

Dobro upravljanje na lokalnom nivou

Iskustvo iz Švajcarske

Priručnik





Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

ARN
FRIEDERICH
STRECKER
BUCHLI
BRÜLHART
Recht & Governance

Dobro upravljanje na lokalnom nivou Iskustvo iz Švajcarske

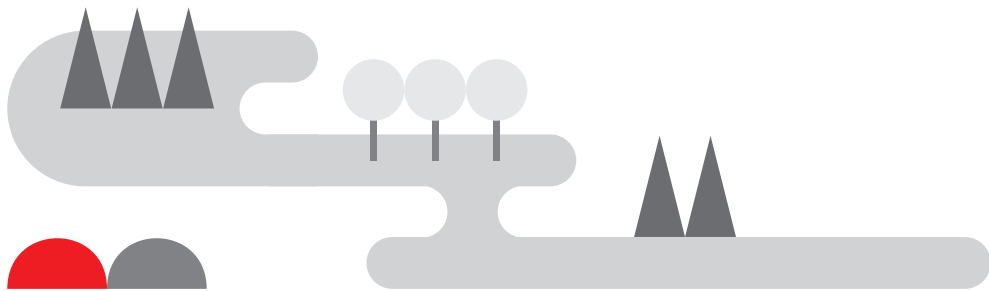
Priručnik





Sadržaj

Predgovor _____	5
Predgovor autora _____	6
● DEO 1: Odgovornost _____	8
1.1 Definicija principa	10
1.2 Dodeljivanje i finansiranje poslova	11
1.3 Opštinska tela i njihove obaveze	18
1.4 Informacije/Transparentnost	28
1.5 Sankcije	28
● Deo 2: Transparentnost _____	36
2.1 Definicija principa	38
2.2 Transparentna organizacija, procesi i procedure	40
2.3 Pristup javnosti državnim aktivnostima	46
2.4 Protok informacija između opštinskih tela	52
2.5 Protok informacija između opština i centralnog nivoa vlasti	57
● Deo 3: Učešće _____	60
3.1 Definicija principa	62
3.2 Učešće uz moć odlučivanja (jako učešće)	63
3.3 Učešće bez moći odlučivanja (slabo učešće)	76
● Deo 4: Nediskriminacija _____	80
4.1 Definicija principa	82
4.2 Pravni osnov u Švajcarskoj	84
4.3 Opšti značaj principa nediskriminacije na opštinskom nivou	85
4.4 Značaj principa nediskriminacije na opštinskom nivou u određenim oblastima	87
● Deo 5: Efikasnost _____	93
5.1 Definicija principa	96
5.2 Obavljanje poslova	97
5.3 Finansiranje poslova	104
5.4 Finansijsko planiranje	105
5.5 Računovodstvo/Finansijski budžeti	106
5.6 Interna ili eksterna nabavka (napraviti ili kupiti)?	112
5.7 Međuopštinska saradnja	123
5.8 Administracija	127
5.9 Logistika	133
○ Dodatak: Studije slučaja _____	136



Predgovor

Sve države imaju potrebu da urede uzajamne odnose između različitih nivoa vlasti i organizaciju decentralizovanih administrativnih celina. Mada se propisi Švajcarske i Srbije razlikuju, obe države teže da posluže javnom interesu, da izvrše svoje zadatke za dobrobit svog naroda i u korist funkcionalne privrede.

Ovaj priručnik kroz tipične primere ilustruje način na koji je lokalni nivo vlasti organizovan u Švajcarskoj i kako se rešavaju različiti izazovi koji proističu iz primene principa dobrog lokalnog upravljanja. Ideja nije da se švajcarski model prekopira, već da se pokrene dijalog sa partnerima iz Srbije o tome kako bi se mogla optimizovati organizacija u okvirima principa dobrog upravljanja.

Preispitivanje političke organizacije je neprestan proces, budući da država i njene lokalne samouprave nikada nisu do kraja organizovane. Ovaj priručnik će doprineti tom neprestanom i dinamičnom procesu, kako u Švajcarskoj, tako i u Srbiji.

Ostajemo posvećeni pružanju dalje podrške ovom procesu u Srbiji.

Ursula Lojbl
direktorka za saradnju
Švajcarske kancelarije za saradnju u Srbiji

Predgovor autora

Principi dobrog upravljanja (odgovornost, transparentnost, učešće, nediskriminacija i efikasnost) često se u kontekstu razvojne saradnje promovisu kao smernice kojima se može unaprediti funkcionisanje države, a samim tim i kvalitet života njenih građana. Međutim, ove prilično apstraktne principe nije lako primeniti u praksi. Svaki od njih u vezi je sa čitavim nizom pitanja koja proističu iz javno-pravnih i administrativnih propisa.

U priručniku koji je pred vama predstavljena su iskustva autora stečena u kontekstu lokalnog upravljanja u Švajcarskoj, uz navođenje konkretnih primera. U Švajcarskoj, politika i nauka veoma vrednuju koncept lokalnog upravljanja, te pouke izvučene iz švajcarskog iskustva stoga mogu biti interesantne i drugim državama.

Ovaj priručnik ne treba posmatrati kao obrazac za rešavanje problema u drugačijim kontekstima, već se pre radi o prikazivanju švajcarskog pristupa specifičnim pitanjima koja mogu biti relevantna i u drugim državama. Priručnik teži da podstakne postavljanje istih pitanja u lokalnom kontekstu i nalaženje specifično prilagođenih odgovora. Osim toga, odgovore na takva pitanja i ne mogu dati strani eksperti, već do njih moraju doći odgovorna lica na lokalnu.

Za svako od ovih različitih pitanja priručnik daje *jedno* od mogućih rešenja, i to ne kao jedino ili najbolje rešenje. Švajcarska je savezna država i svaki od 26 kantona nadležan je za uređenje teritorijalne organizacije, uključujući opštine, njihovu organizaciju i njihov odnos prema kantonu. U različitim regionima prisutni su znatno drugačiji modeli lokalne uprave, u zavisnosti od toga kako se shvata pojam autonomije opštine i kako se gleda na njen razvoj kroz vreme. Svaki model ima svoje dobre i loše strane, ali u suštini svi dobro funkcionišu, što dokazuje da ne postoji jedinstveno rešenje problema dobrog upravljanja na lokalnom nivou.

U priručniku je predstavljena primena principa dobrog upravljanja u kantonu Bern. Prikazan je presek stanja koji ne bi trebalo da dovede do (pogrešnog) zaključka da je njegova decentralizovana organizacija nešto što je

uklesano u kamen. Ako se posmatra razvoj događaja tokom dužeg vremenskog perioda, postaje jasno da su mnoga aktuelna uverenja zamenjena novijim idejama. Do ovih promena, međutim, ne dolazi se preko noći, već su posledica višedecenijskog, čak vekovnog razvoja. Uspeh Švajcarske ne leži u velikim reformama, već u malim ali stalno prisutnim koracima koji dovode do pragmatičnih promena. Decentralizovana organizacija države posmatra se kao garant stabilnosti i kontinuiteta, a u isti mah omogućava neprestano prilagođavanje novim okolnostima.

Dugoročno gledano, ovakve promene uvek treba usmeravati ka viziji dobre države. Principi dobrog upravljanja predstavljaju pokušaj da se ta vizija formuliše, a priručnik omogućava da se preduzmu pomenuti mali koraci da bi se ona ostvarila.

Ovaj priručnik je prvi put korišćen u Srbiji u okviru Evropskog PROGRES-a (razvojnog programa koji su finansirale Evropska unija i Vlada Švajcarske), u okviru kojeg su predstavnici 34 opštine podsticani na razvoj ideja o tome kako unaprediti dobro upravljanje u svakodnevnom radu, a na osnovu doprinosa iz švajcarskog iskustva. Ovaj napor predstavnika Srbije urodio je internom publikacijom, koja će se po okončanju projekta koristiti da bi se dragoceno iskustvo prenelo i drugim opštinama.

Zahvaljujemo Ueliju Zeveru iz Berna u Švajcarskoj za doprinos iz perspektive poslovnog ekonomiste, Sejdi Plant iz Bila u Švajcarskoj za profesionalnu podršku u prevodu sa nemačkog na engleski, kao i Švajcarskoj agenciji za razvoj i saradnju (SDC) za omogućavanje objavljivanja ove publikacije.

dr Mirjam Štreker
dr Danijel Arn

Recht & Governance
Bern, Švajcarska

DEO 1

Odgovornost

1.1 Definicija principa	10
1.2 Dodeljivanje i finansiranje poslova	11
1.2.1 Opština kao zaseban nivo vlasti	11
1.2.2 Koji su poslovi za opštine	12
1.2.3 Kako se definišu poslovi opštine	13
1.2.4 Kako se finansiraju opštinski poslovi	16
1.2.5 Kako se opština može odbraniti od pretnji njenom postojanju i od uplitanja u područje njene odgovornosti	16
1.3 Opštinska tela i njihove obaveze	18
1.3.1 Koja su to opštinska tela	18
1.3.2 Nespojivost funkcija, nepodesnost izbora članova porodice i obaveza povlačenja	21
1.3.3 Kako su raspodeljene obaveze između opštinskih tela	24
1.3.4 Organizacija uprave	27
1.3.5 Kako poštovanje poretka nadležnosti može pravno da se sprovede	27
1.4 Informacije/Transparentnost	28
1.5 Sankcije	28
1.5.1 Kako se uspostavljaju političke sankcije	29
1.5.2 Kako se uspostavljaju pravne sankcije	31

1.1 Definicija principa

Odgovornost je složen koncept koji je teško razumeti bez dobrog poznavanja teorija o moći države. Jednostavno rečeno, odgovornost znači da mora biti omogućeno da država snosi odgovornost i da se pozove na preuzimanje odgovornosti. Ovaj zahtev je zasnovan na ideji da državna moć nije apsolutna moć, već je pre (i u idealnom slučaju) to moć koju je narod dodelio i (opet u idealnom slučaju) koja se sprovodi u javnom interesu u njegovo ime. Između naroda (građana) i države postoji ugovorni odnos, što znači da državni službenici imaju obavezu da ispune svoje dužnosti i mogu biti pozvani na odgovornost u slučaju loših rezultata¹.

Pošto postoji veliki jaz između naroda i države kada je u pitanju moć, državna moć je decentralizovana tako što se deli na više organa i različite nivoe vlasti (princip horizontalne i vertikalne podele vlasti). Rezultat toga je složeni sistem koji čine lokalni nivo, centralna vlast i lokalno stanovništvo. Opštine bi trebalo da odgovaraju onima koji su ispod njih (stanovništvu) kao i onima koji su iznad njih (centralna vlast). Namera je da decentralizacija ojača kontrolu odozdo, ali to nikad ne može da prođe bez potrebe da se kontroliše i odozgo. Prema tome, obavezan je jasan koncept odgovornosti – da bude jasno određeno ko je odgovoran za šta i kome.

Jednostavno rečeno, odgovornost podrazumeva:

- da je odgovornost jasno određena,
- da se odgovornost transparentno sprovodi, i
- da su utvrđene sankcije, i političke i zakonske, kako bi se obezbedilo preuzimanje odgovornosti.

Odgovornost se može podeliti na sledeće elemente:

- dodeljivanje i finansiranje poslova (dodela odgovornosti lokalnom nivou),
- lokalna tela i njihova odgovornost (dodela odgovornosti na lokalnom nivou),
- transparentnost (predstavljeno u Delu 2),
- političke sankcije,
- zakonske sankcije.

1 Ovo poglavlje je zasnovano na: Strecker, Mirjam, Accountability of Local Governments – Legal Challenges, Bern 2011, dostupno na http://www.zb.unibe.ch/download/eldiss/09strecker_m.pdf.

1.2 Dodeljivanje i finansiranje poslova

Lokalna odgovornost podrazumeva da centralna vlast određene poslove prepušta ili dodeljuje lokalnom nivou (pogledati 1.2.1) tako što mu obezbeđuje da generiše resurse na sopstveni način ili mu dodeljuje dovoljno sredstava za obavljanje poslova (pogledati 1.2.4). Lokalni nivo treba zaštititi od uplitanja viših državnih nivoa (pogledati 1.2.5).

1.2.1 Opština kao zaseban nivo vlasti

Švajcarska je savezna država koja se sastoji od 26 kantona. Prema saveznom ustavu, za unutrašnju organizaciju svakog kantona odgovoran je sam kanton. Svaki kanton sam organizuje kakva će biti njegova lokalna uprava (svi kantoni imaju utvrđen sistem lokalne uprave). Prema tome, u Švajcarskoj bi na kanton trebalo gledati kao na centralnu vlast u odnosu na opštinu. Postojanje opština i neke bitne odlike opštinske strukture regulisani su kantonalnim zakonima o opštinama i drugim kantonalnim zakonima (pogledati 1.3 radi detalja o ovoj strukturi). Opštine su pravna lica sama po sebi i njihovo rukovodstvo se bira na lokalnom nivou.

Naučene lekcije

- Opština je osmišljena da bude pravno nezavisni nivo vlasti.
- Opština ima svoj sopstveni izvor legitimiteta.
- Kada se lokalna tela osećaju odgovornim prvenstveno biračkom telu u svojim opštinama (a ne centralnoj vlasti), naglašena je potreba za prijemčivošću i osetljivošću prema građanima i klijentima.
- Stalni politički pritisci obezbeđuju da se lokalne usluge pružaju na ekonomičan način.

1.2.2 Koji su poslovi za opštine

U kantonu Bern opštine preuzimaju odgovornost za sledeće oblasti:

- upravljanje (registracija stanovnika, obrada državljanstva),
- obrazovanje (vrtići, škole, klubovi za vannastavne aktivnosti, biblioteke),
- sport i kultura,
- socijalna zaštita (briga o pojedincima, institucionalna nega, npr. dnevni boravak za decu i rad mladih itd.),
- javna bezbednost (policija, vatrogasci, civilna zaštita, zaštita od nepogoda),
- regulativa u oblasti planiranja i izgradnje (izdavanje građevinskih dozvola – mada se nekada time bavi kanton),
- lokalni javni prevoz (obično u saradnji sa drugim opštinama),
- plovni putevi,
- vodosnabdevanje,
- kanalizacija,
- prikupljanje otpada,
- druge funkcije.

Način na koji su poslovi podeljeni između kantona i opštine ipak nije strogo zacrtan. On se tokom vremena razvijao i nastavlja da se menja. Uloge su dodeljene u kontekstu političkog procesa (kantonalnog ustavnog i zakonskog procesa) i podležu političkim razmatranjima. Međutim, rasprave se često vode oko sledećih kriterijuma:

- princip supsidijarnosti znači da se poslovi obavljaju na najnižem mogućem političkom nivou, što znači da se neki posao centralizuje samo onda kada više ne može delotvorno da se obavi na nižem nivou,
- princip fiskalne jednakosti podrazumeva da se interesi onih koji finansiraju i korisnika poklapaju, a princip koherentnosti obezbeđuje da to isto važi i za one koji finansiraju i one koji naručuju uslugu. Dodeljivanje i finansiranje poslova uvek bi trebalo da se posmatra kao ishod oba ova principa.

U (političkom) procesu ovi principi mogli bi da podrže argument da se konkretan posao dodeli određenom nivou vlasti. Međutim, oni su suviše apstraktni da bi služili kao pravna osnova za definisanje poslova koji odgovaraju nekom nivou vlasti.

Naučene lekcije

- Dodeljivanje i finansiranje poslova su kao sijamski blizanci.
- Dodeljivanje i finansiranje poslova rezultat su političkog procesa i trebalo bi, koliko god je to moguće, da se zasnivaju na objektivnim kriterijumima (supsidijarnost, fiskalna jednakost).
- Mnoge opštine su toliko posvećene obavljanju poslova koje im dodeli kanton da jedva imaju dovoljno sredstava da dovrše poslove koje žele same da preduzmu. To često može dovesti do velike frustracije i demoralizacije na terenu.
- Iako su opštine relativno autonomne u smislu svoje organizacije i poslova koje preduzimaju, nedostatak finansija može značiti da se ova autonomija može koristiti u vrlo ograničenoj meri.

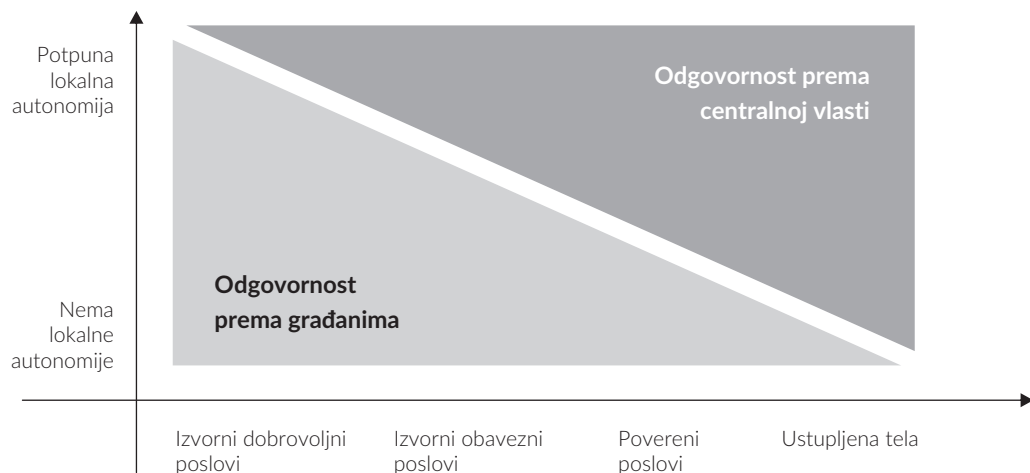
1.2.3 Kako se definišu poslovi opštine

a Izvorni i povereni poslovi opštine

U smislu odgovornosti, veoma je bitno da zakonske odredbe kojima se određenim nivoima uprave daju ovlašćenja jasno prikažu koliki je prostor za donošenje odluka na lokalnu (i samim tim kolika je lokalna odgovornost). Iz pravnog sistema nedvosmisleno mora proizlaziti posebno to ka kome je odgovornost usmerena: tamo gde su lokalne uprave odgovorne za vršenje poslova prema instrukcijama sa višeg nivoa države, odgovornost ostaje u velikoj meri na višem nivou (i odgovornost je usmerena ka njemu). Ukoliko je lokalna uprava odgovorna za poslove u sopstvenoj nadležnosti i prema lokalnim potrebama, onda odgovara lokalnom stanovništvu. Drugim rečima, ne samo što pravni sistem mora jasno da definiše posao koji treba da se obavi već mora i da pokaže da li se lokalni nivo ponaša kao telo koje zastupa centralnu državnu upravu ili lokalno stanovništvo. Ono što je relevantno za ovaj problem jeste razlika koja se često pravi između izvornih poslova opštine i onih poslova koji su joj povereni. Izvorni poslovi opštine mogu biti dobrovoljni (u kom slučaju opština ima diskreciono pravo da odlučuje i da li će se i kako javni poslovi obavljati) i obavezni poslovi (u kom slučaju je diskreciono pravo opštine ograničeno na pitanje kako će se neki javni posao obaviti). U slučaju poverenih poslova opština ispunjava mandat višeg nivoa države (instrukcije i nadzor dolaze sa nadređenog, državnog nivoa). Poseban potez centralne državne uprave jeste ustupanje upravnih tela: u tom procesu lokalna uprava stoji na raspolaganju višem nivou države, pa se prema tome ponaša u skladu sa instrukcijama sa tog višeg nivoa.

Odnos između pravne definicije posla, lokalne autonomije i smera odgovornosti može se ilustrovati na sledeći način (razlike između tipova poslova nisu fiksne):

Stepen lokalne autonomije i usmerenost odgovornosti



Što je više poslova na levoj strani ove skale, to je više prisutna vertikalna podela vlasti.

Primeri

- **Izvorni dobrovoljni poslovi:** izgradnja i upravljanje višenamenskom salom (opština sama odlučuje da li joj ovaj posao pripada ili ne).
- **Izvorni obavezni poslovi:** usvajanje pravila planiranja (regulativa u vezi sa zoniranjem i izgradnjom), zakon o zapošljavanju i sopstvena pravila opštine o njenoj internoj organizaciji (opštine imaju veliku slobodu u vezi sa tim kako ih obavljaju).
- **Povereni poslovi:** škole, vodovod, socijalna zaštita (kantonalni zakoni i uredbe sadrže detaljne zahteve u vezi sa načinom i sredstvima za obavljanje poslova).
- **Ustupanje upravnih tela:** ubiranje kantonalnih i saveznih poreza (opštinsko telo funkcioniše skoro kao telo za sprovođenje kantonalnih zakona i podleže njegovoj pravnoj moći).

b Poveravanje poslova opštini

Iskustvo pokazuje da je dodela poslova lokalnom nivou mnogo teža u praksi nego što se to čini u teoriji. Iako apstraktni principi (kao što su supsidijarnost i fiskalna jednakost) daju neke smislene smernice (za zakonodavstvo), oni ne pružaju nikakvu jasnu predstavu o tome kako bi odgovornost trebalo da bude distribuirana u konkretnim slučajevima. Iz ugla odgovornosti, neophodno je nabrojati konkretne obaveze. To ne mora da znači da se ovlašćenja određenog sektora u potpunosti moraju prepustiti centralnoj državi (ili višem nivou države) ili ostaviti lokalnoj upravi. Često je neophodno da različiti nivoi saraduju u obavljanju određenih poslova (zajednički poslovi), ali čak i tada (i naročito u tom slučaju) oblasti odgovornosti svakog nivoa vlasti koji učestvuje moraju biti jasno definisane.

