

ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ **– управни аспекти –**

Апстракт:

Аутор је у раду настојао да разјасни недоумице везане за појмовно одређивање децентрализације које проистичу из различитог приступања њеном дефинисању. Пред читаоца је изнео виђење децентрализације из угла управног права и науке о управљању из кога се, по мишљењу аутора, јасније уочава њена права природа. Извршено је појмовно одређивање децентрализације и диференцијација од њој сличних института: деконцентрације, деволуције и аутономије.

Анализиран је управноправни контекст у коме се данас децентрализација одвија, а који карактеришу начело супсидијарности, вредности савремене јавне управе, нове управне доктрине (доктрина доброг управљања „good governance“, произашла из критике „новог јавног менаџмента“), сталне управне реформе и процес европеизације.

Децентрализација, попут јаког лека, мора бити примењена у правом тренутку и правој дози и, уколико је усмерена на решавање одговарајућих проблема, имаће исцељујуће дејство. Због тога је данас све мање простора за грубу, дискрециону и арбитрарну политичку интервенцију у овој области, а управни, управно-технички и економски фактори имају све већи значај и улогу у доношењу одлука везаних за децентрализацију. Крајњи циљеви сваке децентрализације су побољшан квалитет пружања јавних услуга (боље управљање јавним пословима) и јачање легитимитета децентрализованих нивоа власти уз истовремено смањење јавних трошкова. Питање техничког решења овако постављених циљева

сасвим је друга ствар и много је компликованије него што то на први поглед изгледа.

Кључне речи:

децентрализација, деконцентрација, деволуција, супсидијарност, управне доктрине.

Преко деведесет процената демократски устројених држава сачињено је од децентрализованих јединица чији се органи формирају непосредном и слободно израженом вољом грађана испољеном на изборима. У читавом свету у току је процес преношења овлашћења на ниже нивое власти, али се он, на жалост, врло често спроводи нестручно. Један од узрока за то је и што је и сама децентрализација нејасан концепт, чије границе су недовољно прецизно теоријски одређене и може се проучавати из статистичке и динамичке визуре.

Управноправни контекст у коме се данас децентрализација одвија карактеришу начело супсидијарности, вредности савремене јавне управе (које су често међусобно у узајамној опозицији), нове управне доктрине (доктрина доброг управљања „good governance“, произашла из критике „новог јавног менаџмента“), сталне управне реформе и процес европеизације. Због тога је данас све мање простора за грубу, дискрециону и арбитрарну политичку интервенцију у области децентрализације, а управни, управно-технички и економски фактори имају све већи значај и улогу у доношењу одлука везаних за децентрализацију. Децентрализација је постала професионални посао са сопственим правилима струке, и кумулираним упоредним искуствима, који не оставља простора за романтичарско-интуитивна експериментисања и мистификације. Циљеви сваке децентрализације су заправо сасвим једноставни: побољшан квалитет пружања јавних услуга (боље управљање јавним пословима) и јачање легитимитета децентрализованих нивоа власти уз истовремено смањење јавних трошкова. Питање техничког решења овако постављених циљева је сасвим друга ствар и много је компликованије него што то на први поглед изгледа.

Процес децентрализације у европским земљама са консолидованим демократијама разликује од истог процеса у земљама са

тзв. консолидујућим демократијама утолико што је у овим првима поступнијег, више еволуционог него револуционарног карактера. У овим другим, тзв. транзиционим земљама, децентрализација, односно оживљена локална самоуправа, имала је наглашен карактер једне демократске институције, без чијег развоја није била могућа изградња савременог демократског система у тим земљама. Прелазак из социјалистичког у вишестраначки демократски систем довео је до нарастања „глади“ за учешћем у политичком процесу на коју се реаговало појачаном фрагментацијом територијалне структуре јединица децентрализације. Са друге стране, изгледа да европске земље улазе у нову фазу територијалних реформи битно другачијих од оних спроведених 60 и 70 година прошлог века, чије су заједничке црте јачање општинских и међуопштинских оквира, покрети у правцу регионализације и заједнички проблеми у организацији функционисања урбаних подручја. Након што су ојачале улогу локалне и регионалне самоуправе, укрупниле локалне јединице и обављање локалних послова засновале на рационалности, ефикасности, смањењу трошкова, економичности и тсл. европске државе са консолидованим демократским системима суочиле су се са кризом легитимитета у својим јединицама децентрализације.

I

Приступи дефинисању децентрализације у научно-стручној теорији и пракси имају следећа полазишта: политичко, уставно-правно, управноправно.

Овај рад има за циљ да читаоцу изнесе виђење децентрализације пре свега из угла управног права и науке о управљању из кога се, по нама, јасније уочава њена права природа.¹ Пошто у

¹ У нашој стручној литератури највише је заступљено политичко или уставно-правно одређивање децентрализације. Разноликост приступа дефинисању децентрализације илустроваћемо следећим примерима.

Тако, према Е. Пусићу, децентрализација је „свако слабљење утјецаја одређеног центра некога организацијског сустава на дијелове тога сустава (Наука управу, Загреб 2002, стр. 136), али и „пријенос послова на локалне органе, и то пријенос у којем одлучује увијек и у сваком случају централна државна власт“ (Комуна и опћина, Загреб 1981, стр. 31).

„Под децентрализацијом (децентрализмом) се подразумева такав процес у држави, путем кога се настоји да се смањи надлежност и обим послова централних органа. Путем децентрализације се повлаче поједини послови из надлежности централних власти, а у циљу да се њихово вршење повери органима са ужом надлежношћу: а) било да се ради о органима територијалне децентрализације, тј. о органима уже територијалне надлежности (локална власт односно локална самоуправа); б) било да је у питању надлежност специјализована по свом објекту.“ (С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, Управно право општи део, Београд 2002, стр. 123).

