом о регионалној самоуправи, коју је усвојио Конгрес локалних и регионалних власти,³¹ као и нешто флексибилнијом Хелсиншком декларацијом о регионалној самоуправи.³² Иако се наглашава да принципи утврђени наведеним и другим сличним документима пружају довољан оквир за прилагођавање приликама у различитим државама, релативно опсежна регулатива не даје сувише простора за прилагођавање суштинских захтева, а они су углавном базирани по узору на институционални регионализам у Шпанији и Италији. Не улазећи у анализу поменутих докумената, можемо нагласити да јавни послови који захтевају „регионална“ решења постоје, без обзира да ли и у ком облику постоји ниво власти између општина и саме државе коме били поверени. Алтернатива централизованом вршењу тих послова састоји се у њиховом поверавању у надлежност неком регионалном нивоу, било да се ради о политичком или самоуправном нивоу. У условима непостојања историјског индивидуалитета, односно других јасних и довољно одређених географских, економских, друштвених и сличних критеријума по којима би се спровела регионализација с централног нивоа, односно увео виши степен самоуправе на једном ширем подручју, уместо политичке арбитерности која често представља једини критеријум територијалне реорганизације, могућност појединачних локалних самоуправа да препознају своје интересе, односно њихову комплементарност са другим јединицама, те да их путем законски спецификованих форми и уз одређена територијална ограничења и подршку државног нивоа спроведу путем стварања садржајних функционалних заједница, може да представља једно од решења регионализације. Уосталом, појавни облици регионализма, као начини остваривања регионалних потреба, су у тој мери међусобно различити да би се свако формализовано уобличавање

²⁹ Декларација о регионализму у Европи (1996). члан 1, тачка 2.

³⁰ Ibidem, чл. 2., тачка 2 и 3.

³¹ Европска повеља о регионалној самоуправи (1997). чл. 2: „1. Принцип регионалне самоуправе у највећој могућој мери признаје се у уставу. 2. Делокруг рада регионалне самоуправе одређују искључиво устав, статuti региона, национални или међународни закон.“

³² Хелсиншка декларација о регионалној самоуправи наводи да, „тамо где она постоји, регионална самоуправа је део демократске управе и на тај начин регионалне власти, након што су успостављене, морају да задовоље минималне стандарде демократског уређења, као и да добију законске надлежности и могућност, у уставном и законском оквиру, да уређују и воде део јавних послова у њиховој надлежности, у интересу својих грађана, а у складу са принципом субсидијарности.“

те праксе могло сматрати само оријентиром у избору национално и с обзиром на значај локалне самоуправе, локално прихватљивом облику институционализације региона. Свакако да питање вршења јавних послова, нарочито када оне подразумевају нормативне акте или посебно фискалну аутономност подразумева и демократски легитимитет. Ипак, у данашње време, услед велике диференцијације управне делатности,³³ нису ретки случајеви поверавања читавог низа јавних овлашћења различитим службама, регулаторним телима и другим облицима функционалне децентрализације која уживају значајан степен самосталности, а не поседују демократски легитимитет. Ипак, ово питање свакако да није једнозначног карактера, те као такво заслужује и посебно разматрање. Међутим, недостатак демократског легитимитета ових заједница у суштини их чини хибридни. Постојала су бројна становишта у свим земљама где ове заједнице постоје, некад чак и у формалном облику и у законодавној процедури, да се уведу непосредни избори за органе ових заједница. Ипак, таква врста легитимитета би у суштини створила нове облике локалне (регионалне) самоуправе,³⁴ што би озбиљно могло да угрози аутономију локалних самоуправа које чине овакве заједнице и које су дужне да чувају њихове интересе, што се углавном обезбеђује путем делегирања. Поседовање јавних (посебно регулаторних) овлашћења без демократског легитимитета, уз претходно наведене карактеристике, овај облик интегрисане сарадње чини полурегионалним квазивластима.

5. Завршна разматрања

Поред свих околности које уопште условљавају међуопштинску сарадњу, за њен најинтегрисанији облик би се могло навести и да се одликује већим степеном међузависности на одређеном простору. Одсуство средњег нивоа власти, односно вишег степена локалне самоуправе (Финска), односно његова слаба улога, или неадекватне границе са становишта потребе за регионалним планирањем и координацијом (пример Холандије, Француске, Шведске, појединих

³³ Више о томе у Е. Пусић, Наука о управи, I, Народне новине, Загреб 1989., 40.