Pošto to obično podrazumeva detaljnu regulaciju, a dodela određenih poslova se takođe s vremenom menja, ustav sadrži samo vrlo uopštene izjave o opštinskim poslovima. Konkretna dodela ovlašćenja reguliše se kroz sektorsko zakonodavstvo (npr. zakoni koji se tiču škola, socijalnih usluga, vodosnabdevanja itd.). Takvo rešenje može umanjiti jasnoću lokalnih poslova, ali ono umanjuje rizik od sukoba između obezbeđenja lokalnih poslova i sektorskog zakonodavstva, pa u konkretnim slučajevima može razjasniti koji su opseg i granice lokalne sfere.

Naučene lekcije

- Poslovi lokalne uprave proističu iz čitavog korpusa sektorskog zakonodavstva sa višeg nivoa, kao i lokalnih propisa i odluka.
- U zakonodavstvu stoji da li opština može ili treba da bude odgovorna za obavljanje nekog posla, kao i to da li posao treba da se obavlja na višem nivou.
- Što je jedno društvo mobilnije, to je veća potreba da se odredbe donose na višim zakonodavnim nivoima, čime se neprekidno umanjuje sposobnost opštine da donosi svoje zakonodavstvo.

1.2.4 Kako se finansiraju opštinski poslovi

Detalji u vezi sa ovom temom predstavljeni su u Delu 5.

Nastavlja se kontroverza zbog sve izraženije tendencije centralne vlasti da nameće velike zahteve a da ne obezbeđuje sredstva da se namire dodatni troškovi proistekli iz toga. Opštine se tada mogu suočiti sa problemom da moraju da ponude nove funkcije ili da postojeće obavljaju u skladu sa višim standardima a da to same nisu odabrale, i to bez pristupa neophodnim resursima. Na kraju, opštine nemaju drugi izbor nego da prave kompromis kad su u pitanju poslovi koje su same odabrale da obavljaju.

1.2.5 Kako se opština može odbraniti od pretnji njenom postojanju i od uplitanja u područje njene odgovornosti

Samo postojanje opštine zaštićeno je zakonom, jednako kao i oblast njene odgovornosti.

a Garancija postojanja

Ustav kantona Bern garantuje stalno postojanje opština (garancija postojanja). Prema tome, opština se ne može ukinuti protiv njene volje (što znači, protiv volje njenog elektorata tj. biračkog tela). Trenutno se raspravlja o tome da li je garancija postojanja previše labava, u smislu toga da usled nekih dobro definisanih okolnosti opštine mogu biti primorane na spajanje sa drugim opštinama protiv svoje volje. O odluci o spajanju donetoj na nivou kantona moralo bi da se odlučuje na fakultativnom referendumu u skupštini: sama odluka kantonalne vlasti nije dovoljna. To pokazuje značaj koji se pridaje samom postojanju opštine.

b Autonomija opštine

Pored ove garancije postojanja (koja ne postoji u svakom kantonu), autonomiju svih švajcarskih opština štiti i savezni ustav. Koncept opštinske autonomije odnosi se na mogućnost opština da upravljaju svojim poslovima u skladu sa lokalnim uslovima. Međutim, opštinska autonomija je garantovana samo „u skladu sa odredbama kantonalnog zakona“, što znači da je kanton taj koji uspostavlja ovu autonomiju u skladu sa svojim ustavnim i zakonskim okvirom.

Na osnovu presuda Saveznog vrhovnog suda, opština ima autonomiju u onim oblastima u kojima kantonalni zakon dozvoljava znatnu slobodu u smislu toga kako donosi odluke o svojim izvornim i poverenim poslovima.

Standardna formulacija koju koristi Savezni vrhovni sud o obimu opštinske autonomije glasi:

” Opština je autonomna u oblastima za koje kantonalni zakon ne daje konačne propise, već regulativu prepušta u potpunosti ili delimično opštinama, koje takođe imaju značajno diskreciono pravo u smislu njenog sprovođenja. Zaštićena oblast autonomije može se ticati moći da se usvajaju ili sprovode lokalni propisi ili primenjuju odgovarajuća diskreciona prava kada se sprovode kantonalni ili savezni zakon. Slično tome, opština je finansijski autonomna utoliko što se njeni prihodi i rashodi ne određuju na nekom višem zakonskom nivou. Iako ima pravo na određenu meru uvažavanja ili slobode, opština ipak nije autonomna kada prevladava potreba za uniformnom regulativom na nivou kantona, ili kada lokalni karakter ne predstavlja prepreku. “

U smislu zakonodavstva (ili planiranja) i primene zakona, ova formulacija može značiti da:

- opština ima zakonodavnu autonomiju u oblastima koje nisu pretežno ili u potpunosti regulisane kantonalnim ili saveznim zakonom. Ta nadležnost se može odnositi na neku materiju u potpunosti, kao i na određenu oblast kantonalnog ili saveznog zakonodavstva;
- opština je autonomna u primeni zakonodavstva ukoliko primenjuje sopstveni (autonomno formulisani) komunalni zakon, ili ako primenjuje odredbe kantonalnog i saveznog zakona koji ne uređuju neko pitanje konačno, već ostavljaju veliku slobodu u donošenju odluka samoj opštini;
- opštine nisu autonomne (npr. da prikupljaju kantonalne ili savezne poreze) onda kada su zadužene za obavljanje određenih poslova. U tom smislu one su isključivo izvršna tela bez prostora za donošenje sopstvenih odluka ili sa vrlo ograničenim prostorom za to.

Tipične autonomne oblasti u pravnom sistemu Berna uključuju velike oblasti planiranja i izgradnje (građevinski propisi, naročito propisi koji se tiču građevinske inspekcije i planiranja zona), opštinske organizacije, zakona o zapošljavanju državnih službenika, upravljanja opštinskom imovinom, političkih prava, lokalne policije, naturalizacije (prijema u državljanstvo), sporta, kulture, svih komunalnih delatnosti i odnošenja otpada.

Ukoliko dođe do kršenja autonomije ili se postojanje opštine dovede u pitanje, pomoć se može potražiti kod nezavisnog suda (kao krajnja instanca tu je Savezni vrhovni sud).

Naučene lekcije

- Lokalni nivo i područje njegove nadležnosti moraju se braniti od intervencija sa centralnog nivoa (sa mogućnošću da se protiv takvog mešanja pomoć može potražiti kod nezavisnog suda).
- Centralna država je velikodušno prihvatila da njeno uplitanje u poslove lokalnog nivoa vlasti podleže pravnom nadzoru, što znatno pospešuje samopouzdanje lokalne uprave i veoma je bitno za njen delotvoran rad.

1.3 Opštinska tela i njihove obaveze

Princip podele vlasti zahteva da se državna vlast podeli na nekoliko tela (pogledati 1.3.1). To znači da tela mogu biti odgovorna samo ako postoji jasno razumevanje podele nadležnosti (pogledati 1.3.2) i ako nije dozvoljeno kršenje njihovog područja odgovornosti (pogledati 1.3.3).

1.3.1 Koja su to opštinska tela

Prema principu podele vlasti, državne funkcije tipično se dele na tri vrste tela: zakonodavna, izvršna i sudska. Međutim, bitno je da postoje i dalje podele. Sudstvo se ne nalazi obavezno na lokalnom nivou – u švajcarskim opštinama pravosudne funkcije ne vrši, na primer, opštinsko telo, već sudovi na višem državnom nivou.

Moguća opštinska tela u Švajcarskoj:

- **Biračko telo, elektorat (*die Stimmberechtigten*)**

Biračko telo nije samo korisnik opštinskih usluga već je i najviše telo. Sastoji se od svih odraslih stanovnika koji su i državljani Švajcarske (u nekim kantonima opštine mogu da daju pravo glasa i stranim državljanima). Biračko telo svoju volju izražava glasanjem, ili na skupštini građana (*Gemeindeversammlungen*, na kojoj mogu da učestvuju svi glasači), a koja se održava barem dva puta godišnje.

- **Opštinski parlament (*das Gemeindeparlament*), zakonodavno telo**

Opštinski parlament nije obavezan: u Švajcarskoj postoji puno malih opština koje, po pravilu, nemaju parlament (u tom slučaju, zakonodavne funkcije obavlja skupština građana). Ukoliko opština ima parlament,

on mora brojati najmanje 30 članova. Članove parlamenta moraju izglasati birači. Izborni proces reguliše opština u svojim izbornim propisima.

- **Opštinsko veće (*der Gemeinderat*), izvršno telo**

Ovo je odbor od najmanje tri člana, ali obično ima pet do sedam članova, kojima predsedava predsednik opštine. Kao i u slučaju parlamenta, za članove opštinskog izvršnog tela glasaju birači (mada postoje kantoni koji dozvoljavaju opštinskom parlamentu da izabere opštinsko izvršno telo). Opština sama odlučuje o svojim izbornim procedurama (proporcionalno većinsko pravilo sa dodatnom zaštitom manjina).

- **Odbori sa pravom odlučivanja**

U zavisnosti od toga kako su osmišljeni, odbori mogu pružiti veliku političku podršku ili omogućiti angažovanje stručnjaka. Imaju bitnu ulogu u opštinama sa skupštinom građana, ali imaju svoje mesto i u opštinama sa parlamentom. Stalni odbori se razlikuju od radnih odbora. Odbore mogu birati parlament, izvršno telo ili biračko telo (u opštinama bez parlamenta). I u ovom slučaju izbornu proceduru određuje opština. Članovi odbora se obično biraju većinom glasova, uz zaštitu manjina. Mnoge veće opštine biraju odbore na osnovu proporcionalnih izbora za izvršno telo ili, prema situaciji, za parlament. Stalni odbori podrazumevaju pravnu osnovu (jednostavna odluka nije dovoljna) i vlast im mora dati telo koje ima i nadležnost i ovlašćenje da osniva odbore.

Primer

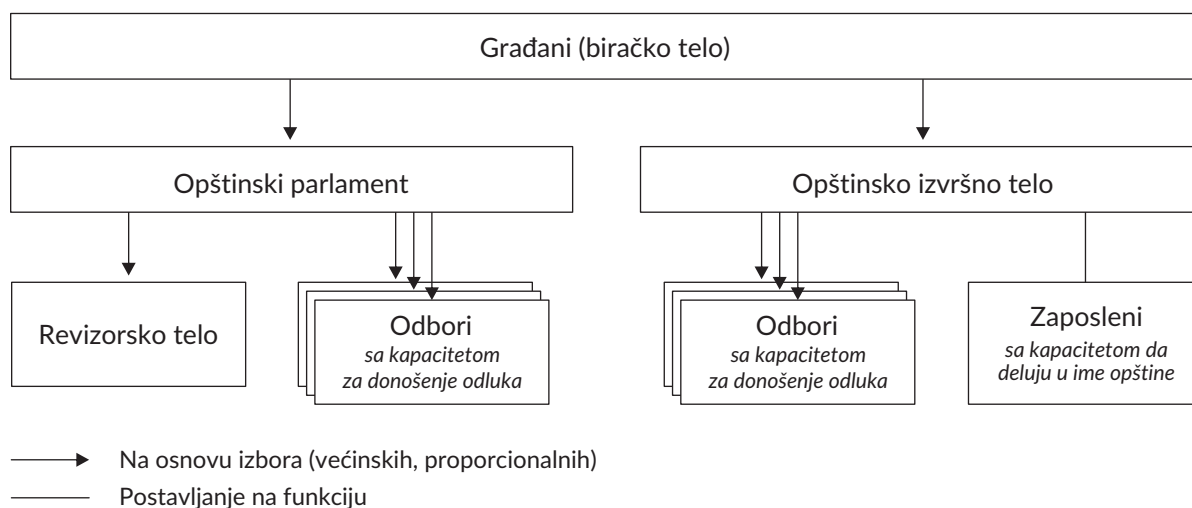
Prosvetni odbor je zadužen za zapošljavanje nastavnika; građevinski odbor ima nezavisnu vlast da izdaje dozvole za planiranje gradnje (u skladu sa zakonom).

- **Revizorsko telo**

Ovo telo mora biti nezavisno od uprave i njegovi članovi moraju posedovati relevantnu ekspertizu, te su u tom smislu zahtevi stroži za veće opštine nego za manje. Revizorsko telo biraju birači. U opštinama sa parlamentom to znači da ih bira parlament.

Po definiciji, opštinska tela čine zaposleni koji su ovlašćeni da zastupaju opštinu u poslovima sa trećom stranom. I u ovom slučaju opština odlučuje o načinu postavljenja. Nekada se biraju menadžeri; redovno zaposleni se obično angažuju putem javno-pravnih ugovora. Opština je u obavezi da omogući da registar opštinskih tela bude javno dostupan (pogledati Deo 2). Postoje mnogobrojne mogućnosti za organizovanje opštinske strukture, i sledeći grafikon prikazuje strukturu bernske opštine koja ima opštinski parlament.

Opštinska tela



Naučene lekcije

- Iako je kamen temeljac strukturne odgovornosti jedne organizacije (princip podele vlasti, biračko telo kao najviše telo, transparentnost odabranog sistema) definisan na višem pravnom nivou, opština zadržava odgovornost za svoju sopstvenu organizaciju.
- Opštinska struktura treba da bude jasno uređena.
- Veliki broj odbora nekada vodi glomaznim procesima. Prednost odbora ne leži toliko u njihovoj mogućnosti da unaprede kvalitet rezultata koliko u činjenici da mogu da učvrste procese lokalne vlasti među stanovništvom. Ovo generalno može da nadomesti sve negativne uticaje koje odbori mogu da imaju na sposobnost opštine da deluje.

-
- Nezavisno i specijalizovano telo sastavljeno od kvalifikovanih revizora neophodno je za sposobnost opštine da nadzire sopstvenu „finansijsku odgovornost“. Takvo telo jača opštinski osećaj za odgovornost i oslobađa kanton potrebe da nagleda finansijsko poslovanje opštine.

1.3.2 Nespojivost funkcija, nepodesnost izbora članova porodice i obaveza povlačenja

Postoji nekoliko mehanizama koji treba da obezbede da osobe na javnim funkcijama ne dođu do previše vlasti i ne budu pod uticajem privatnih interesa.

Akumulacija vlasti se obuzdava propisima koji se odnose na nemogućnost jedne osobe da vrši nekoliko funkcija odjednom (pogledati a) i zabranom članovima porodice da budu na pozicijama u određenim konkretno definisanim telima (pogledati b). Posebne mere su na snazi kako bi se ograničio uticaj privatnih interesa na sposobnost odlučivanja onih koji imaju mandat da deluju (pogledati c).

a Nespojivost funkcija

Propisi o nespojivosti funkcija sprečavaju da pripadnici tela sa kapacitetom za donošenje odluka budu pripadnici drugih takvih državnih tela. Nije moguće biti član opštinskog parlamenta, izvršnog tela ili odbora sa kapacitetom za donošenje odluka a da istovremeno budete:

- izvršilac na višem državnom nivou – da bi se obezbedila podela vlasti između različitih nivoa države. Treba, međutim, napomenuti da je dozvoljeno, a često se i dešava da opštinski zvaničnici (članovi izvršnih i zakonodavnih tela) mogu istovremeno imati i zakonodavni mandat na kantonalnom nivou;
- kantonalni supervizor opštine ili njegov zamenik (dekoncentrisani kantonalni nadzor opština, tako da se može garantovati nezavisnost nadzora);
- direktno obavljati opštinski posao pod okriljem jednog od pomenutih opštinskih tela i van određenog nivoa angažmana (trenutno definisano kao godišnja zarada veća od 25.000 franaka).

Dodatno pravilo o nespojivosti funkcija naglašava naročiti značaj revizorskih tela: pripadnici tih tela ne mogu istovremeno biti članovi opštinskih izvršnih tela, odbora ili zaposleni u njima.

Naposletku, princip podele vlasti garantuje činjenica da član opštinskog izvršnog tela ne može istovremeno biti i član opštinskog parlamenta.

Opštine mogu koristiti sopstvene propise da bi donele dodatna pravila o nespojivosti funkcija.

Ukoliko je neko izabran uprkos nespojivosti funkcija, taj izbor je nezakonit i kantonalno nadzorno telo treba da ga poništi po službenom postupku ili po žalbi.

b Nepodesnost izbora članova porodice

Jednostavno rečeno, propisi koji zabranjuju rođачke veze imaju za cilj da spreče da porodica ili nekoliko porodica dominiraju u opštinskom izvršnom i/ili revizorskom telu. Propis glasi:

Izvršno telo opštine ne može se istovremeno sastojati od:

- krvnih ili tazbinskih srodnika,
- braće/sestara i polubraće/polusestara,
- bračnih drugova,
- osoba koje zajedno žive u registrovanom partnerstvu ili defakto vanbračnoj zajednici.

I ovde propisi koji uređuju revizorsko telo idu i malo dalje: nepodesni za izbor u revizorsko telo jesu krvni i tazbinski srodnici, braća/sestre ili polubraća/polusestre, braćni parovi, osobe koje zajedno žive u registrovanom partnerstvu ili defakto vanbračnoj zajednici sa:

- članom opštinskog izvršnog tela,
- članom odbora, ili
- predstavnikom opštinskog kadra.

Ukoliko se pravila koja isključuju srodnike prekrše, pravni lek je isti kao u slučaju kršenja pravila o nespojivosti funkcija (poništenje izbora tog zvaničnika). Opština mora da reguliše procedure koje se primenjuju kada bude izabran neko kome je to zbog porodičnih odnosa zabranjeno. Obično je slučaj da, koja god kvalifikovana osoba dobije najviše glasova, bude i izabrana; u slučaju nerešenog rezultata, po pravilu se odlučuje žrebom.

C Obaveza povlačenja

Iako usled pravila o nespojivosti funkcija i nepodesnosti izbora članova porodice neki ljudi nisu podesni za izbor na određene pozicije, pravila o obavezi povlačenja propisuju konkretne okolnosti u kojima se ljudi na opštinskim pozicijama moraju osloboditi sukoba interesa.

Obaveza povlačenja tiče se prvenstveno onih sa direktnim ličnim interesom za određeno pitanje.

Takođe, obavezni su da se povuku i:

- srodnici osoba sa direktnim ličnim interesom (u skladu sa propisima koji zabranjuju izbor članova porodice),
- zakonski zastupnici (npr. oni sa zakonskom obavezom ili staratelji), zastupnici po statutu (npr. predsedavajući odbora društva sa ograničenom odgovornošću) ili zastupnici po ugovoru (npr. advokati) koji zastupaju ljude na čiji lični interes direktno utiču dotične transakcije.

Osobe koje imaju obavezu da se povuku moraju javno da deklarišu svoje interese. Oni ne smeju ništa (dalje) imati sa tim predmetom, što znači da ne mogu da učestvuju u pripremnim postupcima ili prave prezentacije, niti da učestvuju u razmatranju ili donošenju odluka. Nemaju prava da čitaju zapisnike, ali mogu, pre nego što napuste prostoriju, da daju izjavu o datom predmetu.

Ukoliko se donese odluka kojom se krši obaveza povlačenja, ona se mora poništiti na osnovu toga što je ta greška mogla igrati odlučujuću ulogu u ishodu. Predmet u prvoj instanci revidira kantonalno nadzorno telo, a u drugoj instanci (nezavisni) upravni sud.

Naučene lekcije

- Kriterijumi za povlačenje/nespojivost funkcija/zabranu za članove porodice moraju biti jasni, objektivni i praktični.
- Osnove za povlačenje i definicija onih koji podležu obavezi povlačenja moraju se rigorozno formulisati, bez izuzetaka.
- Za kršenje ovih pravila moraju se očekivati jasne pravne posledice.
- Poštovanje ovih propisa je od fundamentalnog značaja: to su pravila koja jačaju poverenje ljudi u političke procese i upravu.

- Vlast bi ovde trebalo da bude stroga u uvođenju reda – bilo kakvo kršenje ovih zahteva može poljuljati poverenje koje se godinama gradilo.

1.3.3 Kako su raspodeljene obaveze između opštinskih tela

a Opštinska regulativa (u okviru zahteva kantona)

Opštine uglavnom imaju slobodu u raspodeli obaveza. Međutim, zakon na višem nivou propisuje sledeće:

- biračko telo donosi sve fundamentalne odluke (što znači da podležu obaveznom referendumu), u koje spadaju:
 - izbor članova opštinskog izvršnog tela kao i članova parlamenta (tamo gde parlament postoji),
 - izbor revizorskih tela (u slučajevima gde ih ne bira skupština),
 - usvajanje i izmene i dopune statuta opštine,
 - izmene lokalnih poreskih stopa,
 - ukidanje opštine (npr. u vezi sa spajanjem opština) i izmene površine koju obuhvata opština;
- opštinsko izvršno telo planira i koordinira opštinske aktivnosti.

Dalji zahtevi proističu iz sudske prakse o podeli vlasti i principu legalnosti. Ove presude pružaju sve bitne, osnovne pravne odluke u okviru zakonodavstva (na primer, koja su pravila u vezi sa tim ko mora da plati koje naknade). Treba, međutim, napomenuti da opština može da preuzme nove poslove na osnovu jednostavne odluke kompetentnog tela (za to joj nije potreban pravni osnov) – o svakom trošku koji taj posao iziskuje odlučuje biračko telo, što je određeno pravilom o nadležnosti iz opštinskih propisa.

U okviru ovih uslova, opština može da koristi propise koji regulišu njenu unutrašnju organizaciju kako bi prilagodila oblasti nadležnosti prema svojim potrebama.

- Po pravilu, statut opštine dodeljuje znatne zakonodavne i finansijske obaveze (npr. odluke o procenama) opštinskom parlamentu.

- Opštine moraju da odrede sadržaj apstraktnih odredaba prema kojima izvršno telo planira i koordinira lokalne aktivnosti. Opštinskom izvršnom telu dostupni su razni instrumenti za sprovođenje ovih funkcija. Često statut opštine izvršnom telu opštine dodeljuje ovlašćenje za usvajanje sekundarnih pravnih normi (npr. moć odlučivanja o iznosima određenih opštinskih naknada, u okvirima koje je postavilo zakonodavno telo).