„Супротан процес од централизације управе је њена децентрализација. У неутралном, техничком смислу, децентрализација управе се огледа у промени места (дислокацији) вршења појединих група управних послова. И то тако да се управно одлучивање одвија - мањим или већим делом измешта из државног средишта - на више нецентралних места у држави. Речју, код органа чија надлежност покрива само одговарајући ужи простор државне територије.“ (З. Томић, Управно право – систем, Београд 2002, стр. 204)

„Са друге стране, децентрализација у организационом смислу значи управљање организацијом из више центара. Централизација подразумева систем у којем се одређеним организационим целинама и овлашћеним лицима препушта да релативно самостално извршавају одређени круг задатака и послова. У том смислу, децентрализација означава преношење овлашћења на ниже јединице које уживају одређени степен самосталности како у погледу избора када ће приступити извршењу неког посла, тако и у погледу начина на који ће се посао обавити.“ (С. Лилић, П. Димитријевић, М. Марковић, Управно право, Београд, 2004, стр. 51)

М. Влатковић констатује да је „децентрализација административно-управни, а локална самоуправа ... изразито политички појам, посебне садржине и карактеристика" (Изазови локалне самоуправе у Србији 1990-2006, Београд 2006, стр. 45). А затим наставља: „По нашем схватању, децентрализација, која се понекад као појава супротна централизацији сматра обликом испољавања локалне самоуправе, није исто што и локална самоуправа.“(!?)

М. Димитријевић децентрализацију сагледава као „преношење послова са државних на друга, недржавна тела, самоуправне организације.“ (М. Димитријевић, Развој организације државе и увод у право, Подгорица 2006, стр. 106).

„Децентрализација подразумева пренос власти у већој или мањој мери на локалне органе власти. Пренесене послове органи локалне власти извршавају као своје, без уплетања централног органа у њихову надлежност. Децентрализација је једна од основних карактеристика локалне самоуправе, а у суштини значи слабљење утицаја центра организације на њене делове“ (М. Мандић, Организација власти у локалним заједницама са посебним освртом на Босну и Херцеговину (докторска дисертација) Нови Сад 2002).

Р. Маринковић сматра да децентрализација најчешће представља „преношење одређених извршних и управних функција из надлежности централних на локалне

нашој научно-стручној јавности још увек постоји конфузија у погледу пожељног степена децентрализације, покушаћемо да разјаснимо неке недоумице везане за њу, јер само одговарајуће планирана и спроведена децентрализација може повећати ефикасност јавног сектора и на тај начин подстаћи развој и друштвени бољитак свих грађана Републике Србије. Другим речима, децентрализација је попут јаког лека – мора бити примењена у правом тренутку и правој дози и, уколико је усмерена на решавање одговарајућих проблема, имаће исцељујуће дејство.

Децентрализација је антипод централизацији – другој крајности у организовању рада државних органа и организација. Идеал централизоване, унитаристички уређене државе подразумева да се сви јавни послови врши из једног центра, чиме се обезбеђује јединство у управљању и најчешће је симболички представљен у облику пирамиде, на чијем су врху концентрисане функције одлучивања и управљања. Ова конструкција има само теоријски значај, јер је практично неостварљива и нигде не постоји у апсолутном облику.²

органа (обично административне), али и на политичке (скупштина, веће).“ (Р. Маринковић: Локална самоуправа, Београд, 1998, стр. 510).

² Још је Наполеон III говорио да се са даљине може владати, али да се само изблиза може добро управљати. В.: Р. Марковић, Федерација и Федерализам, Ниш, 1988, стр. 337. Као предности централизације приликом доношења одлука наводе се: 1. јасно и тачно сагледавање целине – циљева, задатака и интереса целе државе, односно организације којом се управља; 2. изводљивост дугорочног планирања (одвојеност од тренутних потреба јединица у саставу); 3. уједињење партикуларних интереса и њихова интеграција у јединствену целину; 4. јединственост процедура на целој државној територији и 5. убрзавање поступка доношења одлука, односно лакша и примеренија употреба информационо-комуникационих технологија. „Систем је централизације прост; није скуп; значи јаку, усредсређену, управну власт; има неоспорну надмоћност над системом децентрализације у свима пословима у којима треба имати много плана и методе; уопште, по том се систему послови воде са ширим погледима и јачим осећањем великих државних интереса, јер се воде с висине и из далека“ (С. Јовановић, О држави – Основи једне правне теорије (Сабрана дела, Књ. 8). Београд, 1990, стр. 403.)

Недостаци централизације су: 1. угроженост бирократизацијом и одвајање одлучујућег органа са врха хијерархијске лествице од подручних јединица које су у непосредном контакту са грађанима; 2. смањена ефикасност одлучивања – врх државне организације постаје „уско грло“ у одлучивању; 3. спор, незаинтересован, крут и шаблонизован приступ спровођењу одлука од стране нижих

Насупрот централизацији, децентрализација подразумева увећање надлежности нижих, периферних територијалних колективитета, при чему они остају, у извесној мери, и даље подређени вишим управним инстанцама. Дакле, централизацији и децентрализацији су иманентни односи и стања надређености и подређености, јер само оно што је устројено као хијерархијски уређен поредак може бити одрживо. „Подела послова између хијерархијски једнаких органа или институција, рецимо министарстава сложене државе и државе у њеном саставу или између двеју општина, нема везе с децентрализацијом“.³ Апсолутно децентрализована држава, у којој се сви државни послови обављају на нивоу самоуправних ћелија, такође је неостварив идеал.

Зато се, приликом анализе државног уређења, никада не може поставити питање да ли нека држава јесте или није децентрализована, већ само у којој мери она то јесте, односно није. Дакле, за почетак, поделу на централизоване и децентрализоване државе морамо учинити с обзиром на то који субјекти обављају највећи део управних послова.⁴

Према Келзену⁵ централизација и децентрализација су основни облици државног уређења и „сви проблеми централизације и децентрализације ... у ствари су проблеми који се тичу подручја важења правних норми и органа који их стварају и примењују“, а о једном правном поретку и једној држави може се говорити све док постоји бар једна основна (централна) норма која важи за целу државну територију. Према истом аутору, децентрализовани правни поредак постоји као систем норми које имају различита територијална подручја важења, при чему је правни поредак који важи једино за делимичну заједницу створен од органа изабраних само од чланова те делимичне заједнице.