³⁴ Р. Марковић наводи: "Територијална децентрализација у ширем смислу је народна самоуправа, која, у зависности од величине територије на којој се конституише, може бити локална самоуправа (у локалним заједницама) и регионална територијална аутономија (у ширим заједницама, регионима). Ту нема никаквог преношења државних послова, него самоуправног обављања локалних и регионалних послова, као својих послова (оригинерних, непренесених). Р. Марковић, Уставно право и политичке институције, Правни факултет Универзитета у Београду Службени гласник, Београд 2008., 403.

покрајина у Немачкој), тј. функционисањем одређених служби или управљањем средствима структурних фондова ЕУ или државних грантова, условљавају настанак заједница које би вршиле наведене функције.³⁵ Такође, ширина надлежности локалне самоуправе обликује процес њиховог удруживања. Мањи обим, те поседовање углавном надлежности управног карактера, не омогућавају степен интеграције који би резултирао овим обликом.

Примери држава у којима постоје сталне међуопштинске организације са сопственим надлежностима, у погледу којих подсећају на регионалне власти, указују на оријентацију очувања локалне аутономије тамо где се као неопходно појавило питање прилагођавање територијалне основе новим надлежностима, тј. територијална консолидација. У овим случајевима она се не остварује наметањем с централног нивоа, већ путем међуопштинског повезивања, у већој или мањој мери подстицаног, усмераваног или ограниченог одређеним законским интервенцијама, као што су обавезне међуопштинске надлежности, регулација могућих организационих аранжмана, захтевањем одређене демократске легитимације и систем финансијских подстицаја.

Једном речју, потреба за овако чврстим облицима повезивања, које неминовно доводи до одређеног степена концентрације и смањења локалне аутономности посматрано са становишта укључених општина, резултат је државне интервенције или подстицања које у одређеним обележјима имају и елементе принудног обједињавања, али и настојањем самих локалних самоуправа да избегну наметање територијалне реорганизације која би резултирала обједињавањем и губитком посебног субјективитета, односно увођења новог нивоа који би нужно захватао део локалне аутономије, са разликом да општине које би њиме биле обухваћене не би остваривале контролу, партиципацију или утицај који имају у погледу међуопштинских организација.

Имајући у виду постојање асиметричне децентрализације, једноступеност локалне самоуправе, као и неуједначеност капацитета и степена развоја њених јединица у Србији, могла би се размотрити нека од решења међуопштинске сарадње као средства за обезбеђење регионалних потреба у државама које карактеришу слична решења, односно проблеми, без да се дира у уставни

³⁵ Д. Вучетић, Међуопштинска сарадња као вид територијалне реформе, Правни живот: тематски број Право и време, вол. 58, бр. 11, Београд 2009., 417-418.

концепт децентрализације или уводе нови нивои власти.³⁶ Уосталом, организациону основу за таква решења можемо наћи у проширењу улоге и организације постојећих округа, тачније савета управног округа, односно међуопштинских развојних агенција и проширењу улоге међуопштинског договарања у обезбеђењу равномерног регионалног развоја.

Darko Golić, Ph.D

Assistant Professor

Law Faculty for Economy and judiciary

INTER-MUNICIPAL COMMUNITIES AS SEMI-REGIONAL (QUASI) GOVERNMENTS

Summary

This paper deals with the forms of integrated inter-municipal cooperation in specific European countries that have certain characteristics of regional-level governments. Based on the analysis of different forms of appearance, mutual characteristics of these communities are presented, with a special review of their functional aspects. Bearing in mind that needs for regional planning, coordination of local policies and functioning of regional offices are fulfilled through different institutional solutions, we point out that it is possible to provide a certain institutional and decentralized form of their achievement. Although the entities that are created through specific forms of inter-municipal cooperation cannot be marked as being territory-political, i.e. being institutional regions, that is what they are, from a functional point of view.

Keywords: inter-municipal cooperation, regionalization, local self-government

³⁶ О условљености, настанку, развоју и садржини идеја о регионализацији у Србији више у: З. Лончар, Настанак и развој идеје о регионализацији Србије, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 2, Нови Сад 2009, 333-344.