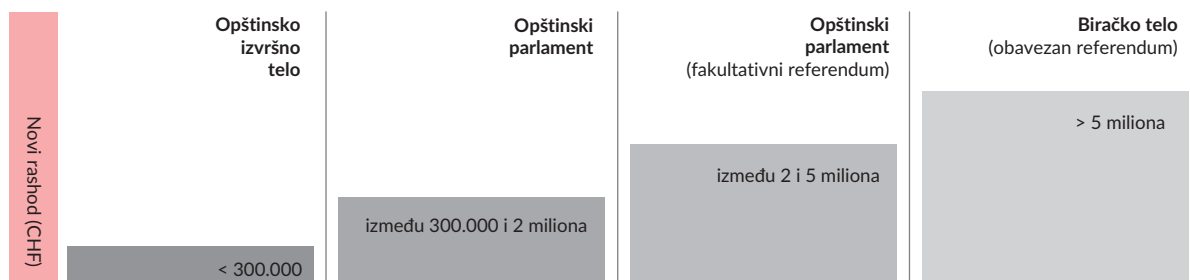
Sve dok statut opštine ne pruža drugo rešenje, zakon višeg reda omogućava da zakonske propise donosi opštinski parlament (ili skupština građana). S druge strane, sva vlast koja nije dodeljena drugoj opštini ili višem telu prenosi se na opštinsko izvršno telo.

To obezbeđuje dosledan raspored obaveza.

b Poredak nadležnosti u slučaju rashoda

Propisi koji uređuju unutrašnju organizaciju opštine omogućuju biračkom telu da ovlasti različita tela za potrošnju sredstava. Zakon višeg reda ne daje smernice o tome kako se to radi, ali utvrđuje detalje za bavljenje konkretnim rashodima. Na primer, propisano je da budžet obuhvata samo rashode u tekućoj godini, dok o investicijama i rashodima koji pređu u narednu finansijsku godinu odlučuju relevantna opštinska tela kao o odvojenoj kreditnoj obavezi. Tako je budžet oslobođen političkih razmatranja. Veći projekti se razmatraju u kontekstu demokratskog procesa odlučivanja tj. debata o rashodima koje zahtevaju (kreditne obaveze). Na taj način se izbegava rizik od „sakrivanja“ bitnih rashoda u netransparentnim budžetima.

Obaveze odlučivanja o novim rashodima mogu se raspodeliti kao u tabeli ispod (novi trošak se uvek javlja kada se trošak prikaže na računu uprave a postoji izvesna sloboda u vezi sa određivanjem vremena i nivoa rashoda).



Obaveza za druge transakcije, npr. davanje zajmova, garancija, učešće u građanskim pravnim licima, pravne transakcije u vezi sa imovinsko-zemljišnim pravima, investicije u imovinu, pokretanje ili rešavanje pravnih procesa, oslobađanje javne imovine i odricanje od prihoda, određuje se evaluacijom njihove finansijske vrednosti kao da su rashodi.

Naredni primer ilustruje poredak nadležnosti u jednoj bernoj opštini koja ima opštinski parlament.

Biračko telo

- Donošenje opštinskih propisa
- (Potencijalno) donošenje opštinskih zakona
- Biranje opštinskog parlamenta i opštinskog izvršnog tela
- Novi jednokratni rashod preko 5 miliona franaka
- Izmene opštinskog statusa/područja opštine
- Izmene lokalne poreske stope
- Ostale moguće odgovornosti

Opštinski parlament

- Donošenje opštinskih zakona (koji nisu dodeljeni biračkom telu)
- Biranje revizorskih tela
- Novi jednokratni troškovi između 2 i 5 miliona franaka na osnovu fakultativnog referenduma
- Saglasnost na nove troškove između 300.000 i 2 miliona franaka
- Odluke o budžetima i završnim godišnjim računima

Opštinsko izvršno telo

- Planiranje/koordinacija opštinskih poslova
- Odluke o novim jednokratnim troškovima do 300.000 franaka
- Sva administrativna ovlašćenja koja nisu dodeljena drugom telu

Odbor X, Y, Z sa pravom na odlučivanje

- Odluke o upotrebi dodeljenih resursa
- Konkretno odluke u oblastima regulisanim opštinskim zakonom

Zaposleni ovlašćeni da predstavljaju opštinu

- Odgovornosti u skladu sa funkcionalnim dijagramom

Naučene lekcije

- Što se tiče raspodele obaveza, opštinama bi trebalo ostaviti dovoljno prostora za manevrisanje kako bi im se omogućilo da preuzmu odgovornost za sopstvenu organizaciju (organizaciona autonomija).
- Poredak nadležnosti bi trebalo da bude dosledan i koherentan: pored navođenja pojedinačnih obaveza, ima smisla predvideti i apstraktnu raspodelu obaveza kako bi se obezbedilo da u svakom konkretnom slučaju može da se odredi ko je odgovoran (sistem generalnih klauzula).
- Poredak nadležnosti bi trebalo da bude jasan: samo jedno telo u određenom trenutku može biti odgovorno za neku odluku (tako da snosi odgovornost za nju).
- Dogovoreni poredak nadležnosti ne može se jednokratno menjati. Dalje delegiranje obaveza može se sprovesti samo u okviru zakona. Prenošenje obaveza od slučaja do slučaja trebalo bi da se dešava samo u kontekstu formalizovane procedure (na primer, u vezi sa fakultativnim referendumom, pogledati Deo 3).
- Način na koji opštine uređuju svoje finansijske obaveze odražava njihovu sopstvenu perspektivu i može se dosta razlikovati usled njihove različite političke kulture i iskustva.

1.3.4 Organizacija uprave

Iz ugla odgovornosti, nije bitno samo da pojedinačna tela imaju jasno određena područja odgovornosti već je neophodno i da područja odgovornosti budu uspostavljena dovoljno jasno u okviru uprave. Na osnovu toga opštine često usvajaju dopunske administrativne propise ili prave detaljne funkcionalne dijagrame.

1.3.5 Kako poštovanje poretka nadležnosti može pravno da se sprovede

U Švajcarskoj se poštovanje poretka nadležnosti štiti principom podele vlasti. Prema tome, pojedinac ima pravo da očekuje da država poštuje poredak nadležnosti (u zakonodavnoj formi određuju ga relevantni kanton i opština).

To pravo se može zahtevati u prvoj instanci u okviru kantona, pa onda pred Saveznim vrhovnim sudom, koji može (u poslednjoj instanci) da poništi akt koji krši poredak nadležnosti.

Svaki član biračkog tela u opštini može osporiti kršenje poretka nadležnosti (što je poznato kao pritužba građana). Pritužbu proverava sud nezavisan od uprave.

Zakone i odluke koje krše princip podele vlasti poništava sud.

Naučene lekcije

- Zaobilaženje poretka nadležnosti može delovati vrlo privlačno. Vlast retko postupa nezakonito iz sebičnih razloga: obično je motivisana željom da postigne svoje političke ciljeve što je brže moguće u okviru sopstvene nadležnosti, što u njenim očima znači olako tumačenje poretka nadležnosti. Zato je veoma bitno da postoji funkcionalna pravna zaštita poretka nadležnosti.

1.4 Informacije / Transparentnost

Transparentnost je preduslov za odgovornost. Ukoliko nije jasno ko je za šta odgovoran u nekom sistemu ili ukoliko ne izađe na svetlost dana čemu su određene obaveze doprinele, ne možemo očekivati odgovornost.

Detalji u vezi sa ovom temom predstavljeni su u Delu 2.

1.5 Sankcije

Prema definiciji, odgovornost pretpostavlja da oni koji snose obaveze ne samo što moraju da odgovaraju za svoje postupke zarad transparentnosti već se tamo gde je potrebno moraju pozvati na odgovornost tj. snositi posledice. U tom smislu, naručilac posla – u krajnjoj instanci, biračko telo – mora od samog početka da propiše odgovarajuće sankcije. Za obezbeđenje odgovornosti neophodne su i političke i pravne sankcije. One se mogu uvesti ili konkretnim zaposlenima, ili protiv konkretnih akata (sporazuma, odluka, zakona).

Pregled opcija sankcionisanja

	Protiv pojedinca	Protiv akata
Političke sankcije (= politička odgovornost)	odeljak 1.5.1, a	odeljak 1.5.1, b
Pravne sankcije (= zakonska odgovornost)	odeljak 1.5.2, a	odeljak 1.5.2, b

1.5.1 Kako se uspostavljaju političke sankcije

Političke sankcije stupaju na scenu kada je glavni naručilac posla nezadovoljan učinkom izvršioca iz bilo kojeg razloga. Ne postoji objektivna skala da se odredi da li političke sankcije treba da se uvedu ili ne; na ovo pitanje se odgovor uvek daje u kontekstu demokratski legitimnog (i po sebi „političkog“) procesa.

Političke sankcije može uvesti jedino kompetentno telo (biračko telo, opštinsko telo) – samo ono ima demokratski legitimitet.

a Političke sankcije protiv pojedinca

Političke sankcije mogu podrazumevati da se određenim zvaničnicima zabrani ponovni izbor:

- članovima opštinskog parlamenta i opštinskog izvršnog tela,
- članovima revizorskih tela,
- članovima odbora.

Ne postoji odredba o poništenju izbora u toku trajanja mandata.

Informacije o detaljima izbornog procesa, prirodi aktivnih i pasivnih glasačkih prava i pravne zaštite političkih prava (npr. pravnih sredstava da se obezbedi neometano učešće u glasanju i izborima) predstavljeni su u Delu 3. Za odgovornost je najbitnije da izborni sistem omogućuje uvođenje sankcija protiv pojedinačnih nosilaca funkcija.

Za razliku od nekog zvaničnika koji je izabran, zaposleni u opštini ne može biti politički odgovoran – zaposleni su zaštićeni koliko god je moguće od političkih pritisaka kako bi se obezbedio integritet opštinske uprave. Zakonske sankcije su, međutim, primenljive na sve zaposlene u opštini.

b Političke sankcije protiv akta (sporazuma, odluke, zakona)

Pravni sistem dozvoljava da se na određene odluke koje donose pojedina tela uloži veto iz političkih razloga. U švajcarskim opštinama često se koristi prilika za održavanje fakultativnog referenduma. Taj instrument daje biračkom telu priliku da odluku, za koju je odgovoran parlament, podvrgne formalnoj proceduri (prikupljanje određenog broja potpisa) kako bi se održao referendum. Taj instrument direktne demokratije razmotren je detaljnije u Delu 3.

Naučene lekcije

- Političke sankcije može uvesti samo ono telo koje je odgovorno za imenovanje pojedinca ili za donošenje neke konkretne odluke.
- Političke sankcije se mogu uvesti samo horizontalno, tj. između opštinskih tela, pošto politička odgovornost opštine dolazi „odozdo“ tj. kroz biračko telo. Političko mešanje sa višeg nivoa vlasti moglo bi podriti lokalnu odgovornost. Nadzor sa višeg nivoa vlasti ograničen je na nadgledanje poštovanja zakona.
- Izbori su od centralnog značaja za odgovornost. Izborni sistem bi trebalo osmisлити tako da omogući da svaki zvaničnik bude disciplinski kažnjen za svoj loš rezultat. Proporcionalno zastupanje može otežati ovo.
- Zaposleni u opštini ne bi trebalo da podležu političkim sankcijama (depolitizacija uprave).
- Usled mogućnosti objavljivanja fakultativnog referenduma vlast je pod pritiskom da proaktivno usaglašava svoje odluke sa biračkim telom kako bi izbegla poraz kad dođe do glasanja.

1.5.2 Kako se uspostavljaju pravne sankcije

Pravne sankcije proističu iz principa legalnosti državnih mera (vladavina prava). Prema tome, zakonske sankcije se mogu primeniti kada strane ne poštuju pravila na koja su se obavezala – u kontekstu države, to je kada se odgovorni ne pridržavaju zakona. Stoga postoje objektivni načini za odlučivanje o zakonskim sankcijama koje treba primeniti.

Ova odluka se donosi u okviru zakonskog procesa (treba saslušati obe strane, odluka mora biti argumentovana). Zakonske sankcije treba da proceni nepristrasni sud koji je dovoljno distanciran od spora (uprava obično učestvuje u ispitivanju zakonske odgovornosti).

a Pravne sankcije protiv pojedinca

Opštinska tela i njihovi zaposleni podležu različitim oblicima zakonske odgovornosti.

- **Disciplinska odgovornost**

Disciplinska odgovornost prvenstveno služi da bi se obezbedilo pravilno funkcionisanje opštinske uprave. Sva tela i zaposleni moraju obavljati posao odnosno ispunjavati svoje funkcije efikasno, delotvorno, na pravnoj osnovi i u skladu sa zvaničnim nalogom. Ukoliko neko ne ispuni ove obaveze, opština može (dokle god postoji relevantna pravna osnova) da koristi disciplinske mere kako bi ih pozvala na odgovornost. Ukoliko postoji sumnja na kršenje službenih obaveza, opština može pokrenuti (pravno formulisan) disciplinski postupak. U njemu se materija može ispitati i, ukoliko je došlo do kršenja službene dužnosti i kada se nesavesno obavljanje dužnosti može pripisati osobi koja podleže disciplinskoj meri, mogu se preduzeti sve neophodne mere. Sankcije se kreću od jednostavnog ukora do novčanih kazni i otkaza. Disciplinske mere uvek moraju biti proporcionalne. Ukoliko opštinski pravni okvir ne propisuje koje je telo odgovorno za disciplinski postupak, onda je opštinsko izvršno telo odgovorno za disciplinovanje opštinskog kadra. Ono takođe pokreće disciplinske postupke ukoliko opštinsko telo više ne interveniše efektivno kada je opštinska uprava pogođena teškom povredom radne obaveze ili se čini da je ova ozbiljno ugrožena. Disciplinske mere se mogu preduzeti protiv opštinskog kadra kao i protiv politički izabраниh tela. U tom slučaju, sankcije su u rasponu od jednostavnih ukora do novčanih kazni i otkaza (što se dešava samo u slučaju ozbiljno nesavesnog obavljanja službene dužnosti, a pored toga, mora ga primeniti kantonalni upravni sud).

- **Finansijska odgovornost**

Finansijska odgovornost se prvenstveno tiče kompenzacije za novčani gubitak. Opština odgovara za svu štetu koju je nezakonito nanela ona sama odnosno njena tela, njeni članovi i njeni zaposleni trećoj strani prilikom vršenja svojih službenih dužnosti. Opština može tražiti nadoknadu od osobe odgovorne za štetu ukoliko je ona naneta namerno ili teškom povredom radne obaveze.

- **Krivična odgovornost**

Krivično pravo nameće sankcije javnim organima i zaposlenima koji su prekršili određene glavne službene obaveze (službeni prekršaji kao što su pronevera na radnom mestu, zloupotreba položaja, naplata prekomernih naknada, nepošteno upravljanje, primanje mita, davanje mita, krivotvorenje, odavanje službene tajne).


b **Pravne sankcije protiv akta (rešenja, odluke, pravnog sporazuma itd.)**

Princip vladavine prava podrazumeva da se sve odluke (rešenja, odluke, pravni sporazumi itd.) donose u skladu sa zakonom. Provera poštovanja vladavine prava (provera legalnosti) vrši se na nekoliko načina – na kantonalnom nivou (državni nadzor) na osnovu pritužbe ili po službenom postupku, ili ukoliko se osoba pogođena nekom opštinskom merom žali sudu (sudska zaštita od uprave).

- **Državni nadzor**

Kada se u opštini pronadu nepravilnosti, odgovorno opštinsko telo istražuje taj predmet i preduzima neophodne mere. U pitanju mogu biti finansijske nepravilnosti, organizacioni nedostaci, bilo kakve zloupotrebe, neispravno izdavanje dozvola, nepravilnosti prilikom dodele ugovora, neadekvatni postupci bilo kojeg dela uprave itd. Ukoliko opština nije odredila nijedno drugo telo, odgovornost za neophodnu istragu snosi opštinsko izvršno telo. Inicijalne istrage mogu biti neformalne. Male pritužbe se često mogu rešiti brzo i jednostavno, tako da dalje mere nisu neophodne. Ozbiljnije pritužbe zahtevaju podrobnije istrage u pravnom procesu (zvanična istraga). U vezi sa pitanjem nadzora uprave i njegovog sprovođenja političkim telima, pogledati Deo 5.

Kantonalni regulatori bi trebalo da intervenišu samo ako interni opštinski monitor nije ispunio ili ne može da ispuni svoje dužnosti (princip supsidijarnosti). Po završetku formalnog procesa regulatorna tela kantona mogu, konkretno, da:

-
- 
- izdaju instrukcije da se ispravi nezakonita situacija: na primer, regulatorne vlasti mogu da traže od opštine da izvrši organizacione promene, održi nove izbore, počne da obavlja službene poslove na ispravan način, da sprovodi pravno obavezujuće akvizicije itd. Takve instrukcije su obavezujuće za opštinu;
 - ponište nezakonite odluke: u principu, takvi sporazumi ili odluke stupaju na snagu ukoliko ih opština usvoji bez ikakvog osporavanja. U tom slučaju regulatorna vlast može naknadno da ispravi situaciju kako bi obezbedila povratak na ispravno stanje stvari;
 - uvedu neophodne reorganizacije za neuspešna opštinska tela: ukoliko istraga pokaže da opštinsko telo nije voljno da samo izvrši neophodnu reorganizaciju posla, regulatorno telo može preuzeti direktnu odgovornost. Ono može preduzeti sve neophodne mere za ispravljanje nedostataka za koje nije odgovorno kantonalno izvršno telo (pogledati u nastavku teksta).

Ukoliko regulatorna istraga pokaže da nadzorno telo nema dovoljno resursa da ispuni svoje regulatorne ciljeve, onda se od kantonalnog izvršnog tela može zatražiti da preduzme dodatne mere. U tom slučaju zakon eksplicitno upućuje na postavljanje posebnog upravnog tela sa pravom da poništi nezakonita rešenja i preduzme dalje neophodne mere, ukoliko se ni na jedan drugi način ne može garantovati odgovarajuća uprava. Iako je po zakonu kantonalno izvršno telo odgovorno za takve stroge mere, to ne znači da je ta odluka prvenstveno politička. Cilj ovih mera je da se povрати zakonski poredak, ali namera zakonodavstva je da se kod takvih bitnih odluka kantonalno izvršno telo mora baviti samom dotičnom opštinom.

U izvršenju svojih regulatornih obaveza regulatorna tela moraju da zasnivaju svoje aktivnosti na principu sopstvene opštinske odgovornosti i principu supsidijarnosti u smislu intervencije kantona. Ovo potonje je zakonito samo kada se poredak ne može ponovo uspostaviti bez te intervencije. Svaka intervencija kantona mora biti u formi rešenja, na koje se može uložiti upravna žalba nezavisnom upravnom sudu.

Specijalni regulatorni instrumenti sadrže finansijske propise i delimično spadaju u specijalizovano zakonodavstvo.

- **Sudski postupci protiv uprave**

Svaka strana koja je oštećena opštinskom odlukom ili zakonom može osporiti njihovu legalnost tako što će uložiti žalbu višoj upravnoj vlasti i dalje, nezavisnom sudu.

U kantonu Bern ta viša upravna vlast je kantonalni regulator, koji može da revidira odluke ne samo na osnovu njihove legalnosti već i u smislu toga koliko su preporučljive. To je anomalija u sistemu jer ne bi trebalo da bude moguće da kantonalno regulatorno telo ima prednost nad opštinskim telom kad je u pitanju diskreciono pravo.

Naučene lekcije

- Zakonske sankcije utvrđuju jasne standarde (koje se mere mogu preduzeti u kojim situacijama).
- Pošto u decentralizovanoj državi politička kontrola dolazi odozdo, sankcije uvedene odozgo u principu su ograničene na pitanja zakonske odgovornosti.
- Kanton bi trebalo da uvodi kantonalne regulatorne mere samo ukoliko opština ne uspe sama sebi da pomogne (princip supsidijarnosti kada su regulatorne intervencije u pitanju).
- Nezavisnom upravnom sudu mora se omogućiti revidiranje regulatornih mera.
- Revidiranje opštinskih mera mora se omogućiti u nezavisnom sudskom procesu.
- Regulatornu kontrolu bi trebalo ograničiti na legalnost neke mere. Da li je neka odluka preporučena ili adekvatna, pitanje je isključivo za opštinska tela, a regulatorna tela centralne vlasti moraju poštovati njihov politički prostor za slobodu odlučivanja.



DEO 2

Transparentnost



2.1 Definicija principa	38
2.2 Transparentna organizacija, procesi i procedure	40
2.2.1 Jasna raspodela odgovornosti	40
2.2.2 Transparentni procesi i procedure	45
2.3 Pristup javnosti državnim aktivnostima	46
2.3.1 Neposredna transparentnost	47
2.3.2 Posredna transparentnost – aktivno informisanje	48
2.3.3 Posebna obaveza da se pruže objektivne, činjenične informacije	49
2.3.4 Posredna transparentnost – pasivno informisanje	50
2.3.5 Obaveza čuvanja dokumentacije	51
2.3.6 Uloga medija	51
2.4 Protok informacija između opštinskih tela	52
2.4.1 Standardni procesi informisanja (dužnost da se obezbede informacije)	52
2.4.2 Istražni instrumenti (dužnost da se pribave informacije)	54
2.4.3 Uzbunjivači	55
2.4.4 Pregled instrumenata koji služe za protok informacija između opštinskih tela	56
2.5 Protok informacija između opština i centralnog nivoa vlasti	57
2.5.1 Standardni tokovi informacija između opština i kantona	57
2.5.2 Istražni instrumenti kantona	58

2.1 Definicija principa

Princip transparentnosti dovodi u vezu različite zahteve čiji je krajnji cilj razumljiva aktivnost države. Transparentnost je sastavni deo principa odgovornosti: gde god tela mogu da se smatraju odgovornim, moraju postojati mehanizmi transparentnosti, odnosno sredstva za pozivanje na odgovornost, kako bi mogle da se donose odluke o sankcijama.