организационих јединица (због непознавања разлога и мотива за доношење одлуке) – услед чега ниже јединице стално траже додатна упутства и директиве одозго и 4. замирање иницијативе нижих јединица.

³ М. Петровић, *Наука о управљању као претпоставка управне политике* (Општи део), Ниш, 2006, стр. 200.

⁴ Више о мерењу степена децентрализације видети у: С. Kearney, *Decentralization Index*, Brown University, 1999.

⁵ В.: Х. Келзен, *Општа теорија права и државе*. Београд, 1951, стр. 295.

Према нашем мишљењу, децентрализацију (према лат. *de* и *centrum* – од центра) треба схватити као пренос власти и јавних послова са једног на друго правно лице јавног права – представника грађана, чије вршење и обављање остаје под преносиочевим нехијерархијским надзором.⁶ Уколико се власт одлучивања (владе) преноси на државне органе и организације (без својства правног лица јавног права, а под хијерархијским надзором) онда је у питању неправна, односно управна децентрализација. Права децентрализација, са друге стране, јесте пренос власти владе на недржавне субјекте јавног права (територијалне колективитете и јавне установе, са својством правног лица јавног права), који су под нехијерархијским надзором више управе, и који су легитимисани непосредним избором од стране грађана.⁷

Уколико се уз власт владе недржавним субјектима преноси и законодавна власт, онда тај вид децентрализације носи назив деволуција.⁸ Уколико пренета законодавна власт, пак, укључује још и доношење закона у материјалном смислу, као општих правних аката који изворно/иницијално уређују правне ситуације (односе) становника одређеног дела државног подручја, онда се ради о аутономији (грчка реч чији је изворни смисао „самозаконодавство“), посебном типу децентрализације политичког карактера. Ови закони аутономних територијалних јединица имају ужи територијални домашај – примењују се на оном подручју које има аутономни статус, и за разлику од државе, аутономне јединице немају суверену власт принуђивања на својој територији.

⁶ В. слично схватање у: М. Петровић, *The Essence of Regions – with a Particular View of the Latest Kinds of Regionalization: Scotland, Wales and Northern Ireland in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. *Facta Universitatis Series: Law and Politics* (Vol. 1, No 7) 2003, стр. 747.

„Француска теорија супротставља и језично та два квалитетно различита права надзора као *contrôle hiérarchique* (надзор вишег над нижим органом државне управе) од *contrôle tutelle* (надзор органа државне управе над самоуправним тијелом).“ (И. Крбек, *Право јавне управе ФНРЈ* (Књ. 1). Загреб, 1960, стр. 66.)

Л. Костић сматра да је држава децентрализована када уместо јединства у држави постоји „плуралитет законодавства“. Л. Костић, (н. д., стр. 105) чиме изједначава децентрализацију и деволуцију.

⁷ З. Томић, *Управно право – систем* (4 издање). Београд, 2002, стр. 205.

⁸ Постоје и схватања по којима је једино деволуција права децентрализација.

Аутономија, такође, има своје подврсте. Прва је тзв. Друштвено-политичка аутономија која постоји када аутономне управе врше скоро све државне послове. О „културној“ аутономији се говори када се самостално уређују послови у области школства, просвете итд. Трећа врста тзв. економска аутономија постоји када је реч о независном управљању економским пословима и јавним добрима аутономног подручја.

Келзен разликује следеће основне степене децентрализације: административна децентрализација, децентрализација путем локалне аутономије, децентрализација у виду аутономних покрајина и савезна држава, као највиши степен децентрализације у унутрашњем праву.⁹

Облици у којима се децентрализација може појавити су: територијална и нетериторијална (чији подвидови су реална/стварна и персонална децентрализација).¹⁰

Када је територијална децентрализација (или самоуправа) у питању, територијалној јединици поверава се вршење два типа послова: први из сопственог аутономног делокруга, најчешће заснованог на уставу и закону и други из пренесеног оквира, које им поверавају државни органи да их врше уместо њих.

Територијална децентрализација се даље разврстава на просту и потенцирану. Проста децентрализација је онај вид територијалне децентрализације где су ужи територијални колективитети

⁹ По овом аутору постоји и децентрализација међународног права. Х. Келзен, н. д, стр. 298-301. Критику децентрализације међународног права дао је М. Петровић: Југословенска ратна збивања и проблем односа међународног и „унутрашњег“ права. Југословенска криза: поуке за међународно право. Ниш, 2000, стр. 11-35.

¹⁰ С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић – Управно право – општи део, Београд, 2002. год, стр. 121–126. Нетериторијална децентрализација може бити: персонална, када се одређена врста послова препушта одређеној физичком лицу или њиховој групи, при чему су она међусобно повезана неким битним заједничким особинама и реална (функционална), када се поверавање послова врши посебном органу, чешће правном лицу јавног права, према врсти послова. Постоје и схватања да децентрализација може бити само територијална и функционална (*decentralisation par service, decentralisation by services*), односно да не постоји персонална децентрализација. В.: Р. Марковић, Теоријскоправни и уставноправни модел аутономије. Федерација и Федерализам, Ниш, 1987, стр 337.

потчињени само највишој целини – државном врху, а у потенцираном облику територијалне децентрализације они су потчињени и хијерархијски вишим територијалним деловима државе (на пример регионима).

Супротно територијалној, код реалне или стварне децентрализације делегира се вршење тачно одређене делатности, на пример, са једног на други централни орган или правно лице јавног права (уз успостављање односа надређености и подређености) или се, приликом успостављања различитих јавно-комуналних предузећа, делегирају послови општине на те организације, чиме им се, заправо, поверава вршење јавних овлашћења. Овом другом виду децентрализације нарочито је допринео развој јавних служби. Код персоналне децентрализације ради се о делегирању послова (најчешће од стране државе) једној, заједничким карактеристикама међусобно повезаној, групи лица (припадницима исте професије, религије итд.). Таква групација ће поверене послове вршити преко својих аутономних органа (тзв. културно-просветна аутономија).

Даље, децентрализација се може разврстати на нормативну, управну и судску¹¹ с обзиром на то која је врста власти предмет преношења на децентрализоване целине.