Primarni zahtev za transparentnošću donosi se u odnosu na organizaciju državnih tela i njihovih procesa (pogledati 2.2.1). Treba da postoje mehanizmi da bi se osiguralo da postoji zahtevana transparentnost i, ukoliko je neophodno, da je ona uspostavljena između opštinskih tela (između rukovodstva i izvršnih tela, između izvršnih i zakonodavnih tela, i naposljetku u vezi sa biračkim telom). S obzirom na to da opština treba da bude odgovorna ne samo svojim građanima već takođe i centralnom nivou vlasti, transparentnost nije neophodna samo u okviru opštine (transparentnost između i unutar opštinskih tela i građana) već i u vertikalnom smislu (između opštine i centralnog nivoa vlasti).

Princip transparentnosti može se podeliti na sledeće elemente:

- transparentna organizacija, procesi i procedure (2.2),
- opšti pristup javnosti aktivnostima države (2.3),
- protok informacija između opštinskih tela (2.4),
- protok informacija između opštine i kantona (2.5)

Instrumenti u službi protoka informacija (2.4, 2.5) mogu da se podele u sledeće kategorije:

- standardne informacije (informacije koje uobičajeno pristižu proaktivno, odnosno postoji „dužnost da se obezbede“),
- instrumenti za istraživanje (informacije koje moraju da se obezbede uz odgovarajući zahtev – postoji „dužnost da se pribave“),
- mehanizmi za uzbunjivanje – mehanizmi kojima treće strane mogu da obezbede protok informacija.

Ove kategorije koriste se dalje u tekstu kada se opisuje tok informacija između opštinskih tela, kao i između opština i kantona.



Napomene o značenju principa transparentnosti u švajcarskom kontekstu:

Jednostavno rečeno, transparentnost se može razumeti kao mere koje preduzima država (i opština) da bi izgradila poverenje svojih građana i, posebno, biračkog tela. Skoro ništa nije tako štetno za državu i njena tela kao utisak da se ponaša na netransparentan način, koji nije u potpunosti razumljiv i na kraju krajeva je arbitraran. To se tiče kako političkih poslova, tako i procedura između države i njenih „pravnih subjekata“.

Biće jasno u nastavku teksta da pravo slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja ne priznaju još uvek svi švajcarski kantoni. Kantoni koji žele da dozvole ovo pravo često se susreću sa protivljenjem opština, koje su zabrinute da će želja građana da vide sve moguće dokumente usporiti upravljanje, i da će sve prethodne radnje postati nemoguće ukoliko sve treba unapred da se objavi. U praksi, kada se uvede pravo slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, opštinske vlasti zaključuju da čak i nakon nekoliko godina pod novim režimom dolazi do veoma male promene situacije. Zahtevi za uvid u određene dokumente su retki; mediji traže da pregledaju određeni dokument s vremena na vreme, ali je zanimljivo napomenuti da šira javnost malo koristi ovo pravo.

U Švajcarskoj, transparentnost (a sa njom i poverenje) ne postiže se primarno kroz pravo slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, već kroz razvijenu *neposrednu demokratiju* i *sistem saglasnosti* u opštinskim upravama. Veliki broj *odbora*, koji imaju mnogo odgovornosti u opštinama, takođe doprinosi ovoj „posrednoj“ transparentnosti. Izvršna vlast može da radi svoj posao na miru znajući da će poslednju reč imati biračko telo, bilo putem glasačkih kutija, bilo na skupštini građana: članovi opštinskog veća treba da izlože sve argumente i činjenice ako žele da ostvare izborni uspeh. Takođe se dešava da je, usled toga što članovi opštinskog veća i odbora dolaze iz nekoliko stranaka, znanje raspodeljeno na mnogo ljudi, čime se osigurava da informacije nisu pod monopolom nekolicine i umnogome sprečava zloupotreba.

Ovakva široka distribucija javnih informacija znači da ne postoje veliki zahtevi za ostvarivanje prava pojedinaca da im pristupe.

2.2 Transparentna organizacija, procesi i procedure

2.2.1 Jasna raspodela odgovornosti

Od suštinskog značaja za transparentnost aktivnosti države jeste prvo jasna raspodela odgovornosti, kako u vertikalnom smislu (između opština i centralnog nivoa), tako i u horizontalnom (između opštinskih tela). Mora biti jasno ko je odgovoran za šta. Ova pitanja su već razmatrana iz perspektive principa odgovornosti (Deo 1).

Kao što je već predstavljeno u odeljku 1.3, švajcarske opštine imaju prostora za manevrisanje kada je u pitanju njihova sopstvena organizacija i način na koji dodeljuju odgovornost određenim svojim telima.

- Kantonalnim zakonima utvrđuju se opšte odredbe o dodeli odgovornosti koje se primenjuju ukoliko opština nije uspostavila sopstvene propise. Neke od osnovnih odgovornosti biračkog tela navedene su u kantonalnim zakonima (pogledati 1.3.3).
- Organizacija opštine jasna je iz statuta, koji je javno dostupan kao opštinski pravni akt. Kantonalni zakon zahteva da opštine održavaju javni registar tela, a opštine takođe imaju obavezu da vode pisanu evidenciju svih poslova, obaveza, nadležnosti i prenosa odgovornosti za finansijsko poslovanje službenicima u finansijama. Sve više opština okrenulo se korišćenju dijagrama funkcija za regulisanje poslova pojedinačnih tela u kontekstu čitave uprave (pogledati 5.8.2).

Posebni izazovi koji proističu iz brojnih horizontalnih i vertikalnih interakcija između opština i centralnog nivoa države ukratko su predstavljeni dalje u tekstu. Sada su u Švajcarskoj posebno važni zbog toga što je zemlja mala.

a Vertikalne interakcije

Kao što je objašnjeno u Delu 1, važna je jasna raspodela poslova u vertikalnom smislu. Raspodela poslova između različitih nivoa vlasti nije egzaktna nauka, ali je zasnovana na određenom razumevanju države, razvijala se tokom istorije, a i dalje je veoma dinamična. Iako centralni nivo može da dodeli odgovornost i sredstva sa vrha naniže na sve nivoe u centralnije organizovanim državama, proces je kompleksniji u federalnim (više decentralizovanim) državama. U Švajcarskoj su izazovi posebno veliki, pošto postoje ne samo dva, već tri nivoa vlasti (federalni, kantonalni i opštinski). Primera radi, naredna diskusija usmerena je na odnos između kantona i opštine. Ovaj odnos se razlikuje od kantona do kantona, ali naredna ilustracija daje uvid u raspodelu poslova u kantonu Bern.



Postojeća raspodela poslova i finansija rasla je s vremenom i do devedesetih godina dvadesetog veka dosegla je nivo kompleksnosti usled kojeg je sistem postao veoma netransparentan. Godine 1994. kanton Bern je pokrenuo četvorogodišnji proces pod nazivom „raspodela poslova između kantona i opština“. To je bila prva sistematska revizija raspodele poslova i finansija između kantona i opština, koja je kao smernice koristila, između ostalih, načela supsidijarnosti i fiskalne ekvivalentnosti.

Procena stanja pokazala je da u nekim slučajevima raspodela poslova ne proizlazi iz kantonalnog zakona. Takođe je pokazala da su neke raspodele veoma netransparentne i da je u mnogim slučajevima kantonalno zakonodavstvo nepotrebno ograničilo opštinsku autonomiju. U nekim slučajevima, na primer, određeni posao nije bio samo poveren opštinama: takođe je navedeno i kako opština treba da obavlja dati posao, dok je odgovornost za njegovo finansiranje ostala (uglavnom ili u potpunosti) na opštini. U drugim slučajevima, u kantonalnom zakonodavstvu donete su detaljne odredbe o organizaciji opština ili je kanton dobio prevelike nadzorne kapacitete.

Rezultat ovog procesa prevashodno je bio da se dođe do veće jasnoće kad su u pitanju poslovi i finansije. Suprotno očekivanjima, proces je doveo do prilično obimnog prenosa odgovornosti sa opština na kanton (zajedno sa odgovarajućim prenosom poreskih opterećenja), dok je samo nekolicina poslova koji su prethodno pripadali kantonu prenesena na opštinski nivo. Pored toga, nije bilo moguće u potpunosti razdvojiti poslove u nekim važnim oblastima: obdaništa i osnovno obrazovanje, socijalna nega, socijalno osiguranje i javni prevoz definisani su kao zajednički poslovi. Proces je doveo do usvajanja novog zakona o izjednačavanju finansija i naknada, kao i izmena i dopuna 15 sektorskih zakona. To, međutim, nije označilo kraj takvim reformama. Uistinu, kantonalna uprava izjavila je sledeće: „raspodela poslova između kantona i opština [...] stalni je zadatak kantonalnog parlamenta, kantonalnog izvršnog veća (u daljem tekstu: kantonalne vlasti) i kantonalne uprave“. Jedan od ishoda projekta stoga je bilo formulisanje osnovnih principa za donošenje zakona u budućnosti, koje je kantonalna vlast proglasila obavezujućim.

Principi su sledeći:

- (1) Posebna pažnja se mora pridati raspodeli poslova između kantona i opština u svakom procesu donošenja pravila; ne samo u pogledu načina i sadržaja pravila koje treba doneti već i u pogledu kasnijeg obavljanja poslova.
- (2) Principi raspodele poslova između kantona i opština treba da budu regulisani zakonom (član 69(4) KV). Zakon treba da definiše što je jasnije moguće oblasti poslova kao i odgovornosti za finansiranje.

- (3) Kantonalno pravo treba da ostavi opštinama najveći mogući manevarski prostor (član 109(2) KV, član 42 OrG).
- (4) Kanton uređuje samo principe organizacionog zakona opština (član 111(1) KV). Ovi principi se uglavnom uređuju Zakonom o opštinama. Organizacione odredbe treba da budu uključene u sektorske zakone samo u izuzetnim slučajevima. U svakom slučaju, treba navesti razloge za uključivanje takvih odredbi u sektorske zakone.
- (5) Ukoliko se, u procesu donošenja pravila, opštinski poslovi „usidravaju“, mora se uvek proveriti da li način za regulisanje određenog pitanja najbolje prati potrebu opština da same raspoložu sopstvenim manevarskim prostorom. Umesto konačnog propisa na nivou kantona mogu se primeniti sledeći načini uređenja:
 - a. ograničenje na dodelu poslova; zakone donose opštine;
 - b. supsidijarno zakonodavstvo (odnosno zakoni koji se primenjuju samo u slučaju da opština ne donese sopstveni zakon);
 - c. ograničenje na okvirno kantonalno zakonodavstvo;
 - d. omogućavanje opštinama da donesu komplementarne zakone;
 - e. mogućnost odstupanja od kantonalnih standarda u okviru određenih granica;
 - f. davanje diskrecionog prava;
 - g. odredba za ugovorna rešenja između kantona i opština.Način regulisanja treba odabrati nakon detaljne procene pojedinačnog slučaja i detaljnog razmatranja okvira nadređenih zakona.
- (6) Ukoliko kanton usvoji propise koji se primenjuju na opštine, on uzima u obzir različite činjenične okolnosti. Instrumenti za to su sledeći:
 - a. izbor načina za uređenje koji ostavlja manevarski prostor opštinama (pogledati tačku 5),
 - b. različiti zakoni u odnosu na kategoriju i veličinu opštine, npr. poveravanje poslova i nadležnosti.
- (7) U poruci koja prati predlog kantonalnog zakona moraju se objasniti posledice predloga za opštine, posebno u odnosu na opštinsku autonomiju (član 65 Zakona o kantonalnom parlamentu).

Od 2000. godine raspodela poslova je dodatno revidirana, na primer u oblasti policije (uvođenje jedinstvenih policijskih snaga). Nedavna procena novog zakona o izjednačavanju finansija i naknada dovela je do novih predloga za reforme u nekoliko oblasti, uključujući osnovne škole, socijalnu negu, javni prevoz, puteve i azil.

U okviru projekta raspodele poslova sprovedena je sistematska kompilacija i analiza finansijskih tokova između kantona i opština u kantonu Bern. Danas postoji *sveobuhvatni završni račun* u kojem su kombinovani svi efekti reforme raspodele poslova i finansiranja. On pokazuje vertikalne redistributivne efekte za kanton i sve opštine, kao i horizontalne redistributivne efekte po opštinama. *Ex ante* evaluacija mogućih modela raspodele odgovornosti omogućava simulaciju uticaja kako u vertikalnom, tako i u horizontalnom smislu. Ovaj sveobuhvatni završni račun sad može da se koristi da bi se pokazao uticaj određenih reformi na čitav sistem. Transparentnost uopšteno dovodi do političkih odluka zasnovanih na činjenicama.

b Horizontalne interakcije

Kao i intenzivna vertikalna integracija, *horizontalna interakcija opština* sve više se smatra velikim izazovom. Imajući u vidu da su opštine male i mobilnost stanovništva sve veća, ne iznenađuje što funkcionalna i institucionalna područja postaju sve raznolikija. U tom kontekstu većina opština bira međuopštinsku saradnju da bi unapredila nadlokalnu koordinaciju, ali takođe i ostvarila ekonomiju obima u okviru opštinskih usluga. Ispitivanje šesnaest većih i srednjih švajcarskih aglomeracija na početku devedesetih godina dvadesetog veka otkrilo je da postoje 444 sistema saradnje između gradskih područja i okolnih opština. Ova vrsta horizontalne saradnje povećala je obim aktivnosti opština, ali istovremeno se pojavio defakto međunivo, sastavljen od „složene mreže institucija, organizacija, formula za finansiranje, područja i aktera“². Kantoni, kao i opštine – a nekad čak i federacija – uključeni su u ove vidove saradnje. Kao posledica toga, sve je teže koordinisati različite politike, a odgovornosti se sve manje mogu pripisati jednoj opštini (čak i nekom određenom nivou države). Kako je rekao švajcarski politikolog Kibler:

” *Međuopštinska saradnja ne uživa veliku transparentnost u javnosti, a velika isprepletanost uključenih tela otežava da se tačno vidi ko je odgovoran za šta. Stoga možemo da govorimo o 'demokratskom deficitu', jer je fundamentalni princip demokratske države povezanost donošenja javne politike i transparentnosti u donošenju odluka, uz odgovarajući nadzor javnosti.*³ “

2 (Prevod autora) Lehmann, Luzia; Rieder, Stefan; Pfäffli, Stefan, Zusammenarbeit in Agglomerationen: Anforderungen - Modelle - Erfahrungen. Luzerner Beiträge zur Gemeindeentwicklung und zum Gemeindemanagement, Vol. 9, Lucern 2003, str. 20.

3 Kübler, Daniel, Agglomerations, u: Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter; Kriesi, Hanspeter; Linder, Wolf; Papadopoulos, Yannis; Sciarini, Pascal (eds.), Handbook of Swiss Politics, drugo izdanje, Ciriš 2007, str. 263.

Isprepletanosti su naročito izražene u aglomeracijama, u kojima živi približno 75% stanovništva Švajcarske: upravo su u ovim oblastima funkcionalna i institucionalna područja najrazličitija, a unapređenje upravljanja je postao novi značajan izazov za švajcarski politički sistem. Da bi se rešili problemi koji se odnose na „sisteme zajedničkog donošenja odluka“ koji proizlaze iz širokih vertikalnih i horizontalnih sistema saradnje, trenutno je u razvoju nekoliko strategija da bi se:

- prilagodila institucionalna područja, koja su istorijski izrasla u novorazvijena funkcionalna područja. Predlozi su u rasponu od spajanja opština do ponovnog iscertavanja kantonalnog pejzaža;
- ponovo uspostavila fiskalna jednakost rasplitanjem odgovornosti između kantona i opština i optimizacijom sistema finansijskog izjednačavanja (uključujući učešće predgrađa u centralnom finansiranju);
- stvorile transparentne strukture saradnje u aglomeracijama kojima su poverene nadležnosti za donošenje odluka, a koje okupljaju brojne organizacije međupštinske saradnje i stoga omogućavaju ne samo koordinaciju već i podjednako značajnu sposobnost za pripisivanje odgovornosti.

Može se zaključiti da, iako je pravni okvir koji se odnosi na vertikalnu raspodelu odgovornosti sam po sebi prilično jasan (iako sektorski zakoni treba da se optimizuju i kontinuirano se optimizuju), divergencija institucionalnih i funkcionalnih područja sa posledicom sve veće horizontalne i vertikalne integracije dovodi do situacije da postaje sve teže i teže da se dodeli odgovornost. To se smatra ozbiljnim problemom švajcarskog sistema. Neophodne su reforme radi ponovnog uspostavljanja transparentnosti i odgovornosti (a one su delimično već u toku).

Naučene lekcije

- Raspodela poslova nije uklesana u kamen, ali se mora stalno njome baviti od samog početka.
- Mora se osigurati da su odgovornosti za poslove i finansiranje u što većoj saglasnosti.
- Neusaglašenost između institucionalnih oblasti (oblasti donošenja odluka) i funkcionalnih (životnih) područja dovodi transparentnost u opasnost zbog toga što odgovornost više ne može nikome da se pripíše. Odgovarajući modeli saradnje (u smislu višeslojnog upravljanja) mogu da ublaže ovaj rizik.



2.2.2 Transparentni procesi i procedure

Važno je da se pravne norme primenjuju na procedure koje dovode do odluka, odnosno moraju se unapred najaviti da se njima ne bi moglo manipulirati. Kantonalno pravo utvrđuje neka osnovna pravila o sledećem:

- sednice skupštine građana treba da se održavaju u vreme propisano pravilima, a pored toga i onoliko često koliko okolnosti zahtevaju ili ukoliko opštinsko veće smatra da je neophodna sednica skupštine, i na kraju ukoliko najmanje 10% biračkog tela zahteva da se sednica skupštine održi (opština može takođe da propiše i niži procenat);
- sednice skupštine građana treba javno najaviti 30 dana unapred. U pozivu mora da stoji priroda posla, a propisi o kojima će glasati skupština građana moraju biti najavljeni 30 dana unapred;
- biračko telo može da donosi konačne odluke samo o pitanjima koja su navedena u pozivu na sednicu skupštine građana. Skupština građana može da razmatra pitanja koja se odnose na teme koje nisu najavljene unapred i da odlučuje o njihovom značaju. Opštinsko veće podnosi ona pitanja koja su ocenjena kao značajna na odlučivanje na nekoj narednoj sednici skupštine;
- skupština građana ima kvorum bez obzira na broj prisutnih. Na svakom glasanju o određenim pitanjima odlučuje većina. Predsednik se slaže sa većinom, a ukoliko opština nema drugo pravilo, ima odlučujući glas u slučaju izjednačenog broja glasova;
- opštinski parlament, opštinsko veće i odbori mogu da donose odluke kada je većina članova prisutna. Glasovi se dobijaju na osnovu jednostavne većine, ali opština može da uvede drugačije propise. Kantonalni propis u kojem se navodi da je predsednik saglasan i da ima odlučujući glas takođe se primenjuje u ovom slučaju, osim ako opština nema neko drugo pravilo;
- kantonalno pravo takođe sadrži odredbe o tome da opštinsko veće i odbori treba da donose cirkularne odluke ukoliko se svi članovi slažu sa ovom procedurom. Opštine mogu da zabrane cirkularne odluke ili da odrede dalje uslove pod kojima one mogu da se donose;
- da bi se sprečili naknadni amandmani na odluke nadležnih tela, u kantonalnom pravu se navodi da svaka značajnija modifikacija odluke na osnovu činjenica mora da bude ponovo podneta nadležnom telu. U praksi se često pokazuje da je definisanje značajne modifikacije u pojedinačnim slučajevima teško. Kad su finansijske odluke u pitanju, za svako odstupanje veće od 10% računa se da je značajna modifikacija;

- kantonalno pravo takođe sadrži detaljne odredbe o sprovođenju i određivanju rezultata izbora, od kojih opštine mogu delimično da odstupaju (pogledati 3.2.2);
- od naročito je značaja transparentnost budžetiranja (pogledati Deo 5, naročito 5.5);
- kantonalnim pravom se stoga utvrđuju svi neophodni preduslovi za donošenje odluka. Opštine mogu da odstupaju od ovih preduslova delimično, ali to mogu da učine samo na pravnoj osnovi (ukoliko biračko telo odobri).

Naučene lekcije

- Važno je da se propisi koji se odnose na donošenje odluka uspostave unapred, tako da se procesom ne može manipulirati u pojedinačnim slučajevima.
- Da bi se izbegao svaki jaz, ima smisla da kanton uređuje proceduralne odrednice; tamo gde ima prostora za različite propise, opština međutim može da odstupa od kantonalnih propisa (u vidu opštinskog propisa, o kojem mora da odluči biračko telo).

2.3 Pristup javnosti državnim aktivnostima

Jedno od centralnih prava koje proističe iz principa transparentnosti jeste to da šira javnost bude informisana o aktivnostima države.

U Švajcarskoj je slobodan pristup informacijama od javnog značaja uveden tek 1995. godine u kantonu Bern, a nije sproveden na federalnom nivou do 2004. godine. Do 2016. godine neki kantoni još uvek ga nisu uveli.

Ustavom zagarantovano pravo na slobodu informisanja pokriva samo pravo na pristup informacijama iz „slobodnih izvora“ (član 16, stav 3 saveznog ustava). To obuhvata parlamentarne debate, sudske procese, evidenciju preduzeća, poresku evidenciju i zemljišne knjige. Debate vođene u parlamentarnim odborima (uključujući i svaki poverljiv izveštaj koji razmatra takav odbor), matične knjige i kaznene ustanove ne smatraju se „slobodnim izvorima“. Posebno, prema sudskoj praksi Saveznog vrhovnog suda (koju naučnici



oštro kritikuju), pravo na slobodan pristup informacijama ne odnosi se na privatne zahteve ili zahteve medija za pristup informacijama o internim upravnim procesima.