Близак појмовима централизације и децентрализације је и појам деконцентрације, који се у смислу принципа рада неке организације почео употребљавати средином 19. века у Француској. И децентрализација и деконцентрација представљају два вида „децентраирања“ власти.¹² Под деконцентрацијом се уобичајено подразумева „додељивање извесне самосталности нижим, обично месним представницима централне власти“. Поједини аутори овај процес означавају и као „управну“ односно „зависну“ децентрализацију, док је права децентрализација по њима „независна“. Оваква подела има основа, будући да је и деконцентрација подврста децентрализације.

Покушајмо сада да утврдимо, где су разлике између ове две појаве – деконцентрације и праве децентрализације? Да ли можда разлику треба тражити у томе што се децентрализација огледа у

¹¹ В.: С. Поповић, М. Петровић, Б. Марковић, н. д., стр. 124.

¹² Г. Бребан, Административно право Француске, Београд, 2002. стр. 63.

оснивању правних лица јавног права за обављање децентрализованих послова, док деконцентрисана надлештва немају правни субјективитет и налазе се у саставу државе као правног лица јавног права *sui generis*? Да ли је линија разграничења постојање, односно непостојање права на давање обавезних инструкција виших (централних) нижим (подручним) органима? Да кључна разлика не лежи у већој финансијској самосталности нижих јединица?

Иако је свако од ових питања значајно, одлучујући критеријум за разликовање децентрализације и деконцентрације треба тражити у степену персоналне власти централне над нижим управама. Уколико су функционери нижих управних јединица у служби централне управе, која има право самостално да их поставља и смењује, тада се може говорити само о деконцентрацији. Уколико, пак, ово право припада функционерима или грађанима ниже управне ћелије, онда се ради о децентрализацији (или самоуправи).¹³

II

Начело супсидијарности делује у смеру веће децентрализације система управљања – захтевом да се што већи број јавних послова пренесе у надлежност грађана најближих јавним надлештвима, уз истовремено јачање њихових економских и политичко-легитимационих капацитета за обављање пренетих послова. Ово начело уграђено је у одредбу члана 4 Европске повеље о локалној самоуправи која представља средство за хармонизацију система територијалне самоуправе у земљама чланицама Савета Европе.

Примена управне доктрине новог јавног менаџмента (*the new public management*), са друге стране, имала је низ негативних последица по локалну самоуправу и децентрализацију. Управна доктрина је скуп концепција о најбољим начинима регулисања, управљања и организовања у јавном сектору, који у себе често укључују одређене вредности.¹⁴ Доктрина новог јавног менаџмента

¹³ М. Петровић, *Наука о управљању...*, стр. 202.

¹⁴ Демократске политичке вредности су легитимитет, политичка одговорност изабраних представника грађана, јавност, доступност, транспарентност, отвореност, одрживост, прихватање грађанских иницијатива, прилагодљивост, оријентација на кориснике, политичка и функционална самосталност, етичност итд.

је довела до централизације и ограничавања надлежности јединица територијалне децентрализације у појединим англосаксонским земљама.¹⁵

У покушају да исправи лоше стране новог јавног менаџмента настала је и развила се доктрина доброг управљања (good governance). Доктрина добре управе истиче улогу сарадње грађана, цивилног друштва и јединица територијалне децентрализације кроз широке, партнерске мреже ради формулисања јавних политика у циљу друштвено-економског развоја. Циљеви доброг управљања су снажнији управни капацитет јавних институција, ојачан друштвено-политички легитимитет јавне управе, у чему локална самоуправа и децентрализација имају незаменљиву улогу. Нагласак на добро управљање, нарочито у новом миленијуму, стављају Европска Унија,¹⁶ ОЕCD, Светска банка, UNDP, сврставајући га међу базичне доктрине јавне управе.

Из доминантних управних доктрина проистичу управне реформе, чији резултати, пак, повратно делују на редефинисање владајуће(их) управних доктрина. Управне реформе се дефинишу као значајније институционалне промене тренутног управног система неке државе применом мера структурног, функционалног,

Правне вредности су законитост, правна сигурност, правна одговорност управе, заштита права човека и грађанина, једнакост, непристрасност, судски надзор управе, владавина права, правично поступање итд.

Социјалне вредности су друштвена правда (праведност), солидарност, социјална осетљивост, брига (старање), милосрђе, финансијска доступност услуга сиромашнима, саосећајност, помоћ грађанима, очување друштвено културне разноврсности, социјална коректност, итд.

Економске вредности су економичност, ефикасност, и ефективност (тзв. 3 E), предузетништво, тржишна вредност, подстицајност и развојност, квалитет јавних услуга итд.

И ту су и еколошке вредности: заштита околине, штедња природних ресурса, живот у сагласности са природом, очување природне разноликости и тд.

¹⁵ J. Caulfield, H. O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millenium*. Leske + Budrich, Opladen, 2002, 211 pp. Са друге стране, у скандинавским земљама и Немачкој ова доктрина се није негативно одразила на локалну самоуправу. В. више у: V. Hoffmann-Martinot, H. Wollmann, *State and local government reforms in France and Germany: divergence and convergence*, VS Verlag, Wiesbaden, 2006, 268 pp.

¹⁶ Видети више у Белој књизи о Европској владавини из 2001, доступној на Интернет страници: <http://europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2001/com20010428en01.pdf>.

персоналног, финансијског и политичког карактера. Крајњи циљ сваке реформе је јачање институционалног капацитета државе и његово прилагођавање промењеним околностима. Управне реформе инспирисане доктрином доброг управљања (и децентрализацијом) још увек нису до краја научно обрађене и проучене.