Donedavno se na informacije u posedu federalne uprave primenjivalo „načelo poverljivosti sa upozorenjem na objavljivanje“ (*Geheimhaltungsprinzip unter Öffentlichkeitsvorbehalt*). Tek je sa donošenjem federalnog Zakona o slobodi informisanja, koji je stupio na snagu 1. januara 2005. godine, odobreno pravo pristupa dokumentima federalne uprave bez obzira da li postoji opravdani interes (restrikcije na ovo pravo iz razloga primarnije privatne ili javne prirode navedene su detaljno u zakonu).

Kanton Bern je 1995. godine postao prvi švajcarski kanton koji je napravio prelazak sa načela poverljivosti sa upozorenjem na objavljivanje na načelo pristupa javnosti sa upozorenjem na poverljivost (revizija kantonalnog ustava i kantonalnog zakona o informisanju). Kantonalni ustav u okviru člana 17, stav 3 sada omogućava sveobuhvatno pravo pristupa dokumentima, a član 70 obavezuje kantonalne vlasti da obezbede dovoljno informacija. Zakon o informisanju utvrđuje dodatne detalje o ovim odredbama i proširuje njihovu primenu na opštine. Ovi pravni instrumenti sadrže različite zahteve za neposredno kao i posredno objavljivanje:

- neposredna transparentnost odnosi se na direktno praćenje pojedinih dokumenata ili procedura (poznato kao *unmittelbare Öffentlichkeit*, pogledati 2.3.1);
- posredna transparentnost može se dalje podeliti na:
 - aktivno informisanje (kroz državna tela, pogledati 2.3.2), i
 - pasivno informisanje (pružanje informacija na zahtev, pogledati 2.3.4).

2.3.1 Neposredna transparentnost

Koje prilike postoje za direktno praćenje aktivnosti države?

Kantonalno pravo pre svega predviđa da su svi zakoni koje donosi opština validni samo ukoliko su objavljeni u skladu sa pravilima. Propisi (opštinski zakoni o kojima odlučuje biračko telo) moraju da se objave najmanje 30 dana pre nego što se o njima donese odluka. *Finansijski plan, budžet* (odnosno godišnje procene potrošnje) i *godišnji finansijski izveštaji* su javni.

Još jedan značajan kamen temeljac jeste javna priroda parlamentarnog postupka i zasedanja skupštine

građana. U slučaju audio-vizuelnog snimanja, skupština građana može da utvrdi da li pojedinačni članovi biračkog tela mogu da odbiju dozvolu da se njihove izjave i glasovi prikažu. Mediji mogu da naprave audio-vizuelni prenos sednica parlamenta dokle god ne ometaju njegov rad. Nisu samo sastanci opštinske zakonodavne vlasti javni – opštine takođe moraju da obezbede pristup materijalu na osnovu kojeg se donose odluke skupštine građana i parlamenta.

Iako sastanci opštinske zakonodavne vlasti (opštinskog parlamenta ili skupštine građana) moraju da budu javni, sastanci (kao i *zapisnici* sa sastanaka) koje održava opštinska izvršna vlast (veće), kao i odbori, u načelu su poverljivi. Opština, međutim, može da predvidi da se ovi sastanci učine javnim, iako, koliko je autorima poznato, do sada nijedna opština to nije učinila. *Odluke* opštinske izvršne vlasti (veća) i odbora su, međutim, javne. Razlog za proglašenje sastanaka izvršne vlasti (koja je kolegijalno telo u Švajcarskoj) i odbora jeste taj da se odluke zaštite od veće politizacije i da se omogući otvorena diskusija a da se ne pojavi svaki ishod u sutrašnjim novinama.

2.3.2 Posredna transparentnost – aktivno informisanje

Do koje mere je opština u obavezi da aktivno informiše javnost o svojim aktivnostima?

Kantonalni zakon o informisanju (*Informationsgesetz*) upravlja principom transparentnosti, dužnosti informisanja i pravom pristupa dokumentima svih kantonalnih i opštinskih vlasti. Vlast je definisana ne samo kao opštinska tela, institucije i drugi entiteti koji potpadaju pod opštinske zakone, već i kao privatna tela, u meri u kojoj su angažovana u obavljanju javnih poslova koji su im povereni.

Zakon o informisanju *nalaže da opštinska vlast pruži informacije o opštinskim pitanjima dokle god ne postoji javni ili privatni interes koji je važniji od toga*. Stoga uvek treba napraviti balans između informacija od javnog značaja i svih drugih javnih ili privatnih interesa, a neizbežno je u praksi ponekad slučaj da se neugodne istine kriju.

Način na koji opštine postupaju sa informacijama razlikuje se u zavisnosti od njihovih kapaciteta. Da bi opština jedinstvenim glasom mogla da se predstavi spoljnom svetu, važno je da se uredi *ko* može da daje informacije i o *čemu*, kao i *kako* i *kada* to može da čini. U tu svrhu, veće opštine imaju *plan informisanja*, a manje opštine obično daju odgovornost za spoljnu komunikaciju predsedniku opštine. Danas većina opština takođe ima i svoju internet prezentaciju.

Zvanične publikacije su u obliku službenih glasnika, a oni su regulisani (kantonalnim) zakonom o opštinama.



Službeni glasnik se distribuira besplatno svim preduzećima i domaćinstvima u toj oblasti i stoga se, pravno gledano, smatra da su njegov sadržaj svi pročitali. Može da obuhvata nezvanični deo, ali on mora jasno da bude razgraničen od zvaničnog dela. Ne može sadržati članke ili komentar koji sadrži mišljenje uredništva, niti male oglase, niti bilo kakve članke koji mogu da ometaju javni red i mir, koji su diskriminišući ili nepristojni. Dozvoljeni su, međutim, tekstovi opštinskih vlasti o informisanju u toj opštini, u skladu sa zakonom o informisanju.

Objavljivanje službenog glasnika je *opštinski posao*. Nekoliko opština u istom administrativnom regionu može da ima zajednički službeni glasnik.

Opštine imaju *ekskluzivno pravo* da objavljuju službeni glasnik (monopol). One ovo pravo mogu same da ostvaruju ili da određene usluge u vezi sa objavljivanjem službenog glasnika (štampanje, distribuciju, upravljanje oglašavanjem itd.) prenesu trećem licu (model izdavača). Takođe mogu da prenesu pravo objavljivanja službenog glasnika trećoj strani, u skladu sa javnim pravom (model koncesije).

2.3.3 Posebna obaveza da se pruže objektivne, činjenične informacije

U periodu koji prethodi glasanju i izborima, vlasti (kao i sve osobe ili preduzeća kojima su povereni javni poslovi) mogu doći u situaciju da ih njihovi poslovi koji se odnose na informisanje dovedu u stanje tenzije s obzirom na federalnu ustavnu zaštitu glasanja i izborne slobode.

Ovo fundamentalno pravo prepoznaje da „biračko telo ima opšte pravo da insistira da se rezultat nijednog glasanja niti izbora ne prizna ukoliko nije sproveden slobodnom voljom biračkog tela (...) Pored toga, odluka biračkog tela mora biti zasnovana na najslobodnijem i najsveobuhvatnijem procesu iskazivanja mišljenja (...).“⁴

Vlasti su u obavezi da u svakom trenutku obezbede činjenične i objektivne informacije. Pre izbora i glasanja one moraju da primene posebno uzdržavanje, ali istovremeno moraju, posebno kada glasanje o odlukama treba da bude zasnovano na činjenicama, da ispune svoju dužnost pružanja informacija, odnosno da obaveste biračko telo o prednostima i manama različitih mogućih rešenja koja se razmatraju.

U praksi, stoga, bavljenje informisanjem u periodu pre glasanja često biva balansiranje na žici, a opštine se savetuju da postupaju oprezno ako su u nedoumici. Kada je predlog tesno prihvaćen ili odbijen glasanjem,

4 Odluka Saveznog vrhovnog suda (BGE) 124 I 55, S. 57.

nezadovoljni članovi biračkog tela često pokreću sudsku reviziju na osnovu toga da je vlast bila ili suviše uključena, ili jednostrana tokom kampanje.

Rezultat glasanja, međutim, može da poništi samo sud ukoliko, s jedne strane, može da se dokaže da je došlo do *značajnog nedostatka*, na primer, činjenično netačnih informacija u periodu pre glasanja, a s druge strane, da postoji uverljiva *moćnost* da su navodne neregularnosti imale uticaja na rezultat.

2.3.4 Posredna transparentnost – pasivno informisanje

U kojoj meri je opština u obavezi da obezbedi zainteresovanim stranama pristup informacijama na zahtev?

U skladu sa članom 17, stav 3 kantonalnog ustava, svako ima pravo da pregleda zvanična dokumenta (i ovde dokle god ne postoji primarniji javni ili privatni interes). Kantonalni ustav stoga garantuje pravo slobodnog pristupa javnim informacijama od značaja kao ustavno pravo pojedinca, koje se primenjuje *bez obzira na sposobnost pojedinca da pokaže opravdani lični interes ili vezu sa dotičnom informacijom*. Ovo pravo na uvid u dokumente od javnog značaja uneto je u zakon o informisanju.

Široka zaštita ličnih podataka zadržana je prema *zakonu o zaštiti podataka*. Pristup dokumentima koji sadrže posebno osetljive lične podatke uvek zahteva izričitu saglasnost osobe koja je u pitanju. U praksi, često postoji neprijatan odnos između dužnosti da se dostave informacije u skladu sa zakonom o informisanju i propisa koji se odnose na zaštitu podataka.

U zakonu o informisanju navodi se šta se smatra pod *primarnijim interesom*. Primarniji *javni* interes postoji posebno kada:

- a. prerano objavljivanje internih radnih dokumenata, predloga, nacрта i slično ima značajan efekat na proces donošenja odluka,
- b. bi stanovništvo bilo oštećeno na neki drugi način, posebno ugrožavanjem javne bezbednosti,
- c. bi prevelik teret bio stavljen na vlast.

Primarniji *privatni* interes posebno obuhvata:

- a. zaštitu lične privatne sfere,
- b. zaštitu lične privatnosti u upravnim ili sudskim postupcima kada ona nije zaštićena drugim zakonom, osim kada je uvid u dokumente opravdan određenim javnim interesom ili je rezultat odredbi procesnog prava,
- c. komercijalnu ili profesionalnu poverljivost.



Ovi izuzeci primenjuju se *samo na onaj deo dokumenta koji je podložan zaštiti ili obelodanjivanju*, a važe samo *dok god je primarniji interes za poverljivošću opravdan*.

Detalji o uvidu u dokumente (nadležnost, procedure, rokovi) uređeni su kantonalnim propisima zakona o informisanju.

Ukoliko se odbije zahtev za uvid u dokumente, odluka dobija formu naloga, na koji može da se uloži žalba. Primalac ovog naloga može da podnese žalbu na njega sudu na preispitivanje.

Na upravne i sudske postupke koji nisu okončani ne primenjuju se odredbe zakona o informisanju, već one relevantnog procesnog zakona. Po pravilu, relevantan procesni zakon daje pravo na uvid u dokumenta samo učesnicima postupka, ukoliko pokažu opravdan interes.

2.3.5 Obaveza čuvanja dokumentacije

Odredbe koje garantuju pohranjivanje državnih informacija takođe idu u prilog transparentnosti. Kantonalno pravo sadrži:

- obavezu da se mora voditi *zapisnik* o konsultacijama opštinskih tela. Opština uređuje oblik, minimalni sadržaj i usvajanje zapisnika;
- obavezu o *dokumentovanju i arhiviranju*. Prema kantonalnom zakonu o arhiviranju, sva tela (uključujući i opštinska) u obavezi su da osiguraju, naruče i pohrane dokumenta koja su relevantna za odgovornost državnih aktivnosti i/ili za proučavanje kulturnog nasleđa kantona Bern. Za opštine, ove obaveze su utvrđene u propisima u relativno mnogo detalja.

2.3.6 Uloga medija

Mediji imaju fundamentalnu ulogu u demokratskim državama: čak i uz široko pravo slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, građani nikako ne mogu da sami izađu na kraj sa mnoštvom dostupnih informacija. Mediji imaju funkciju da predstave sve aspekte socijalnih pitanja, razotkriju zloupotrebe i iskoriste sredstva masovne komunikacije da doprinesu javnoj debati. Na ovaj način oni služe pre svega razvoju političkog mišljenja i kontroli parlamenta i uprave. Zbog njihove fundamentalne uloge u funkcionisanju demokratije (a takođe i zbog njihove stvarne moći), mediji se ponekad opisuju kao četvrti stub države.

Da bi mediji mogli da obavljaju ove funkcije, zaštićeni su federalnom ustavnom garancijom *slobode medija* (ova zaštita obuhvata slobodu štampe, radija i televizije, zaštitu novinskih izvora i zabranu cenzure).

Naučene lekcije

- U Švajcarskoj nekoliko različitih elemenata (instrumenti direktne demokratije, sistem saglasnosti opštinskih izvršnih tela, brojni odbori za donošenje odluka) obezbeđuju da neko državno telo ne „monopolizuje“ informacije.
- Strahovi da će pravo slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja preplaviti upravu zahtevima za pristup informacijama nisu se ostvarili. Naprotiv, ovo pravo uspostavljeno zakonom koristi se zapanjujuće retko.

2.4 Protok informacija između opštinskih tela

Ne treba samo građani da budu informisani. Svako državno telo kojem je odgovorno neko drugo državno telo mora da ima i odgovarajuću priliku da se informiše. Zapravo, čitav proces upravljanja mora da bude *transparentan* da bi različiti akteri mogli da odigraju svoju ulogu, posebno – u kontekstu odgovornosti – da bi procenili dobro i loše delanje drugih.

2.4.1 Standardni procesi informisanja (dužnost da se obezbede informacije)

a Koji standardni tokovi informacija postoje između uprave i vrha izvršne vlasti

Opštinsko veće predstavlja vrh (hijerarhijski konstituisane) opštinske uprave. Prema kantonalnom zakonu o opštinama, ono je odgovorno za upravljanje opštinom i planiranje i koordinaciju njenih aktivnosti. Ova odgovornost se uobičajeno sprovodi kroz izdavanje naloga i kontrolu. Organizacioni okvir opština (opštinski statut) obično obavezuje upravu da o tekućim poslovima izveštava opštinsko veće (u smislu instrumenta kontrole) u redovnim intervalima, a u vanrednim okolnostima i izvan ovog ritma.

Važna oblast izvršne odgovornosti jeste izrada budžeta. U principu su opštine (opštinsko veće kao vrh

izvršne vlasti) odgovorne za svoje finansije. One obezbeđuju da se javnim sredstvima upravlja pažljivo, da se koriste ekonomično, da se zaštite od lošeg upravljanja i da računovodstvene prakse budu smislene i uporedive. U okviru opštine, kantonalni zakon daje odgovornost za izradu budžeta opštinskom veću. Ova odgovornost postoji, međutim, samo ako je opštinsko veće odgovorno za organizaciona i nadzorna pitanja. Ukoliko biračko telo ili parlament, na primer, odbiju povećanje poreza neophodno prema finansijskim planovima, opštinsko veće se naravno ne može smatrati odgovornim ako budžet nije izbalansiran. Da bi se obezbedila uporedivost opštinskih finansija, kanton propisuje detaljna pravila, koja kombinovano znatno doprinose transparentnosti. Tako, na primer, kada je reč o finansijskom izveštavanju, postoji obaveza da se na dnevnoj osnovi beleže finansijske transakcije. Za svaki unos mora da postoji i faktura (pogledati takođe Deo 5, naročito 5.5).

b Koji standardni tokovi informacija postoje između izvršne i zakonodavne vlasti

Osim kontinuiranog izveštavanja, treba pomenuti i sledeće instrumente.

- *Stalni opštinski odbori sa „mandatom prikupljanja informacija“*. U nadzornoj ulozi, opštinski parlament može da prati aktivnosti i finansije izvršne vlasti. Po pravilu, ove političke kontrole dolaze retrospektivno, primarno sa ciljem stvaranja transparentnosti (kao mere izgradnje poverenja). Parlament u te svrhe ima *stalne odbore za kontrolu rada parlamenta*, koji imaju pravo pristupa svim informacijama koje su njima (ili njihovim delegatima) neophodne da bi ispunili svoje zadatke.

Po pravilu, parlamentarni odbori – i parlament – ne mogu da opozovu ili modifikuju odluke izvršne vlasti (izvan njihovog područja odgovornosti), već samo – što nije beznačajno – donose relevantne preporuke i zahtev parlamentu da nametne odgovarajuće sankcije (npr. zahtev da se neka faktura ne odobri).

- Svaka opština mora da ima specijalizovano profesionalno *revizorsko telo*. Ovo telo biraju biračko telo ili parlament i može da ima formu parlamentarnog odbora (ili odbora biračkog tela), ili opština može da angažuje eksterne revizore. Dužnost revizora je da proveri formalnu i materijalnu ispavnost budžeta i finansijskog izveštaja i barem jednom godišnje sprovede nenajavljenu vanrednu reviziju. Revizorsko telo izveštava relevantnom telu (obično zakonodavnoj vlasti) i donosi predlog, pre čega je obavesteno opštinsko veće i ima priliku da komentariše. Kao i sa već pomenutim kontrolnim odborima, revizorsko telo ima široke nadležnosti u pristupu informacijama. Ono može da pregleda sve dokumente neophodne za ispunjenje svog zadatka.

- Transparentnosti takođe ide u prilog i zahtev da zajedno sa svim odlukama povezanim odmah ili kasnije sa opštinskim prihodima ili rashodima, telo koje donosi odluke mora prethodno da obezbedi informacije o troškovima, naknadnim troškovima, finansiranju i uticaju na završni račun budžeta.

2.4.2 Istražni instrumenti (dužnost da se pribave informacije)

a Na koje načine mogu da se sprovedu dalje istrage, ukoliko je potrebno, između izvršne i zakonodavne vlasti

Pre svega, bilo ko, uključujući i članove opštinske zakonodavne vlasti, ima opšte pravo pristupa informacijama (uporediti sa 2.3). Osim toga, opštinska zakonodavna vlast ima određena prava da prikuplja informacije.

• **Parlamentarni instrumenti**

Pojedinačni članovi opštinskog parlamenta na različite načine smeju da prikupe informacije od izvršne vlasti. Opštine imaju slobodu u odnosu na osmišljavanje svojih parlamentarnih instrumenata, ali po pravilu koriste sledeće instrumente:

- što se tiče *izvršne oblasti odgovornosti*, parlamentarni instrumenti su često u vidu *jednostavnih zahteva* za pristupa informacijama. Putem *postulata*, od izvršne vlasti može da se traži da pregleda određeno pitanje i izvesti parlament o ishodu istog;
 - u okviru *opsega parlamentarne odgovornosti ili odgovornosti biračkog tela*, moguće je izvršiti pravno obavezujući uticaj korišćenjem instrumenta *predloga*, pod uslovom da većina parlamenta podržava zahtev.
- U opštinama koje nemaju parlament svaki građanin opštine ima pravo da podnese prijavu skupštini građana (u okviru odgovornosti biračkog tela). Putem zahteva može se tražiti bavljenje pitanjem koje nije na dnevnom redu (za narednu sednicu skupštine građana) dokle god većina skupštine građana podržava zahtev. U praksi, ovo pravo se često koristi da bi se dobile informacije o pojedinim pitanjima (uključujući i one izvan oblasti odgovornosti izvršne vlasti).
 - Radi razjašnjenja dalekosežnijih pitanja opštinski parlament može naposljetku da uspostavi *parlamentarnu istragu* i opremi je odgovarajućim pravima na pristup informacijama. U opštinama bez parlamenta moguće je da biračko telo uspostavi posebnu istragu.

b Na koje načine mogu da se sprovedu dalje istrage, ukoliko je potrebno, između vrha izvršne vlasti i uprave

U svojoj nadzornoj ulozi opštinsko veće ima *pravo da ispita sve dokumente dokle god je to neophodno za izvršenje njegove uloge*. Pravo na ispitivanje stoga je šire od onog dodeljenog pojedincima pravom slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Treba napomenuti, međutim, da ovo pravo na ispitivanje ima opštinsko veće kao telo i ono ne važi za njegove pojedinačne članove. Pojedinačni članovi opštinskog veća stoga ne mogu da sprovedu sopstvene istrage o aktivnostima drugog člana opštinskog veća a da prethodno nisu dobili nalog za to od samog opštinskog veća.

Ukoliko se otkriju neregularnosti u opštini (ili se na njih posumnja), kantonalni zakon zahteva da odgovarajuće opštinsko telo razjasni to pitanje i preduzme neophodne mere. Opštine mogu u tu svrhu da sprovedu ili omoguće *zvanične istrage*. Ove istrage se vode prema istim pravilima koja se primenjuju na upravne sudske postupke; relevantna tela stoga imaju sveobuhvatno pravo da ispituju dokumente, a mogu da koriste i mere prinude (na primer, istraživanje stranke pod pretnjom krivičnih sankcija ukoliko ne kaže istinu). U praksi često dolazi do poteškoća u odnosu na pitanje koliki pristup dozvoliti izveštajima koji su nastali kao rezultat zvaničnih istraga. Ovde mora da postoji kompromis između javnog interesa i (privatnih) interesa onih koji su pod istragom (zaštita podataka).

2.4.3 Uzbunjivači

Opštine su slobodne da kreiraju posebne institucije ili tela koja imaju mandat da iznesu zloupotrebe na videlo. Neke veće opštine imaju ombudsmana, čija je glavna funkcija da pruža savete ili da arbitrira u slučaju sukoba. Nuspojva rada ombudsmana može biti da se nepravilnosti pojave tokom izveštavanja parlamentu, na primer ukoliko nastane neobičan broj sukoba u okviru određenog tela uprave.

Mandat ombudsmana je obično širok. Svako može da zatraži savet ombudsmana o svim pitanjima koja se odnose na opštinu. Uloga ombudsmana je obično da arbitrira besplatno, ali naposljetku samo da daje savete. Ombudsmani imaju širok pristup dokumentima, a izveštavaju opštinskoj zakonodavnoj vlasti o svojim aktivnostima. Njihov položaj u opštini mora biti što je nezavisniji od uprave, tako da mogu da obavljaju svoj posao verodostojno.


2.4.4 Pregled instrumenata koji služe za protok informacija između opštinskih tela

Ukratko, naredni instrumenti služe za protok informacija između opštinskih tela:

	Standardni tokovi informacija	Istražni instrumenti	Uzbunjivači
Pružaoци usluga vrhu izvršne vlasti	Redovno izveštavanje Detaljni propisi u odnosu na izradu budžeta	Parlamentarni instrumenti (zahtevi, predlozi, postulati) i pravo na podnošenje predloga skupštini građana Imenovanje posebnih (parlamentarnih) istražnih komisija	Mediji
Izvršna vlast zakonodavnoj	Redovno izveštavanje Stalni parlamentarni odbori Revizorska tela (i njihovi izveštaji) Obaveza tela koja donose odluke da se orijentišu u skladu sa troškovima, naknadnim troškovima, finansiranjem i posledicama po balansirane budžete	Nadzor (u vezi sa pravom na ispitivanje svih dokumenata) Zvanične istrage	Mediji, pojedinačni ombudsmeni

Naučene lekcije

- Transparentnost ne može da se uspostavi jednim instrumentom, već je rezultat sistema koji kombinuje nekoliko različitih instrumenata. Sistem mora da se uspostavi tako da informacije protiču bez prekida od građana kao klijenata, preko izvršne do zakonodavne vlasti (i na kraju ponovo do građana, kao najvažnijih).
- Pored toga, informacije/instrumenti različitih aktera moraju da odgovaraju mehanizmima sankcionisanja, a oni pak moraju da budu u korelaciji sa relevantnim oblastima odgovornosti.

-
- 
- Postoji tenzija između zahteva za transparentnošću i zaštite privatne sfere (zaštite podataka).
 - Važan je kvalitet, a ne kvantitet informacija.

2.5 Protok informacija između opština i centralnog nivoa vlasti

Pošto su opštine institucije kantonalnog prava, one su podređene nadzoru kantona. U ovom kontekstu nadzor treba razumeti u smislu opštine kao celine, pre nego u okviru određene jedinice u hijerarhijskoj organizaciji.

Nadzor kantona ima dva cilja: s jedne strane on za kanton znači osiguranje kvaliteta sopstvenih struktura koje sačinjavaju opštine i za koje je kanton odgovoran. S druge strane, nadzor kantona se takođe posmatra kao neophodna protivteža opštinskoj autonomiji. Rečima Vismera, „zato što je opštinska autonomija od tako velikog značaja, ona zahteva dužnu pažnju države“⁵.

2.5.1 Standardni tokovi informacija između opština i kantona

Kanton ima nekoliko načina da ostane informisan o tome šta se događa u opštinama.

- Pre svega, najvažniji pravni osnov opštine, njen statut, mora da bude podložan proveri kantona pre nego što ga usvoje građani. Opštine mogu dobrovoljno da šalju i druge propise na proveru kantonu.
- Drugo, nekoliko opštinskih pravnih akata podložno je odobrenju kantona po donošenju (i preduslov je za njihovu punovažnost). To je slučaj opet sa opštinskim statutom, ali i sa drugim aktima ukoliko posebni zakoni predviđaju takvu obavezu. Tako, na primer, kantonalni zakon o izgradnji predviđa da su planovi i lokalni opštinski propisi koji se odnose na izgradnju podložni odobrenju kantona.
- Odobrenje takvih zakona može da odbije nadležno kantonalno telo ukoliko je dotični akt nelegalan ili

5 J. Wismer, Die kantonale Staatsaufsicht, u: Die Gemeindeautonomie, Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handels-Hochschule St. Gallen, Vol. 6, Einsiedeln/Köln 1946, str. 137 (prevod autora na engleski).

nedosledan. Dokle god neka odredba može da se protumači na zakonit način, ona će biti odobrena, čak i ako kanton smatra da je nepodesna.

- Kanton takođe zadržava pravo da odobri određene transakcije koje imaju direktan uticaj na njega, recimo ako opština želi da otvori novo odeljenje u školi (kanton sa 70% finansira naknadu nastavnicima, tako da je odobrenje kantona ovde u skladu sa načelom fiskalne ekvivalentnosti). Takav slučaj se tiče političkog odlučivanja kantona, koje (naravno) nije ograničeno na pitanje zakonitosti.
- Donedavno je godišnji finansijski izveštaj opštine takođe trebalo da odobri kanton (*Passation*), ali po pravilu kanton više ne proverava finansijske izveštaje opština – to je sada posao opštinskih revizora. Kanton i dalje može da interveniše ukoliko se pojave neregularnosti.

2.5.2 Istražni instrumenti kantona

Osim ovih *standardnih procedura*, kanton ima nekoliko *istražnih instrumenata* na raspolaganju.

- Kantonalni regulator može da poseti opštinu bilo kad, da sprovede rigoroznu kontrolu, postavlja pitanja i proveri da li opštinska uprava dobro funkcioniše. Praksa je, međutim, pokazala da takve iznenadne inspekcije retko otkrivaju propuste i često opštinama daju lažan osećaj sigurnosti.
- Kad god postoji razlog da se poveruje da je ispravno funkcionisanje opštinske uprave u opasnosti zbog ilegalnog ponašanja opštinskih tela ili da je na neki drugi način ozbiljno ugroženo, *i* u isto vreme opština ne rešava svoje probleme, nadležno kantonalno telo može da pokrene nadzornu istragu. Preduslov za intervenciju kantona, samo u slučajevima kada opština ne rešava svoje probleme sama, jeste *načelo supsidijarnosti* nadzora države: ispravno funkcionisanje je prvenstveno sopstvena odgovornost opštine i samo kada opština ne preuzme tu odgovornost kanton ima pravo (i obavezu) da istraži (i preduzme neophodne mere). Istraga može da se pokrene bilo na zahtev fizičkog lica ili opštine, ili po službenoj dužnosti. Istraga mora da se sprovede u okviru formalizovane fer procedure (*due process*) da bi mogla da posluži kao osnov za eventualne mere koje bi se pokrenule protiv opštine u kasnijoj fazi.
- Finansijska pitanja podložna su posebnim istragama.

Informacije, međutim, ne teku samo u jednom smeru, odnosno od opština ka kantonu. U praksi, uloga kantonalne uprave u podržavanju opština i konsultovanju sa njima skoro je podjednako značajna.



Kantonalna uprava, na primer, obezbeđuje model propisa za opštine i sistematski ih obaveštava o svim pitanjima od značaja za njih. Da bi prave informacije mogle da se pronađu kada su potrebne, oni ih kategoriju koristeći isti sistem kao i pravni okvir, što se u praksi pokazalo veoma korisnim. Bez ovakve podrške kantona, posebno bi male opštine bile pod prevelikim opterećenjem. Zapravo se ovaj neformalni deo nadzora kantona smatra „garantom uslova opstanka opština“⁶.

Može se zaključiti da kanton na raspolaganju ima širok opseg informativnih mera koje mu omogućavaju da odgovori u različitim situacijama. Standardne procedure mogu da posluže kao opšti pokazatelji, a istražni instrumenti mogu da se koriste kada je potrebna detaljnija analiza. Dodatna analiza sektorskih zakona koji se odnose na nadzor pokazala bi da se u kantonu Bern mnoge odredbe odnose na opštinski nadzor (bilo neformalno, na opšti način, ili u posebnim situacijama). To, međutim, nije pretnja po autonomiju opštine. Veoma je važno da kantonalno pravo definiše oblast i opseg nadzora kantona, jer ove odredbe definišu granice nadzorne moći kantona, te stoga i stepen opštinske autonomije.

Naučene lekcije

- Kanton ima tendenciju da prekorači zakonska ograničenja i proširi svoju nadzornu ulogu izvan granica koje bi bile korisne. To protivreči ideji da opštine za političke odluke treba da odgovaraju lokalnom stanovništvu, dok kanton treba samo da osigura da se opštine pridržavaju opštijeg zakona.
- Neformalna razmena informacija između kantona i opština koja se odvija na svakodnevnom nivou od velikog je značaja za uspešnu saradnju u vertikalnom smislu.
- Nadzor opština treba da se sprovede u skladu sa načelom supsidijarnosti. Kanton treba da bude aktivan samo ako opština nema otvorene oči za eventualne zloupotrebe ili ne može sama njima da se bavi.

⁶ Wichtermann, komentar GG, član 85, stav 4, citira: Wismer, Staatsaufsicht, str. 124 (prevod autora na engleski).

DEO 3

Učešće



3.1 Definicija principa	62
3.2 Učešće uz moć odlučivanja (jako učešće)	63
3.2.1 Zajedničke odlike	63
3.2.2 Biračko pravo	64
3.2.3 Instrumenti direktne demokratije	71
3.2.4 Učešće u odborima za odlučivanje	75
3.3 Učešće bez moći odlučivanja (slabo učešće)	76
3.3.1 Ko može da učestvuje	76
3.3.2 Pravo na peticiju	76
3.3.3 Učešće u zakonodavnom procesu	77
3.3.4 Učešće u planiranju	77
3.3.5 Učešće u upravi	78
3.3.6 Učešće u obavljanju poslova	78

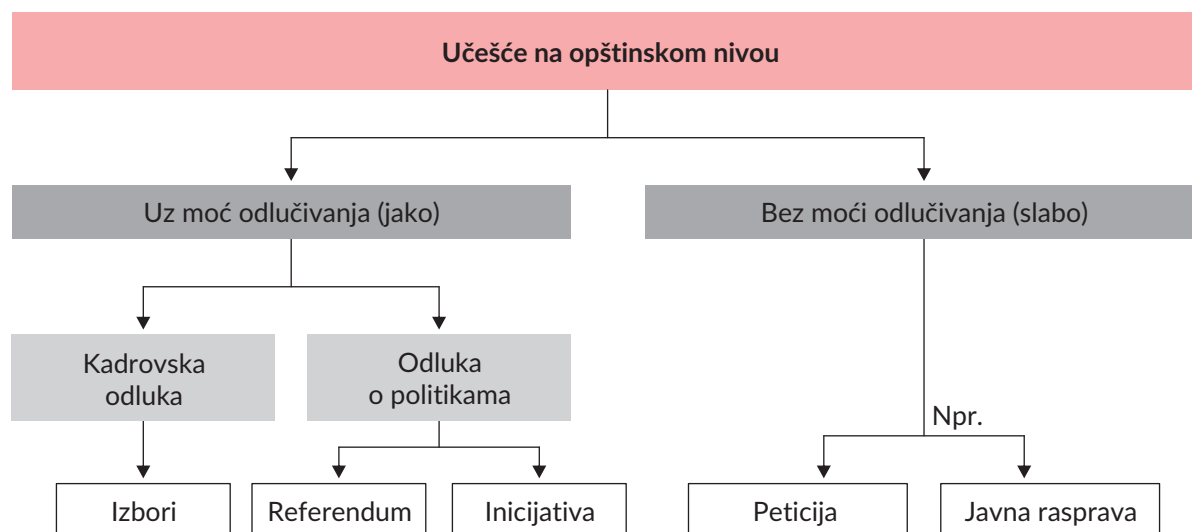
3.1 Definicija principa

Učešće podrazumeva sva formalna prava biračkog tela i šireg civilnog društva na učešće u svim mogućim vidovima odlučivanja u okviru opštine.

Učešće može da se odnosi na direktno donošenje odluka (*jako učešće*) ili na mogućnost da se doprinese odluci koju donose drugi (*slabo učešće*).

- Jako učešće odnosi se na biračko telo, najviše opštinsko telo, koje odlučuje o pitanjima kao što su kadrovske odluke (ovo se tiče izbora) ili politike (ovo se odnosi na inicijative i referendumne kao instrumente direktne demokratije).
- Kada je u pitanju slabije učešće, oni koji učestvuju mogu da razmenjuju svoje zahteve sa nadležnim telom, ali nadležno telo je to koje donosi odluke i stoga odgovornost ostaje na njemu (npr. na opštinskom parlamentu ili veću, ili nekom odboru opštinskog veća).

Instrumenti opštinskih izbora i direktne demokratije koji prenose ovlašćenja za odlučivanje na biračko telo (*jako učešće*) predstavljeni su u odeljku 3.2 u nastavku. Iako nije sveobuhvatan, odeljak 3.3 predstavlja neke instrumente slabog učešća.



3.2 Učešće uz moć odlučivanja (jako učešće)

3.2.1 Zajedničke odlike

a Ko ima pravo da učestvuje u odlučivanju

Preduslov za pravo učešća u smislu jakog učešća jeste pravo glasanja o opštinskim pitanjima. Kantonalni zakoni određuju kome pripada ovo pravo.

Pravo glasanja o opštinskim pitanjima imaju oni koji borave u opštini bar tri meseca i koji imaju pravo da glasaju o kantonalnim pitanjima. Ograničenje od tri meseca osigurava da ne dolazi do „glasačkog turizma“. Biračko telo koje odlučuje o kantonalnim pitanjima sastoji se od svih građana Švajcarske starijih od 18 godina.

Osobe lišene poslovne sposobnosti i osobe pod starateljstvom su isključene iz biračkog tela.

Već je bilo nekoliko pokušaja da se opštinama dozvoli proširenje prava glasa o opštinskim pitanjima na strance. To bi, međutim, zahtevalo izmene kantonalnog ustava, a referendumima o izmenama i dopunama kantonalnog ustava do sada su odbacivani.

b Pravo glasa i demokratski legitimitet državnih odluka

Trebalo bi naglasiti da glasači u švajcarskom modelu ne „učestvuju“ u državnom odlučivanju sa strane, već formiraju vrhovno telo države (na svakom nivou: u federaciji, u kantonima kao i u opštinama). Pošto glasači kao „telo“ izražavaju svoju volju, njihova odluka ima najveći mogući demokratski legitimitet.

c Pravna zaštita

Švajcarska pridaje veliki pravni značaj zaštiti političkih prava (termin „politička prava“ treba razumeti u smislu aktivnog i pasivnog prava glasa kao i instrumenata direktne demokratije). U meri u kojoj politička prava obezbeđuju kantonalni i opštinski zakoni, primenjuje se savezna ustavna *garancija političkih prava*: u skladu sa članom 34, stav 2 saveznog ustava, garantovanje političkih prava štiti slobodu građana da formiraju mišljenje i izraze svoju volju.

Sudska praksa Saveznog vrhovnog suda propisuje da svaka osoba sa pravom glasa „ima pravo da zatraži da rezultat izbora ili glasanja ne bude prihvaćen ukoliko ne predstavlja pouzdano i tačno slobodnu volju

biračkog tela“. Ovaj *lajtmotiv* dodatno potvrđuje Savezni vrhovni sud u različitim aspektima, a na njemu su zasnovani brojni slučajevi odbrane, učešća i postupanja koji, uopšteno gledano, treba da garantuju *neometan pristup političkim pravima i pravi izraz političke volje*.

Prema ovoj formulaciji, pravo na glasanje je i *ustavno pravo pojedinca i ovlašćenje* čitavog biračkog tela kao *nadležnog tela (Organkompetenz)*.

Značaj političkih prava takođe se navodi u uređenju pravnih lekova u odnosu na kršenje ovih prava: u skladu sa članom 189, stav 1, tačka f saveznog ustava, kršenje saveznih i kantonalnih odredbi o političkim pravima može da se iznese pred Savezni vrhovni sud putem glasačke pritužbe (*Stimmrechtsbeschwerde*). Savezni vrhovni sud neometano ispituje slučaj, a primenjuju se i proširena pravila: svaka osoba sa pravom glasa može da podnese pritužbu, bez obzira na to da li na nju lično materijalno utiče sporni postupak; pritužba takođe može da se odnosi isključivo na javne interese. Političke stranke, kao i inicijative i komisije za sprovođenje referenduma, ukoliko su aktivne u datoj opštini odnosno kantonu, takođe mogu da podnesu pritužbu. Glasačka pritužba stoga je od velikog političkog značaja. Ona štiti ne samo pojedinačna politička prava svakog građanina već i ispravno funkcionisanje demokratskog procesa odlučivanja.

d Značaj prava na komunikaciju kao preduslova za delotvorno učešće u odlučivanju

Zaštita prava na glasanje, međutim, nije dovoljna da se garantuje demokratska priroda formiranja javnog mnjenja. Da bi birači mogli da se organizuju (na primer, u okviru političkih stranaka ili drugih interesnih grupa), neophodno je posebno zaštititi prava poznata kao osnovna prava na slobodu izražavanja (sloboda okupljanja, sloboda štampe, sloboda informisanja, sloboda mišljenja itd.). Ona su zagarantovana u Švajcarskoj na nivou saveznog ustava, a sudstvo polaže najveći značaj na njihovu ulogu u demokratskom procesu formiranja javnog mnjenja.

3.2.2 Biračko pravo

Izbori su verovatno najvažniji (a u mnogim sistemima jedini) instrument koji biračko telo ima da pozove državu i nosioce političkih mandata na odgovornost. Mera u kojoj građani mogu da utiču putem izbora zavisi od konkretne strukture prava na izbor.

a Pravo da se bira i pravo da se bude biran

Pravo da se bira deo je opšteg biračkog prava. To znači da oni koji imaju pravo glasa u opštini (pogledati 3.2.1 a) takođe imaju pravo da biraju opštinska tela.

Pravo da se kandiduje na izborima za opštinska tela utvrđeno je (kao minimalni standard) u kantonalnom pravu:

- članovi opštinskog biračkog tela mogu biti izabrani za opštinsko veće, opštinski parlament, predsednika i potpredsednika skupštine građana;
- članovi saveznog biračkog tela imaju pravo učešća na izborima za odbore koji imaju moć odlučivanja (bez obzira na to da li je njihovo političko prebivalište u relevantnoj opštini). Opštine, međutim, mogu da ograniče izbornu pravo na članove opštinskog biračkog tela;
- svi kompetentni ljudi, čak i oni koji nisu u biračkom telu, mogu da budu izabrani u odbore koji nemaju kapacitete za odlučivanje. S obzirom na to da ovi odbori ne donose odluke, već „samo“ pripremaju poslove za nadležna tela, ovo predstavlja oblik slabog učešća za koje pravo na glasanje nije neophodan preduslov.

Opštine utvrđuju *dužinu mandata* svojih opštinskih tela, do maksimalnih šest godina. Ne postoji maksimalni uzrast za pravo da se bude izabran u najvažnija tela, zato što bi se time prekršili (savezni ustavni) antidiskriminacioni zakoni.

Mogućnost da se bude ponovo izabran može biti ograničena opštinskim zakonima, ali samo na jedan mandat. Ukoliko opština ne donese ovakve odredbe, nema ograničenja za reizbor.

b Izbori na opštinskom nivou

U kantonalnom zakonu o opštinama navodi se da biračko telo bira najmanje sledeće organe:

- predsednika skupštine građana,
- članove opštinskog veća (kao kolegijalnog tela) i predsednika opštine,
- poslanike u parlamentu (ukoliko on postoji u opštini),
- članove revizorskih tela (osim ukoliko opština ima parlament, u tom slučaju parlament bira revizorsko telo).

Opštine su slobodne da uređuju svoje izborne postupke. Ukoliko opština nema svoja pravila, primenjuju se kantonalni zakoni o političkim pravima.

Koliko je poznato autorima, opštinski parlamenti se uvek biraju *proporcionalnim glasanjem*⁷, a opštinska veća koriste ili *većinski*⁸, ili *proporcionalni* sistem (po pravilu, manje opštine koriste većinsko glasanje, a veće proporcionalni sistem), dok neke opštine kombinuju oba postupka (npr. koriste proporcionalni sistem za izbor opštinskog veća, a većinski sistem za izbor predsednika opštine).

Wahlsysteme für Gemeinderäte

1 Proporz über alles



Beispiele:

Bern, Thun, Langenthal, Muri, Worb, Ittigen, Köniz

2 Majorz für Präsident, Proporz für übrigen Rat



Münsingen, Kirchberg, Hindelbank

3 Majorz für alle



Burgdorf und viele kleine Gemeinden

Izborni proces za članove opštinskog veća

1) Samo proporcionalno glasanje (primeri: Bern, Tun, Langental, opštine Muri, Vorb, Itigen, Kenic)

2) Većinsko glasanje za predsednika, proporcionalno glasanje za druge članove (primeri: opštine Minsingen, Kirhberg, Hindelbank)

3) Isključivo većinsko glasanje (primeri: grad Burgdorf i mnoge manje opštine)

(Izvor: Der Bund, 24. 10. 2013. godine)

Opština takođe ima slobodu da izabere izborne postupke koji se primenjuju na izbore za *odbore*, a ovde se takođe u praksi primenjuju oba sistema (proporcionalni i većinski).

Kada regulišu svoje izbore, opštine moraju da se pridržavaju ustavnih odredbi koje važe za sve izbore (da je glasanje univerzalno, jednako, direktno, slobodno i tajno).

⁷ U slučaju proporcionalnog sistema glasanja slobodna mesta se prvo dodeljuju listama, prema udelu glasova. Tek u drugom koraku se mesta dodeljuju listi kandidata. Postoji više načina podele glasova.

⁸ U slučaju većinskog glasanja mesta dele kandidati koji su osvojili najviše glasova.

C Većinsko glasanje

Kod procedura većinskog glasanja, mandati se raspoređuju na kandidate koji su dobili većinu glasova.

Izbornu jedinicu predstavlja čitava opština. Podela na više izbornih jedinica nije dozvoljena. Moguće je da se mandat nameni pojedinačnim oblastima opštine (poznato kao zaštita lokalne manjine), ali u praksi je to retko.