Важну компоненту процеса децентрализације, пре свега у транзиционим земљама (каква је и Србија) чини процес европеизације.¹⁷ Различити су начини на које европеизација утиче на децентрализацију. Прво, то чини конвергенцијом националних управних система, тј. стварањем европског управног простора, утемељеног на начелима врло блиским доктрини доброг управљања као што су: владавина права, отвореност, транспарентност, одговорност и ефикасност. Европска Унија у многим доменима инсистира на либерализацији и приватизацији, укључујући и јединице територијалне децентрализације и њихова комунална предузећа (која морају да примењују правила надметања приликом јавних набавки, спречавања сукоба интереса, јавности итд.). Европеизација укључује и процес хармонизације регионалне самоуправе, подстицања равномерног регионалног развоја и кохезиону политику. Том приликом се, услед интеракције јединица територијалне децентрализације са националном државом и самом Европском Унијом, у склопу европског управног поретка отварају питања вишестепеног управљања (multi-level governance), која се објашњавају путем теорије мрежних система, теорије федерализма, теорије хаоса, опште теорије менаџмента и др. Посматрано из такве визуре јединице територијалне децентрализације се сагледавају као чворишта у глобалним управним мрежама.¹⁸

Успех у спровођењу децентрализације зависи од пуно чињеница. Прво, без одговарајућег нивоа достигнутог материјалног стања у једној држави децентрализација није могућа. Статистичке

¹⁷ В.: W. Pleschberger, Cities and municipalities in the Austrian political system since the 1990s. New developments between “efficiency” and “democracy”. U: N. Kersting, , A. Vetter (eds.) Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Leske + Budrich, Opladen. 2003, p. 132.

¹⁸ J.S. Jun, D.S. Wright (eds.) Globalization & Decentralization: Institutional Contexts, Policy Issues, and Intergovernmental Relations in Japan and the United States, Washington: Georgetown University Press, 1996.

анализе показују да децентрализација може бити правилно спроведена, и довести до повећања нивоа прихода само уколико је држава у питању досегла одређени ниво развоја. С. М. Липсет је у својој студији „Политички човек“ навео принцип да земље које нису прешле одређену границу бруто-дохотка по становнику (500 долара по глави становника) немају ни минималне услове за демократију. Исто важи и за децентрализацију. Њен успех је много мање угрожен у категорији земаља са средњим или високим приходима. У земљама са нижим и најнижим приходима, децентрализација не може бити успешно спроведена,¹⁹ јер она неминовно доводи до даље диференцијације државне организације, њене разуђености стварањем мреже недржавних органа и организација, са великим и захтевним чиновничким слојем, који је потребно адекватно финансирати из локалних јавних прихода (пореза и такси) остварених опорезивањем развијене подручне привреде и грађанства одређеног степена имућности, културе и свести о припадности локалној заједници.²⁰

Де Мело и Баренштајн су анализирали проблематику управљања у контексту децентрализације. На основу емпиријских истраживања дошли су до закључка да се управљање може унапредити децентрализацијом функција и начином њиховог финансирања.²¹

¹⁹ В.: R.W. Bahl, J.F. Linn, *Urban Finance in Developing Countries*. London, 1992, p. 393. Према R. Prud'homme, *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper 1252 (World Bank), 1994. p. 26.

²⁰ Пре скоро 40 година Oates је емпиријски показао (проучавајући 58 држава) да је степен централизације у негативној корелацији са степеном реалног дохотка по становнику. В.: W. E. Oates, *The Theory of Public Finance in a Federal System*. Canadian Journal of Economics. 1., (1968.), 37. – 54; W. E. Oates, *Fiscal Federalism*. New York, Chicago, San Francisco i Atlanta: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.; W. E. Oates, ur., *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington i Toronto: Lexington Books, 1977.. S.J. Bailey (*Local Government Economics. Principles and Practice*, Houndmills, Basingstoke, London, Macmillan Press Ltd., 1999.; *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave, 2002.) такође показује да је децентрализација везана за виши степен економског развоја.

²¹ L.R. De Mello, Jr. и M. Barenstein, „Fiscal Decentralization and Governance – A Cross Country Analysis“, IMF Working Papers, WP 01/71, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001.

Децентрализација може позитивно утицати на ефикасност рада државне организације.²² Потребне и жеље становника различитих подручја неке државе често се међусобно разликују. На пример, ако становници општине А желе више рекреације, а становници општине Б више образовања, општа законска мера о начину пружања услуга рекреације и образовања, која не води рачуна о локалним специфичностима, неће задовољити становнике ниједне од ове две општине. Али децентрализована алокација ресурса боље ће задовољити потражњу и једних и других и на тај начин побољшати благостање и једних и других.²³ Питање на које још није дат дефинитивно аргументован одговор, јесте да ли је пружање једне услуге ефективније и ефикасније на локалном него на национално-државном нивоу? Један од разлога сложености одговора је што пружање појединих услуга на локалном нивоу може укључивати послове из домена тзв. економије скале, који нису подобни за децентрализацију, или се могу преносити у надлежност само територијално ширим јединицама децентрализације.²⁴

У прилог децентрализације говори и карактер, односно природе већине јавних послова, јер се мали број њих (посматрано са управно-техничке стране) мора обављати искључиво на нивоу централног државног управног система. То је случај чак и када су у питању класични државни ресори – полиција на пример може бити локална, порези се могу прикупљати локално итд. – јер се свакако

²² R. Prud'homme, On the Dangers of Decentralization, Policy Research Working Paper 1252 (World Bank), 1994. В. и Б. Беговић и др., Принципи модерног управљања локалном заједницом, Београд 2002, стр. 29 и даље.

²³ Међутим, недостатак овакве децентрализације је у томе што је у потпуности концентрисана на ефикасност потражње, а игнорише ефикасност понуде. Пружање услуга од стране централних органа такође може да буде прилагођено локалним потребама. Не постоји ни један разлог за униформно пружање свих услуга. Виши нивои управљања могу пружање својих услуга уподобити потребама становништва, као што националне или мултинационалне компаније и приватна предузећа раде већ вековима. Иако се органи који ће обезбеђивати адаптацију услуга локалним потребама, у случају централизације њиховог вршења, не бирају непосредно од стране грађана, могу постојати други механизми као што је деконцентрација, затим механизми вредновања, анкете и истраживања, који ће примењивати ради прилагођавања делатности потребама становништва.

²⁴ В.: R. Prud'homme, оп. цит., стр. 10.

може говорити и о њиховој децентрализацији. Али они углавном нису предмет децентрализације, већ се ради о осталим државним ресорима као што су јавне службе, социјална заштита и тд.