Organizacija izbornog procesa razlikuje se od opštine do opštine. U svom najjednostavnijem obliku, izbori se sprovode preko *skupštine građana*⁹. Često, a posebno u većim opštinama, bira se *glasačkom kutijom*. Tipičan izborni proces¹⁰ (većinski, sa glasačkom kutijom) u pojednostavljenom obliku izgleda ovako.

- **Podnošenje kandidatura.** Stranke (koje u manjim opštinama predstavljaju „jedine“ interesne grupe) podnose svoje kandidature i imenuju predstavnika koji može da donosi pravno obavezujuće deklaracije u ime stranke ili interesne grupe. Kandidatura može da sadrži onoliko imena koliko ima mandata. Nijedno ime ne može da bude navedeno više od jedanput u okviru kandidature. Svaku kandidaturu mora da potpiše određeni broj glasača i da je podnese opštini do određenog roka pre izbora, u skladu sa propisima.
- **Provera/ispravka kandidatura.** Kandidature proverava odnosno ispravlja opštinska uprava. Predstavnik ima kratak vremenski period da ispravi eventualne nedostatke (često za veoma kratko vreme, npr. tri dana).
- **Izborni materijal.** Kandidature se nalaze u sledećem redosledu na glasačkim listićima: prvo idu trenutni nosioci funkcija, po abecednom redu, a zatim novi kandidati, takođe navedeni abecednim redom.
- **Izbori.** Članovi biračkog tela popunjavaju glasačke listiće. Na listiću može biti onoliko imena koliko ima članova relevantnog tela koje se bira. Svako ime može da stoji samo jednom. Glasaci lično stavljaju listić u glasačku kutiju. Tajnost izbora mora biti zagarantovana (npr. ne sme se znati ko je glasao za koga).

9 Propisi za većinsko glasanje (iz modela propisa koje definiše kanton): Predsednik poziva biračko telo da imenuje kandidate, a kandidature su dostupne za proveru. Ukoliko nema više kandidata od postojećih mandata, predsednik objavljuje kandidate koji se biraju. Ukoliko ima više kandidata nego mandata, skupština građana glasa tajno. Brojači glasova dele listiće i prijavljuju broj listića opštinskom beležniku. Birači na glasački listić mogu da unesu onoliko imena koliko ima praznih mandata; samo kandidati mogu da budu izabrani. Brojači glasova sakupljaju listiće, a brojači glasova kao i opštinski beležnik proveravaju da nema više listića nego što je prvobitno podeljeno. Nevažeci listići se uklanjaju, a rezultat se objavljuje.

10 Sledi opis metoda koji se primenjuje ukoliko opština nije napravila druge aranžmane. Praksa je veoma raznolika i teško razumljiva.

- **Utvrđivanje rezultata.** Rezultat utvrđuje opštinska uprava (ili stalna komisija za izbore i glasanje). Brojanje je javno, ali posmatračići ne mogu da učestvuju u brojanju niti da ga remete. Bira se osoba koja ima apsolutnu većinu glasova¹¹. Ukoliko više kandidata ima apsolutnu većinu nego što ima mandata, bira se onaj koji ima najviše glasova. Ponavlja se prebrojavanje ukoliko je rezultat veoma blizu (manje od 0,1% glasova pravi razliku između izabranog i neizabranog kandidata).
- **Drugi krug.** Ukoliko se u prvom krugu glasanja ne popune svi mandati, ulazi se u drugi krug. Samo oni koji su učestvovali u prvom krugu i nisu ostvarili apsolutnu većinu mogu da učestvuju u drugom krugu. U drugom krugu kandidat se bira ukoliko ima prostu većinu glasova. Ako više kandidata ima isti broj glasova, odlučuje se izvlačenjem.
- **Objavljivanje rezultata.** Rezultati izbora se saopštavaju javnosti putem medija i interneta. Oni koji su izabrani dobijaju obaveštenje o rezultatu i o mogućnostima da se odbace izbori kao i o odredbama o nespojivosti funkcija. Lokalno telo objavljuje rezultate u službenom glasniku najkasnije do kraja perioda utvrđenog propisima.
- **Žalbe.** Postoji period za žalbu (30 dana), tokom kojeg se može podneti žalba na rezultate izbora. Takođe je moguće žaliti se na nedostatke do kojih je došlo u periodu pre izbora, ukoliko se nisu dogodili više od 30 dana pre utvrđivanja rezultata. Ako neko smatra da je načinjena greška u periodu od 30 ili više dana pre održavanja izbora, ovo pitanje mora da se pokrene posebno (odnosno pre izbora).
- **Zvanično objavljivanje.** Nakon što istekne žalbeni period (odnosno nakon ispitivanja eventualnih žalbi koje su pristigle sudovima), nadležno telo (obično opštinsko veće) zvanično fiksira rezultat izbora i objavljuje ga u službenom glasniku.

d Proporcionalno glasanje

Izbori se sprovode po istim koracima kao i kod većinskog glasanja. Razlike u odnosu na većinski metod glasanja prikazane su u nastavku.

- **Predaja kandidatura.** Svaka kandidatura mora jasno da se razlikuje od drugih kandidatura. Na svakoj kandidaturi navedena su imena osoba koje predlaže određena grupacija. Osoba može da bude imenovana samo na jednoj listi. Ukoliko politička grupacija već ima mandat, ne mora da podnosi potpise birača.

¹¹ *Apsolutna većina* se računa na sledeći način: ukupan broj glasova podeli se na broj slobodnih mandata, a rezultat se zatim prepola. Najbliži okrugao broj predstavlja apsolutnu većinu.



- **Provera/ispravka kandidatura.** Predložene kandidature proverava i/ili ispravlja opštinsko telo. U slučaju da postoje nepravilnosti, predstavniku se daje rok za ispravku (obično veoma kratak, na primer tri dana), uz mogućnost da se podnesu alternativni predlozi. Prilagođeni izborni predlozi nazivaju se liste. Njima se dodeljuju brojevi. Liste mogu biti međusobno povezane (povezane liste) izjavom o saglasnosti predstavnika obe liste tokom perioda utvrđenog propisima.
- **Glasački materijal.** Liste se objavljuju, a sve povezane liste se obznanjuju. Biračko telo dobija prazne i štampane listiće (koje prikupljaju stranke i predaju opštini u skladu sa formalnim zahtevima). Redosled kandidata navedenih na pojedinačnim listama stvar je slobodnog izbora (za razliku od većinskog glasanja).
- **Izbori.** Glasači popunjavaju glasačke listiće. Svaki član biračkog tela bira listu (unošenjem određenog broja na glasački listić), kao i kandidate. Ime svakog kandidata može da se unese dvaput na glasački listić (akumulacija). Takođe je dozvoljeno glasanje za kandidate sa drugih lista (zamenja). Ukoliko se koristi lista na štampanom listiću, imena se mogu uneti dvaput, štampana imena se mogu precrtati, a mogu se unositi imena sa druge liste. Broj takođe može da se precrta i zameni drugim brojem. U ekstremnim slučajevima, glasač može da glasa za političku stranku putem liste, a zatim unese samo kandidate druge stranke na listu.

Glasač lično stavlja popunjen glasački listić u glasačku kutiju. Tajnost izbora mora biti zagarantovana (odnosno ne sme se znati ko je glasao za koga).

- **Objavljivanje rezultata.** Opštinska uprava (ili stalna komisija za izbore i glasanje) objavljuje rezultate. Brojanje je takođe javno u ovom slučaju. Svako validno ime na glasačkom listiću računa se kao glas za tog kandidata. Ukoliko glasački listić sadrži manje imena nego što ima slobodnih mandata, prazna polja se računaju kao dodatni glasovi za listu čiji je broj na glasačkom listiću. Za raspodelu mandata, ukupan broj svih važećih glasova (za kandidate i dodatnih glasova) za sve liste deli se brojem mandata koje treba raspodeliti, plus jedan. Svaka lista dobija onoliko mandata koliko se rezultat dodat narednom celom broju sadrži u ukupnom broju glasova (kandidata i dodatnih glasova) koje je dobila lista (tzv. stranački glasovi). Zatim se broj stranačkih glasova na svakoj listi deli sa brojem mandata koji su joj već dodeljeni, plus jedan. Lista koja ima najveći broj dobija dodatni mandat. Ova procedura se ponavlja dok se ne raspodele svi mandati. Povezane liste se prvo tretiraju kao jedinstvena lista. Mandati sa svake liste daju se kandidatima koji su dobili najviše glasova. Kandidati koji nisu izabrani predstavljaju zamenu u poretku dobijenih glasova. U slučaju da je nerešeno, rezultat se određuje izvlačenjem, osim ako kandidati o kojima se radi ne postignu dogovor.

Naredni koraci su isti kao kod većinskog glasanja.

e Zaštita manjina u slučaju većinskog glasanja

Treba istaći jednu posebnu odliku: ukoliko opštine koriste većinsko glasanje za parlament, veće ili odbore, primenjuju se kantonalne odredbe o zaštiti manjina. Ove odredbe treba da obezbede da političke manjine koje ostvare određenu izbornu snagu imaju pravo na predstavnika (drugim rečima, ove odredbe treba da spreče ekstremnu situaciju u kojoj stranka sa samo 51% glasova zauzme sva mesta – „pobednik uzima sve“). Međutim, najdelotvorniji način da se ostvari zaštita manjina jeste taj da se uvede proporcionalni sistem. Odredbe o zaštiti manjina slabe rezultate većinskog glasanja u korist manjina, ali manje nego što je to slučaj kod proporcionalnog glasanja.

Političke manjine su grupe glasača koje su organizovane kao udruženja sa političkim ciljevima i zahtevaju da budu predstavljene. To da li ovaj zahtev može da se prihvati odlučuje se na osnovu stranačkih glasova (u slučaju tajnog glasanja), ili na osnovu glasova za kandidate (u slučaju otvorenog glasanja), ili ukoliko izbore sprovodi neko drugo telo umesto biračkog tela – u zavisnosti od broja dobijenih stranačkih glasova na poslednjim izborima biračkog tela. Zahtev se procenjuje na osnovu formule koja ovde nije detaljno prikazana (pogledati Deo 4).

Opština u svoj statut može da unese dodatne mere za zaštitu manjina.

Naučene lekcije

- Zakon višeg reda određuje ko može da bude izabran na koje opštinsko mesto (aktivno biračko pravo kao preduslov; porodična ili profesionalna nepodobnost, ograničenje trajanja mandata, zabrana akumulacije moći).
- Opštine imaju dosta prostora da osmisle tip izbornog procesa.
- One stoga mogu slobodno da odlučuju o tome da li će njihov kadar biti izabran većinskim glasanjem ili predstavljen proporcionalno.
- Dok kod proporcionalnog glasanja izborna procedura garantuje da su stranke (izborne koalicije) predstavljene u opštinskom izvršnom telu (veću) na osnovu njihove snage (procenta glasova), za većinsko glasanje zakon predviđa posebne mehanizme zaštite manjina.

- Pošto je uvek, na svakom nivou vlasti u Švajcarskoj uprava višestranačka, ovakva zaštita manjina ima za cilj da se ublaži mogućnost da pobednik dobije sve (odnosno da veoma mala većina zauzme sva mesta).

3.2.3 Instrumenti direktne demokratije

U mnogim političkim sistemima izbori su jedini način da biračko telo utiče na političke događaje (predstavnička demokratija). U švajcarskom sistemu biračko telo nema samo izbore već mu je na raspolaganju nekoliko instrumenata direktne demokratije na svim nivoima države, što su sredstva koja mu omogućavaju ne samo da izabere svoje predstavnike već i da samo odlučuje o određenim pitanjima. U nastavku su predstavljeni najvažniji instrumenti direktne demokratije (inicijative, referendum i pravo na podnošenje predloga skupštinama građana).

a Inicijativa

Inicijativa omogućava biračkom telu da glasa o bilo kom pitanju iz sfere nadležnosti opštinskog parlamenta ili skupštine građana, ukoliko se prikupi dovoljno potpisa za zahtev.

Prilika za aktivan uticaj glasača na opštinu putem inicijative unesena je u kantonalno pravo.

Deset odsto biračkog tela, ili manji broj utvrđen propisima, može da koristi inicijativu, odnosno da potpisivanjem inicijative pozove na usvajanje, izmenu i dopunu ili ukidanje propisa ili odluke *u okviru nadležnosti biračkog tela ili opštinskog parlamenta*.

Validna inicijativa mora da se podnese na glasanje ukoliko se smatra pitanjem za obavezno izjašnjavanje ili ukoliko se opštinski parlament ne slaže sa njom. To znači sledeće: u slučaju inicijative glasači mogu ne samo da izraze želju nadležnim telima već mogu i da odlučuju o tom pitanju (odnosno mogu da ispune svoju želju) ukoliko se opštinski parlament ne slaže sa inicijativom. Biračko telo tako ovim instrumentom može da zaobiđe opštinski parlament. Odluka koju donese biračko telo obavezujuća je za opštinu.

Da bi bila validna, inicijativa mora da ispuni određene preduslove, a najvažniji su:

- mora da bude ili u formi opšteg predloga, ili u formi određenog nacrtu odredbe (*jedinstvo forme*). Opšti predlog je apstraktniji i zahteva da ga odgovarajuće opštinsko telo sprovede ako bude usvojen (npr. uvođenje opštinskog parlamenta). Određeni nacrt odredbe (npr. da se smanji opštinsko veće sa sedam na pet članova) može da se sprovede direktno. Ove dve forme ne mogu da se kombinuju;
- mora da sledi princip *jedinstva sadržaja*, što znači da inicijativa ne može da uključuje nekoliko stavki u isto vreme (na primer, inicijativa ne može da poziva na smanjenje veličine opštinskog veća sa sedam na pet članova i istovremeno uvodi stalnu kancelariju za predsednika). Ova odredba treba da zaštiti glasače od rizika nejasnoće u izražavanju njihove volje. Oni moraju biti u stanju da glasaju jasno i samo jednom, sa da ili ne, a pitanje ko je za smanjenje veličine veća ali protiv uvođenja stalne kancelarije za predsednika opštine ne može da se iskaže jednim da ili ne).

Ukoliko inicijativa ne ispunjava ove kriterijume (ili ima druge formalne nedostatke, ili krši nadređeni zakon) opštinsko veće je *proglašava nevažećom*. Komisija za inicijativu (organizacija koja je prikupila potpise i zastupa potpisnika inicijative) mora da se sasluša pre toga (ima pravo slušanja). Proglašenje nevažnosti je u formi naloga, a može se pritužbom podneti sudu na revidiranje.

Ukoliko ne prihvate zahteve inicijative, opštinska tela mogu da traže od biračkog tela da je odbiju. Oni takođe mogu da podnesu *protivpredlog*.

Opštinska tela mogu (ili moraju, u skladu sa svojim obavezama u odnosu na informisanje) da *izlože svoj stav* biračkom telu i daju razloge zašto opštinsko veće ili opštinski parlament (ukoliko on postoji) odbija datu inicijativu i zašto umesto toga treba usvojiti protivpredlog. Opština, međutim, mora da ponudi komisiji za inicijativu priliku da izloži svoje argumente za usvajanje inicijative, tako da oni mogu da budu uključeni u izborni materijal. U praksi, komisija za inicijativu često dobija priliku da sama napiše relevantni tekst. Time se izbegava rizik da opština nepropisno utiče na proces (npr. jednostranim predstavljanjem sadržaja).

Zatim se održava *glasanje* o inicijativi i eventualnim protivpredlozima. Važno je osigurati da biračko telo, kada glasa za neku inicijativu i protivpredlog istovremeno, može da izrazi kakav bi ishod više volelo u slučaju da oba predloga budu usvojena. Relevantne procedure za utvrđivanje volje biračkog tela moraju biti navedene u propisima.

b Pravo na podnošenje predloga skupštini građana

Svaki član biračkog tela ima pravo da podnese predlog skupštini građana. Putem predloga, glasači (slično kao i u slučaju inicijative) mogu da stave na dnevni red koje god pitanje žele. Na kraju dnevnog reda svake sednice skupštine građana, svako pitanje za koje biračko telo ima odgovornost može da bude navedeno pod tačkom „razno“. Dokle god je predlog validan (odnosno nije u suprotnosti sa nadređenim zakonom itd.), skupština se pita da li ga smatra „vrednim razmatranja“. Ukoliko većina prisutnih smatra da je predlog „vredan razmatranja“, on se stavlja na dnevni red za narednu sednicu skupštine građana, a zatim se o njemu glasa. Odluka biračkog tela obavezujuća je za opštinu.

Pravo na peticiju takođe znači da biračko telo može – a u praksi je to od još većeg značaja – da podnese koji god predlog želi u odnosu na pitanja o kojima opštinsko veće od njega traži da glasa.

c Referendum

Dokle god inicijativa i pravo na podnošenje predloga oba pružaju biračkom telu aktivnu priliku da stavi pitanja na opštinski dnevni red i da o njima odlučuje, referendum omogućuje da se stavi veto na odluku opštine (ili da se ona odobri). Postoje dva oblika referenduma: obavezni i fakultativni.

• Obavezni referendum

Obavezni referendum odnosi se na pitanja o kojima uvek mora da odlučuje biračko telo. Zapravo ova pitanja (zajedno sa glasanjem na izborima) predstavljaju nadležnost biračkog tela. Kantonalni zakon o opštinama utvrđuje o kojim pitanjima mora da odlučuje biračko telo. Osim obaveznih izbora, to su:

- donošenje i izmene i dopune statuta,
- izmena poreske stope,
- uvođenje procedura za konstituisanje, ukidanje ili izmenu okruga ili spajanje opština,
- položaj opštine u odnosu na spajanje opština (dobrovoljno ili po nalogu kantona),
- propisi o izgradnji i planiranju,
- u opštinama koje imaju parlament, statut može da dozvoli da pomenuta pitanja, uključujući donošenje i izmene statuta, budu predmet fakultativnog referenduma (umesto obaveznog referenduma),
- opštine, međutim, mogu da stave druga pitanja na obavezni referendum i često to i čine: biračko telo je kompetentno da odlučuje o novim rashodima iznad određene stope glasanjem na obaveznim referendumima (pogledati Deo 1).

• Fakultativni referendum

Fakultativni referendum se održava samo kada biračko telo nastoji da se suprotstavi nekoj odluci i prikupi dovoljno potpisa da to i učini. Za razliku od obaveznih referenduma, do glasanja stoga ne dolazi u svakom slučaju, već samo kada to zahteva biračko telo svojim potpisima. Iako je pravo na pokretanje inicijative i pravo na održavanje obaveznog referenduma o pojedinim pitanjima obavezno u svakoj opštini, opštine same mogu da odluče:

- *da li će ili neće* imati odredbu o *fakultativnom* referendumu kao instrumentu direktne demokratije u svojim propisima i, ukoliko odluče da tako urade,
- *koja se pitanja* mogu rešavati na fakultativnom referendumu. Obično su to pitanja koja su u okviru odgovornosti opštinskog parlamenta, kao što su npr. svi opštinski propisi, ali takođe i pitanja koja se odnose na nepokretnu imovinu itd. Prilično retko odluke opštinskog veća mogu biti predmet fakultativnog referenduma.

Fakultativni referendum može po pravilu da raspiše *isključivo biračko telo*. U odsustvu relevantne osnove u propisima¹², nije dozvoljeno da telo samo raspiše referendum (poznat kao plebiscit).

Značaj fakultativnog referenduma proizlazi ne samo iz mogućnosti uvođenja retrospektivne kontrole nad važnim odlukama već – što je možda i važnije – iz njegovog preventivnog dejstva: predstavnici, kada donose odluke, predviđaju rizik od referenduma i stoga neće lako usvojiti rešenje za koje je jasno da neće podržati većina biračkog tela. Ovaj instrument se dodatno vidi kao institucionalizovano sredstvo za osiguravanje konstantnog dijaloga između onih koji vladaju i onih nad kojima vladaju, kao što je postulirano konceptom *odgovorne vlade*¹³. Naposljetku, postojanje „jakih mehanizama učešća“, odnosno mehanizama koji građanima obezbeđuju moć odlučivanja, pomaže da mehanizmi „slabog učešća“ – odnosno instrumenti koji daju građanima pravo da podnose peticije odnosno daju komentare, ali ne i da odlučuju – imaju veću težinu: kada referendum stoji iznad javne vlasti kao Damoklov mač, veoma je verovatno da će ona uzeti u obzir raspoloženje biračkog tela koje ono iskazuje putem postojećih mogućnosti za slabo učešće.

12 Takvi instrumenti su, međutim, prilično nepoželjni. Ukoliko neki organ dobije odgovornost, onda mora i da preuzme tu odgovornost. U odnosu na javnu odgovornost, nije poželjno da ova odgovornost može da se izbegne u pojedinim slučajevima, prema nahodjenju organa.

13 J. P. Müller, Responsive Government: Verantwortung als Kommunikationsproblem, u: ZSR 1995 I, str. 3.



Dodatni instrumenti

Opštine su slobodne da obezbede i dodatne instrumente direktne demokratije i ponekad to i čine u praksi. Postoji, na primer, instrument *konstruktivnog referenduma*, kojim biračko telo ne samo što potvrđuje ili odbacuje odluku opštine već može dati i protivpredlog na odluku koju neko telo donese. Međutim, korišćenje ovog instrumenta je problematično u praksi, jer politički ispregovarana rešenja (kompromisi) kojima se bavio parlament mogu naknadno da budu zaobiđena po nahođenju.

3.2.4 Učešće u odborima za odlučivanje

Široka podrška lokalnoj politici ostvaruje se u Švajcarskoj ne samo putem instrumenata direktne demokratije već i kroz veoma rasprostranjene odbore (opštine obično imaju brojne odbore za odlučivanje, koji konačno raspodeljuju „moć“ na mnogo igrača). Pored toga što uključuju stanovništvo u opštinske politike, odbori takođe omogućavaju korišćenje postojeće ekspertize, što je posebno značajno u malim zajednicama.