Децентрализација може имати и одређене негативне стране.

Децентрализација повећава ниво корупције у датој земљи.²⁵ То само по себи не мора бити лоше, јер ће користи од децентрализоване корупције бити боље распоређиване него у случају централизоване корупције! Међутим, корупција је скупа, јер доводи до повећаних бочних ефеката у вршењу јавних услуга, будући да се морају примењивати стратегије за избегавање корупције и зато што се услед корупције често даје примат неефективним и застарелим технологијама. Повећање корупције у децентрализованим јединицама нарочито се могло уочити у Француској и Италији – све корупционашке афере у овим земљама у последњих неколико година десиле су се управо у децентрализованим јединицама власти!

Децентрализација пореза и јавних прихода такође може повећати разлике у погледу редистрибуције добара и на тај начин убрзати сегрегацију, односно до деструктивности повећати међусобно надметање појединих подручја у оквиру исте државе. Историја локалних самоуправа у Сједињеним Државама илуструје механизме повећања неједнакости међу одређеним подручјима.

Децентрализовани системи могу отежати примену макроекономских мера и на тај начин угрозити стабилност државне економије. У многим случајевима фискалне мере децентрализованих јединица власти су деловале супротно мерама фискалне политике централне владе. Примери су Велика Британија и Аргентина у осамдесетим годинама прошлог века. Исто тако, у многим земљама

²⁵ Корупција се тешко мери и процењује, а на локалу ће бити повећана из неколико разлога: локални политичари и бирократе ће бити под већим утицајем локалних интересних група (чији се новац и гласови рачунају) нарочито у материјама опорезивања и издавања дозвола. Такође, ниво слободног одлучивања (дискреције) већи је на локалном него на националном нивоу. Националне бирократе се током службовања померају са места на место и теже им је да успоставе неетичке везе са локалним интересним групама. Исто тако, корупција често захтева сарадњу бирократа и политичара, а на локалу међу њима има мање разлика. Контрола и надзор рада од стране јавности и медија је обично много боље развијена на националном, него на локалном нивоу.

на мере локалних власти су утицали тзв. политички циклуси: пред изборе порези се смањују, а трошкови повећавају и обрнуто.

Као главне разлоге неефикасне алокације ресурса од стране децентрализованог управног система Роузен наводи спољашње утицаје, деловање принципа економије обима у пружању јавних услуга и прикупљању пореза, неефикасан порески систем и непромерен степен праведности.²⁶

Напоменимо и да постоје неки универзални принципи успешног побољшања положаја становништва и државе који су „с оне стране централизације и децентрализације“.

Прво, корисније је да расходи буду нешто централизованији, него таксе (порези), што је правило у свим развијеним државама Запада.

Друго трансфер средстава са централног на подручне нивое је увек користан. У многим земљама трансфери средстава износе више од 10 процената јавне потрошње централних власти и више од трећине прихода децентрализованих јединица. У земљама као што су Италија и Холандија (са добро развијеним и разумно ефикасним децентрализованим властима) трансфери из централног буџета представљају више од 90 процената прихода локалних власти! Механизми дотација путем централно контролираних средстава примењују се у многим, првенствено развијеним државама, као што су Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске, Француска, Немачка, Јапан и Кореја. Трансфери такође могу ублажити негативна дејства децентрализације на стабилизацију. Њих, међутим, највероватније није могуће употребити за повећање ефикасности децентрализованих јединица.

Треће, бројност популације неког подручја мора се узети у обзир приликом одређивања начина децентрализације. Децентрализација ће бити успешнија у насељеним земљама у којима су јединице другог степена популационо веће него многе мале земље. Исто важи и за величину територије. „У великим земљама као што су Бразил или Заир, поготову уколико су комуникације отежане, децентрализација је пожељнија него у малим земљама као што је

²⁶ H. S. Rosen, *Public Finance* (8 Ed.), McGraw-Hill Irwin, Chicago, 2007, 596 pp.

Јамајка“.²⁷ Дакле, при територијалној децентрализацији кључан је концепт критичне масе. Да би децентрализоване јединице биле ефикасне и позитивно доприносиле развоју неког подручја, морају бити довољно велике како у погледу популације која их настањује, тако и у погледу активности које обављају и прихода које остварују. Критичну масу је могуће увећати адекватном обуком локалних службеника и ојачавањем подручних институција. Децентрализација послова малим и slabим јединицама увек ће бити неуспешна.

Четврто, успех децентрализације подразумева различит третман служби подручних јединица с обзиром на изводљивост њихове децентрализације. Различите урбане или локалне службе имају различите карактеристике. У том смислу, могуће је извршити рангирање послова према погодности за децентрализацију с обзиром на степен екстерности њиховог дејства, степен наплативости вршења службе и степен техничке сложености обављања службе (техничке и менаџерске вештине потребне за њихово обављање).²⁸

Такође, свака јавна служба је резултат комплексног сета међусобно различитих функција, од којих су неке подложније децентрализацији од других. Могуће је извршити поделу извршења сваке службе или посла на шест различитих функција: 1) планирање инвестиције (најпогоднији извршилац је држава) 2) избор инвестиције (најпогоднији извршилац је децентрализована јединица) 3) изградња објеката (најпогоднији извршилац је приватни сектор) 4) употреба и регулација објеката (најпогоднији извршилац је децентрализована јединица) 5) одржавање објеката (ови послови нај-ефективније ће се обављати на нивоу децентрализоване јединице) и б) надзор и контрола вршења службе (најпогоднији извршилац је држава). Дакле није потребно да све функције једне службе буду у рукама децентрализованих нивоа власти. У многим, ако не и у свим врстама јавних служби, два или три нивоа власти мораће да буду

²⁷ В.: R. Prud'homme, н. д., стр. 26.

²⁸ Овде дајемо једну скраћену листу у којој су послови служби поређани од најмање погодних за децентрализацију ка погоднијим: путеви, санитарни послови, железнице, производња и пренос електричне енергије, основно образовање, путеви у сеоским подручјима, телефонија, аеродроми, производња и чување воде, луке, скупљање смећа, дистрибуција енергије, урбани транспорт, дистрибуција воде и чишћење улица.

истовремено укључени у пружање услуге. Као пример је довољно навести службу основног образовања.

III

Још један од одговора које ћемо покушати да дамо у овом раду јесте – који је то исправан приступ децентрализацији који ће довести до правих резултата?

Као што смо већ нагласили децентрализација која ће резултирати ефикаснијим вршењем јавних послова и јачањем легитимитета мора бити претходно добро припремљена и пажљиво и професионално спроведена.²⁹ Као прави пример који илуструје ову тврдњу често се наводи формирање Краљевске комисије у Холандији, која је, као стручно тело, осмислила процес децентрализације. Исправан приступ децентрализацији подразумева систематичност и целовитост, тј. усклађену, међусобно повезану и комбиновану примену политичких, правних, управно-техничких и других децентрализационих мера.³⁰ Децентрализација не би требала да буде једнократна шок реформа, већ пажљиво припремљен и правовремено започет, поступан, логичан след фаза извршавања квалитетно припремљених мера. При томе, без обзира што је се тим процесом руководи из центра државе, у процесу децентрализације треба обезбедити учешће самих територијалних самоуправа, па онда грађана, њихових удружења, приватног сектора и тако остварити равнотежу *top down* и *bottom up* приступа. Централни државни субјекти децентрализације обезбедиће систематичност, усклађеност, целовитост и рационалност целог процеса док ће локални актери додати ноту иновативности целом процесу.³¹

Исправан приступ децентрализацији резултираће већом економичношћу реформе, снижавањем трошкова и повољним односом уложених средстава и резултата постигнутих реформом.

²⁹ A. Piekara, *Doctrinal Inspirations and the European Charter of Local Government versus the Present Day Model of Local Governance in Poland*, University of Warsaw, Warsaw, 2003, p. 15.

³⁰ H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann (eds), *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Leske + Budrich, Opladen, 2003, p. 330 idd.

³¹ Ibid.

У сваком конкретном примеру који се анализира у наредним поглављима могу се уочити неке од наведених карактеристика исправног приступа децентрализацији (било у већој или мањој мери). Њихова већа присутност сразмерно је пропорционална успеху спроведених реформи, па ћемо их у конкретним случајевима користити и као евалуационе критеријуме.

Конкретно спровођење децентрализације може се рашчланилити на три основне компоненте које је у сваком појединачном случају потребно разрадити како би цео процес имао успеха. То су: идентификација и дефинисање основа децентрализације, обезбеђивање институционалне и друштвене подршке, и конкретно извршење децентрализације.

Формулисање темеља децентрализације значи да треба формулисати и проверити визију и стратегију институционалног развоја државе, основне вредности и циљеве децентрализације, разрадити њен програм, проверити правни оквир и идентификовати претпоставке успешне, односно ризике неуспешне децентрализације.

Формулисати визију државе значи одредити врсту државе и њену социјалну улогу. Желимо ли неолибералну минималистички конципирану државу или државу са развијеним јавним службама, која би била инструмент „социјалног капитализма“? Да ли ће основна улога јединица територијалне децентрализације у таквој држави бити вршење комуналних и социјалних служби или подстицање економског развоја свог подручја? Тек након што се установе одговори на та питања може се приступити изради стратегије децентрализације, као једне врсте плана који садржи одговоре на сва питања која се постављају приликом стратешког планирања.

Следећи корак у овој фази процеса децентрализације, који је неопходно извести пре приступања њеној имплементацији, јесте одредити идентитет и снагу локалних заједница. Том приликом треба узети у обзир њихова историјска обележја, не занемарујући да су и саме локалне заједнице подложне променама, разградњи, ширењу итд.

Без обзира на то што из дефинисаног типа државе произилазе и нека вредносна опредељења приликом спровођења процеса децентрализације не треба изгубити из вида да су одређене вредности прихватљиве у различитим типовима држава (правна одговорност и

правна заштита грађана, владавина права итд.). Због тога треба одабрати вредности које су прихватљиве за највећи број грађана у моменту започињања процеса децентрализације.

Циљеве треба одредити што прецизније, избегавајући употребу празних фраза, уз истовремено дефинисање показатеља који ће омогућити праћење, проверу и корекције процеса децентрализације. Циљеви су укључени у програм децентрализације у коме мора бити описано и полазно стање на почетку процеса, да би могла да се направи разлика између полазног стања и оног које је, у облику циљева, препознато као пожељно. Програм даље треба да садржи компоненте или фазе реализације, средства и субјекте, временске оквире за сваку фазу, одговорност за спровођење, основне мере децентрализације, као и механизме праћења, контроле и кориговања програма и мера у току реализације. Кад се наброје мере које је потребно предузети, одреде њихове међусобне временске и логичке везе, утврде субјекти и средства, поступци, методе, итд., постаје јасно да је приликом децентрализације импровизација сигуран пут у неуспех.

Илнер и Балдерсхајм сматрају као предуслове успешне децентрализације у земљама транзиције наводе: 1) политичко опредељење и посвећеност децентрализацији, 2) ресурси који стоје на располагању локалним јединицама (финансијске, правне, организационе, људске, физичке, когнитивне), 3) капацитет локалног демократског политичког одлучивања, 4) институционални капацитет локалне управе за извршавање локалних јавних политика, 5) оспособљеност и спремност (мотивацију) локалних службеника, 6) културолошки предуслове – вредности, ставове и начине понашања грађана, локалних политичара и управног особља који иду у прилог децентрализацији, 7) уважавање специфичности поједине земље.³²

На овом месту нарочито бисмо истакли да без подршке и оспособљености управног особља на свим нивоима управног система неке државе, није могуће рачунати на успешност децентрализације. Многе реформе су заказале, или пропале, због отпора

³² Н. Baldersheim, М. Illner, *op. cit.*, стр. 319-322.

који су пружали јавни службеници.³³ Због тога успешна децентрализација подразумева реформу државне управе, а пре свега службеничког система. Са друге стране, за грађане су најважнији управни професионалци, руководећи слој и службеници, људи који обављају локалне јавне послове и службе као свој посао. Њихова образованост, стручност, вештине и компетенције, мотивација и схватање јавног интереса, за управни капацитет су подједнако важни као и добра организација и квалитетан менаџмент локалних управних органа. У том сегменту нарочит нагласак треба ставити на иновације у начинима обављања јавних послова и служби, увођење јавног менаџмента и предузетништва, примену концепта локалне електронске управе, обликовање механизма сарадње локалних јединица посебно у условима уситњене територијалне структуре, и слично.³⁴

Као што смо видели децентрализација је врло сложен процес са потенцијално озбиљним последицама по државну организацију, због чега је препоручљиво формирати један посебан орган јавне власти који би се старао о процесу децентрализације, а у коме би били представљени интереси, знање и вештине централне државне власти, локалне и регионалне заједнице, јавни службеници и експертска заједница у одређеној држави.

Важну улогу у целом процесу свакако имају и удружења локалних и регионалних заједница, невладин сектор и експертске заједнице.³⁵

Пре него што се приступи извршењу пројекта децентрализације, могуће је претходно проверити његову изводљивост и утврдити евентуалне недостатке, путем друштвеног експеримента, тзв. пилот-пројекта. Пилот пројекти се обично реализују само за део

³³ В. више у: К. Davey, *Decentralization in CEE Countries: Obstacles and Opportunities*. У: G. Peteri (ed.), *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Budapest: OSI / LGI, 2002, p. 33 idd.

³⁴ Н.О. Larsen, *Directly Elected Mayors - Democratic Renewal or Constitutional Confusion?* У: J. Caulfield, Helge O. Larsen (eds.) *Local Government at the Millenium*, Leske + Budrich, Opladen, 2002, p. 116 idd.

³⁵ В. више у: G. Peteri, V. Zentai, *Lessons on Successful Reform Management*. У: G. Peteri (ed.), *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Budapest: OSI / LGI, 2002, p. 12 idd.

мера из пројекта децентрализације и на мањем подручју, како би се умањила евентуална штета и у реалним условима провериле претпоставке које се налазе у основи програма децентрализације.

Права територијална аутономија подразумева и одређени врло битан степен самосталности јединица територијалне децентрализације од стране централне државе, а посебно државне управе, помоћ и механизме солидарности на нивоу државе као целине, редуковање улоге и присутности органа државне управе, као и могућност ефикасне политичке и правне заштите јединица територијалне децентрализације, укључујући и судску заштиту од стране непристраног суда. Да би се постигла таква аутономија, обично су током децентрализације потребне корекције у централно-локалним односима.³⁶

Приликом извршавања програма децентрализације потребно је водити рачуна о разлици која постоји између компонената процеса децентрализације од сегмената система територијалне децентрализације који се децентрализацијом мењају. У прву групу спадају детаљно планирање, експерименти путем пилот пројеката, правни оквир и регулација, обликовање (или поновно обликовање) сегмената система територијалне децентрализације, као и праћење, евалуација и корекције процеса децентрализације. Сегменти система територијалне децентрализације који су подложни променама су надлежности и задаци, јачање финансијске аутономије, јачање управног капацитета, учвршћивање политичке улоге јединица територијалне децентрализације, промене у централно-локалним односима и промене у територијалној структури.

Територијалне промене обично нису популарне.³⁷ Оне уносе велику неизвесност и носе са собом ризик непоштовања постојећих локалних и ширих заједница. Ипак, оне се често јављају као део процеса децентрализације, било да се ради о увођењу или преобликовању појединог територијалног степена, смањењу или повећању броја локалних јединица, итд. Овде ћемо само напоменути да ни превелике ни премале основне јединице територијалне децентра-

³⁶ Види: Piekara, op. cit., 2003, p. 42.

³⁷ J. Caulfield, H. O. Larsen (eds.) Local Government at the Millenium, Opladen: Leske + Budrich, 2002, p. 115.

лизације нису пожељне и да је у сваком конкретном случају потребно извршити анализу конкретне ситуације на терену. У овом домену јављају се специфични проблеми великих градова и метрополских подручја, урбанизације, изградње нових регионалних институција, улоге месне или суседске самоуправе итд.

Аргументација коју смо до сада изнели може нам помоћи да сагледамо који су реални избори који стоје пред нама. Ови избори се не тичу толико питања да ли треба децентрализовати уопште, већ више које функције, ког сектора, и у којој области (подручју) могу најуспешније бити децентрализоване. Даље, у многим случајевима, право питање није да ли одређену функцију треба да обавља државна, регионална или локална власт, јер услуга мора бити пружена уз учешће сва три нивоа власти, већ је истински изазов проналажење адекватног начина организовања заједничког вршења те службе.

*Dejan Vučetić, LL.M.
Law Faculty, University of Niš*

CONCEPT AND FEATURES OF DECENTRALIZATION
- Administrative Aspects -

Summary

The author has tried to clarify doubts related to the conceptual determination of decentralization resulting from different approaches in its defining. He presents to a reader the vision of decentralization primarily from the perspective of administrative law and public administration which clearly represents its true nature. Author made the conceptual determination of decentralization and differentiated it from similar institutes: deconcentration, devolution and autonomy.

The context in which, today, decentralization takes place is characterized by the principle of subsidiarity, the values of modern public administration, new administrative doctrine (the doctrine of good governance, derived from the critics of the "new public management"), a permanent administrative reform and the process of Europeanization.

Decentralization, similarly to a strong drug, must be applied at the right time and right dose and, if directed at solving relevant problems, will have a healing effect. Therefore, there is less and less space for a rough, discretionary and arbitrary political intervention in the area of decentralization, and administrative, administrative-technical and economic factors have greater significance and role in decision making related to decentralization. The ultimate goals of decentralization are improved quality of public service delivery (better management of public affairs) and strengthening the legitimacy of decentralized levels of government while reducing the public costs. The issue of technical solutions of such goals is quite another thing and is much more complicated than it seems at first glance.

Keywords: *decentralization, deconcentration, devolution, subsidiarity, administrative doctrine*