Opštine same regulišu koje odbore osnivaju i kakvi su njihovi zadaci. Odgovornosti odlučivanja odbora moraju da budu navedene u pravnim aktima opštine koje donosi zakonodavno telo. Odbori se obično uspostavljaju da bi se bavili sledećim oblastima:

- finansijama,
- izgradnjom i planiranjem,
- obrazovanjem,
- bezbednošću,
- nabavkom i odlaganjem,
- poslovanjem, turizmom, kulturom,
- glasanjem i izborima.

Naučene lekcije

- Pošto je biračko telo odgovorno za odluke o važnim pitanjima, ono ima na raspolaganju proaktivan način da utvrdi šta mu je značajno i da li nešto treba da se uključi na političku agendu. Biračko telo ne sme biti izloženo proizvoljnoj moći organa.
- Ovo pravo da se pokrenu procedure podložno je ograničenju na osnovu principa javnog prava, koje ga ograničava na pitanja koja spadaju u nadležnost biračkog tela ili parlamenta.
- Ukoliko se ovi instrumenti iskoriste da se bilo koja pitanja (odnosno pitanja iz nadležnosti izvršnog tela) stave na javno glasanje, to bi u potpunosti eliminisalo dobro utemeljeno razdvajanje ovlašćenja i odgovornosti.
- Biračko telo može – ako iskoristi svoje pravo da donese predlog – da oblikuje skoro svako pitanje o kojem može detaljno da se izjasni na skupštini građana (odnosno na sastanku građana), ali ne može da interveniše po pitanjima koja spadaju u nadležnost izvršnog tela (opštinskog veća).

3.3 Učešće bez moći odlučivanja (slabo učešće)

3.3.1 Ko može da učestvuje

Krug onih koji su ovlašćeni da učestvuju ovde je širi nego što je slučaj sa instrumentima jakog učešća. Može da učestvuje ne samo biračko telo već u principu bilo ko – svi stanovnici opštine i pravna lica (preduzeća, nevladine organizacije) u opštini, u zavisnosti od naročitog instrumenta. Brojni su instrumenti slabog učešća – opštine mogu da budu kreativne kad je to u pitanju. Ovde su ukratko predstavljeni najznačajniji instrumenti.

3.3.2 Pravo na peticiju

Savezni ustav garantuje svakome (uključujući strance i maloletne) pravo da apeluju na zajednicu (na svakom nivou: federalnom, kantonalnom ili opštinskom). Na opštinskom nivou, ovo pravo je takođe uključeno u kantonalni zakon o opštinama. Opštinska tela moraju da priznaju peticiju, ali oni koji je podnose nemaju zakonsko pravo na odgovor. Podnosilac peticije ne sme da bude stavljen u nepovoljan položaj.

3.3.3 Učešće u zakonodavnom procesu

Pošto su opštinski propisi često podložni obaveznim ili fakultativnim referendumima, opštinskim telima najvažnije je da mogu da „opipaju puls“ stanovništva u ranoj fazi da bi umanjila rizik od gubljenja glasova (što se često smatra političkim porazom).

Ukoliko se opštinski propisi izmene ili usvoje (u meri u kojoj je to politički relevantno), opština često organizuje informativnu skupštinu ili garantuje strankama i stanovništvu priliku da izraze svoj stav u ranoj fazi konsultativnog procesa. Učešće stranaka i pojedinaca često se odvija bez određene regulatorne osnove, ali veće opštine imaju propisane procedure konsultovanja.

Opštinska tela mogu da prihvate ili odbiju komentare tokom konsultativnog procesa. Ona se, međutim, trude da transparentno informišu građane o razlozima prihvatanja ili odbijanja komentara, jer ih to čini prihvatljivijim i na taj način se smanjuje rizik od poraza pri glasanju. Veće opštine to rade u obliku konsultativnog dokumenta, koji sadrži informacije o komentarima tokom konsultativnog procesa kao i o načinima i sredstvima da se oni uzmu u obzir, a daje i razloge zašto nisu uzeti u obzir. Ovaj dokument se zatim objavljuje.

3.3.4 Učešće u planiranju

Kantonalni zakon o izgradnji i planiranju obavezuje opštine da uključe stanovništvo u ranu fazu planiranja.

Učešće mora biti zagarantovano i tokom donošenja značajnih promena opštinskog strukturnog plana (strateški plan), propisa o izgradnji i plana korišćenja komunalnog zemljišta (kao i posebnih planova za korišćenje zemljišta).

Učešće može biti odobreno podnošenjem predloga planova na diskusiju skupštini građana ili na posebnom orijentacionom sastanku, ili stavljanjem dokumenata o predlogu plana na uvid javnosti na određeni vremenski period.

Učešće podrazumeva mogućnost da se daju primedbe i predlozi, što se mora staviti na znanje telima nadležnim za odlučivanje (npr. u obliku zapisnika sa informativne sednice ili sastanka, ili u obliku sažetog izveštaja). Zapisnik i izveštaj su javni. Ovde bavljenje komentarima stanovništva takođe spada u odgovornost tela nadležnih za relevantno planiranje.

Opštine takođe mogu da sprovode šire procedure učešća. Konkretno, opštinska tela mogu da zatraže od stanovnika određenog kraja da se sami bave svojim pitanjima planiranja.

3.3.5 Učešće u upravi

Slabo učešće može u principu da se primenjuje u svim oblastima, ne samo u kontekstu donošenja zakona ili procedura planiranja već i u odnosu na „jednostavne“ administrativne odgovornosti. Tako, na primer, priprema velikih projekata često uključuje konsultativne procese. Stanovništvo može takođe da bude uključeno kroz ankete ili informativne sastanke. Do ovakvog uključivanja po pravilu dolazi onda kada je verovatno da će neki projekat pre ili kasnije dovesti do glasanja javnosti (npr. kada treba doneti odluku o potrošnji sredstava).

Takođe postoji mogućnost da se sprovede *konsultativno glasanje*, u okviru kojeg se o nekom pitanju glasa, pri čemu rezultat glasanja nije obavezujući za opštinu. Pošto rezultat nije pravno obavezujući, ali ima politički obavezujuće dejstvo (politički pritisak na odgovorna tela da uzmu rezultat u obzir), ova konsultativna glasanja su dozvoljena samo ako su predviđena statutom i ako se sprovode u skladu sa redovnim procedurama glasanja.

Opštine u kantonu Bern generalno ne koriste instrumente slabog učešća u budžetskom procesu (participativno budžetiranje), zbog toga što biračko telo ima brojne instrumente direktne demokratije za odobrenje novog rashoda (obavezni i fakultativni referendumi). U 80% bernskih opština biračko telo glasa o predlozima budžeta na obaveznom referendumu. Sistem saglasnosti i priprema budžeta u odboru za finansije obezbeđuju da biračko telo i različite političke stranke budu uključeni u budžetiranje.

3.3.6 Učešće u obavljanju poslova

Naposletku, treba pomenuti mogućnost učestvovanja u obavljanju poslova, u smislu toga da opštine često koriste treće strane za obavljanje svojih poslova (pogledati 5.6). Ovde opštine treba najpre da se pobrinu da one, a ne treća strana, određuju koji se poslovi obavljaju, po kakvim standardima i po kojoj ceni. Takođe postoje slučajevi u kojima opštine obavljaju poslove u okviru javno-privatnog partnerstva (JPP) sa trećim stranama. Izazovi povezani sa ovim pristupom razmotreni su u Delu 5.

Naučene lekcije

- Politički proces treba da bude u službi građana, a ne vlasti ili stranaka. Stoga je važno da sve reforme u osnovi sadrže pojam o tome šta se želi postići i koja rešenja su od opšteg interesa.



- Švajcarski sistem direktne demokratije znači da uloga „slabog“ učešća ima manji značaj nego što bi imala u isključivo parlamentarnom sistemu.
- Oblici „slabog“ učešća pomažu da se osigura da određene teme dovoljno rano izađu pred civilno društvo. Oni omogućavaju da se komentari daju što je pre moguće i osiguravaju da se zvanični predlozi donose tako da budu prihvaćeni na (eventualnom) referendumu.
- Pozitivni ishod ovog sistema jeste usklađivanje politika sa potrebama društva. Loša strana je to što organi nemaju običaj da slede vizionarske, poželjne ciljeve, već se od samog početka više ograničavaju na izvodljive ciljeve.
- „Slabi“ participativni proces zahteva da oni koji su odgovorni uvek znaju ko zastupa koje mišljenje i kako proceniti različite stavove. Legitimitet organizacije koja zastupa određeni stav uvek se dovodi u pitanje: da li ona zaista predstavlja taj konkretni deo društva i zastupa taj konkretni ekonomski interes, i da li samo njih? Da li možda postoji „tiha“ većina koja ne može ili ne želi da se iskaže kroz ovaj proces? Takva pitanja uvek treba razjasniti.
- Zbog toga što u Švajcarskoj postoje brojni instrumenti jakog učešća, vlast ima podsticaj da uzme u obzir argumente koji se predlažu kroz slabo učešće.

DEO 4

Nediskriminacija



4.1 Definicija principa	82
4.1.1 Pravna struktura principa	82
4.1.2 Odnos prema garantovanju jednakih prava	83
4.2 Pravni osnov u Švajcarskoj	84
4.3 Opšti značaj principa nediskriminacije na opštinskom nivou	85
4.3.1 Uvodne napomene	85
4.3.2 Princip nediskriminacije kao sredstvo procene zakonitosti opštinskih akata	85
4.3.3 Mere za eliminisanje defakto diskriminacije („afirmativna akcija“)	86
4.3.4 „Dobrovoljne“ mere i programi	87
4.4 Značaj principa nediskriminacije na opštinskom nivou u određenim oblastima	87
4.4.1 Zastupljenost manjina i određenih grupa u političkim telima za donošenje odluka	87
4.4.2 Zastupljenost u upravi	89
4.4.3 Obavljanje poslova/Raspodela resursa	89
4.4.4 Javne nabavke (podnesci)	92

4.1 Definicija principa

Nijedan region nema homogeno stanovništvo. Princip nediskriminacije treba da spreči da pojedinci budu u nepovoljnom položaju na osnovu urođenih ličnih karakteristika koje se ne mogu voljno promeniti. To mogu biti biološke karakteristike (rod, rasa, starost, fizičke ili mentalne smetnje) ili svojstva koja se odnose na kulturu ili nešto drugo (poreklo, jezik, društveni status, verska i druga uverenja itd.).

Konkretno ponašanje na koje se primenjuje princip nediskriminacije zavisi od konteksta: tačna priroda ovog principa određuje se na osnovu prethodnog iskustva, koje opet zavisi od istorijskog i trenutnog razvoja određene zajednice.¹⁴ Princip nediskriminacije stoga nastaje kao „odgovor na istorijsko iskustvo isključivanja, omalovažavanja i stigmatizacije ljudi isključivo na osnovu toga što pripadaju određenoj društvenoj grupi“.¹⁵

Pravna struktura ovog principa dosta je složena, a treba pojasniti njen odnos sa pravom na ravnopravan tretman.

4.1.1 Pravna struktura principa

Može se napraviti razlika između neposredne i posredne diskriminacije.

- Do neposredne diskriminacije dolazi kada mera ili propis predviđa eksplicitnu diskriminaciju (tako je, na primer, kada neko ne dobije zaposlenje zbog svoje nacionalne pripadnosti).
- Do posredne diskriminacije dolazi kada mera ili propis nije direktno povezana sa određenom ličnom karakteristikom, ali ima takvo dejstvo da u praksi dolazi do nepovoljnijeg položaja pripadnika određenih društvenih grupa. Ukoliko, na primer, u domu za stara lica nije dozvoljen pristup psima, to dovodi u nepovoljan položaj slabovide osobe.

Nijedan oblik diskriminacije nije dozvoljen, ali posrednu diskriminaciju je u praksi često teško dokazati.

Iz principa nediskriminacije proizlazi nekoliko obaveza države.¹⁶

¹⁴ Pogledati J. P. Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, Bern 2008, str. 692.

¹⁵ Müller/Schefer, op. cit., str. 684.

¹⁶ <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/diskriminierungsverbot/konzept/staatspflichten/>



- **Negativne obaveze.** Država i svi njeni organi ne smeju u svom postupanju nikoga da diskriminišu.
- **Obaveze zaštite.** Država i njeni organi treba takođe da obezbede da diskriminacija ne bude dozvoljena u javnom prostoru privatnog poslovanja (npr. „jednaka zarada za isti rad“ u smislu privatnog radnog prava).
- **Obaveza pružanja garancije (*Gewährleistungspflichten*).** Država mora osigurati da postoje posebne odredbe kojima se sprečava diskriminacija, npr. delotvoran pravni sistem koji omogućava ljudima da se suprotstave diskriminaciji. Ova obaveza takođe zahteva donošenje mera za prevenciju diskriminacije i podizanje svesti o njoj.
- Naposljetku, ustavna obaveza da se preduzmu **pozitivne mere** protiv diskriminacije može proisticati iz principa nediskriminacije: sam pravni princip nediskriminacije nije dovoljan da se zaštite grupe koje su defakto u nepovoljnom položaju odnosno da se spreči da one postanu predmet stvarne diskriminacije. Država mora doneti određene mere za grupe u nepovoljnom položaju da bi im omogućila da uživaju osnovna ljudska prava na isti način kao i ostali. Država je stoga u obavezi, kada donosi i sprovodi zakone, da tretira pripadnike grupa u nepovoljnom položaju na takav način (odnosno „neravnopravno“) da bi sprečila da oni postanu predmet defakto diskriminacije (takve mere su poznate kao mere „afirmativne akcije“).

4.1.2 Odnos prema garantovanju jednakih prava

Princip neskriminacije blisko je povezan sa garantovanjem jednakih prava.

Garancija jednakih prava obezbeđuje pravo pojedincima da državni organi sa njima postupaju na isti način kao i sa drugim pojedincima, u smislu donošenja i primene zakona. Ovakva ravnopravnost neodvojiv je deo demokratskih ustava (Müller et al., str. 653). S jedne strane, ona sadrži zahtev za jednako postupanje, što predviđa sledeće: „u odnosu na njihovu ravnopravnost, sa istima će se postupati ravnopravno“. S druge strane, ona sadrži obavezu pravljenja razlike, što predviđa sledeće: „u odnosu na njihovu neravnopravnost, sa različitima će se postupati neravnopravno“. To znači da je neravnopravno postupanje u istim uslovima (odnosno ravnopravno postupanje uprkos različitim okolnostima) dozvoljeno samo ukoliko postoje posebni razlozi za to.

Princip nediskriminacije štiti pojedinca od neravnopravnog postupanja u pomenutom smislu ukoliko ono na pojedinca utiče usled nekog suštinskog aspekta njegove ličnosti ili čak uzrokuje ponižavajuće postupanje sa njim.

Zaštita koju nudi princip nediskriminacije stoga se odnosi „samo“ na posebne *slučajeve neravnopravnog postupanja*. Ona se odnosi na neravnopravno postupanje koje proističe iz *određenog svojstva*, npr. rase, starosti, roda, veroispovesti itd.

Neravnopravno postupanje na osnovu pomenutih svojstava, što zapravo čini diskriminaciju, ne može se objektivno opravdati, već ga treba opravdati time što se mora slediti legitiman cilj i ostvarenje tog cilja mora biti prikladno, neophodno i razumno.

4.2 Pravni osnov u Švajcarskoj

Princip nediskriminacije ugrađen je u međunarodno pravo, kao i u Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava (član 14) i članove 2 i 26 Druge konvencije Ujedinjenih nacija (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima). Takođe postoje posebni sporazumi – kao što je Međunarodna konvencija Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije – koji imaju za cilj iskorenjivanje svih oblika diskriminacije nad ženama i ostvarivanje prava osoba sa invaliditetom.

U Švajcarskoj je princip nediskriminacije – kao i garancija jednakosti pred zakonom – sadržan u članu 8 saveznog ustava:

Član 8 saveznog ustava

1. Svaka osoba je jednaka pred zakonom.
2. Nijedna osoba ne može biti diskriminisana, posebno ne na osnovu porekla, rase, roda, starosti, jezika, društvenog položaja, načina života, verskih, ideoloških ili političkih ubeđenja, ili zbog fizičke, mentalne ili psihološke smetnje.
3. Muškarci i žene imaju jednaka prava. Ovaj akt obezbeđuje njihovu ravnopravnost, kako pravnu tako i praktičnu, posebno u porodici, obrazovnoj ustanovi i na radnom mestu. Muškarci i žene imaju pravo na jednaku zaradu za rad iste vrednosti.
4. Zakon predviđa iskorenjivanje neravnopravnosti koje utiču na osobe sa invaliditetom.

Na osnovu ove ustavne odredbe donet je zakon o rodnoj ravnopravnosti 1995. godine kao i zakon o zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom 2002. godine.

Ove zakonske odredbe važe bez izuzetka i na opštinskom nivou.

4.3 Opšti značaj principa nediskriminacije na opštinskom nivou

4.3.1 Uvodne napomene

Princip nediskriminacije retko se uzima u obzir u sudskim procesima koji se tiču opštinskih pitanja u Švajcarskoj. Razlog za to je delom što specifične karakteristike principa odgovornosti, transparentnosti i učešća u Švajcarskoj već imaju značajnu ulogu u smanjenju diskriminacije, čak i njenom potpunom isključivanju.

Kratak osvrt na značaj međusobnog uticaja različitih komponenti dobrog upravljanja i principa nediskriminacije.

- U odnosu na princip *odgovornosti*, relativno dobro uspostavljena vladavina prava igra veliku ulogu u obezbeđivanju sprovodljivosti osnovnih načela demokratske ustavne države – posebno uključujući opšte načelo ravnopravnosti, kao i zabranu proizvoljnog postupanja. Tamo gde vladavina prava ne funkcioniše, malo se može postići pažljivo osmišljenim principom nediskriminacije.
- U odnosu na princip *transparentnosti*, princip slobode informisanja garantuje da je rad uprave suštinski dostupan građanima. U mnogim slučajevima se samo na ovaj način mogu pribaviti informacije koje su neophodne za utvrđivanje postojanja diskriminacije.
- U odnosu na princip *učešća*, sistem saglasnosti obezbeđuje da većina ne vlada sama; manjina je takođe uobičajeno zastupljena u opštinskom veću. Posebne odredbe o zaštiti manjina u sistemima većinskog glasanja takođe treba da obezbede da manjine ne mogu da budu jednostavno nadglasane.

4.3.2 Princip nediskriminacije kao sredstvo procene zakonitosti opštinskih akata

Kao što je prethodno objašnjeno, protiv opštinskih tela mogu se pokrenuti pojedinačne tužbe na osnovu principa nediskriminacije.

Svako ko smatra da je diskriminisan ili da se s njim proizvoljno postupa može da pokrene tužbu na konkretne postupke opštine. Sud potom mora da odluči da li je opština prekršila zakon i, ako je to slučaj, odluka se

poništava i opština mora da donese novu odluku u kojoj nema diskriminacije. U praksi su udruženja koja zastupaju interese potencijalno diskriminiranih grupa (kao što je udruženje za borbu protiv diskriminacije osoba sa invaliditetom) prilično uticajna i često interveniše i na nivou opštine da bi osigurala uključivanje interesa svoje grupe u političke procese u ranoj fazi.

Ukoliko opština odbije da otkloni ozbiljnu diskriminaciju, *kantonalno nadzorno telo* može samo da otkloni nezakonite uslove i da obaveže opštinu da preduzme odgovarajuće mere. Kantonalno nadzorno telo je pomoćno telo u postupku tužbe, a interveniše samo ukoliko dođe do ozbiljnog prestupa opštine odnosno ukoliko opština odbije da sama ispravi situaciju.

4.3.3 Mere za eliminisanje defakto diskriminacije („afirmativna akcija“)

U određenim oblastima savezna vlada ili kanton propisuju da opštine moraju da preduzmu posebne mere za eliminisanje defakto diskriminacije. Ovi posebni zakoni ne tiču se pojedinačnih slučajeva, već se primenjuju mere koje imaju opšte dejstvo protiv diskriminacije određene grupe. U prvom planu ovde je ravnopravnost između muškaraca i žena (rodna ravnopravnost), kao i osoba sa invaliditetom i osoba bez invaliditeta (za koju se relevantni pravni osnov nalazi u članu 8, stav 3 i 4 saveznog ustava). Ukoliko opština ne sprovedi određene mere, takođe postoji (uglavnom na osnovu saveznih zakona o ravnopravnosti) pravo da pojedinac pokrene pravni postupak (obično po osnovu saveznog zakona o ravnopravnosti), čije izvršenje sprovode sudovi (i/ili nadzorno telo). Na primer, kantonalni zakon o izgradnji navodi da opštine moraju da grade u skladu sa potrebama osoba sa invaliditetom, tako da su one u obavezi da primenjuju minimalne standarde utvrđene zakonom.

Osim ovih „zakonskih“ mera, gde je jasno ko ima zakonsko pravo na koje „posebno“ postupanje, opštine se sve više suočavaju sa zahtevima koji dolaze od posebnih grupa i zahtevaju poseban tretman u oblastima gde ne postoji poseban antidiskriminacioni zakon. Nije lako opštinama da se postave kada dobiju takav zahtev, zbog toga što svako posebno postupanje dovodi do „neravnopravnog“ postupanja i može da stvori presedan za druge grupe koje zahtevaju poseban tretman. Da li, na primer, postoji ustavna obaveza opštine da obezbedi posebna groblja za posebne grupe koje pripadaju određenoj veroispovesti?



4.3.4 „Dobrovoljne“ mere i programi

Određene „dobrovoljne“ mere i programi za borbu protiv diskriminacije koje se uvode „samo“ na opštinskom nivou prilično su retke. Takve mere i programi češće se uspostavljaju na višem nivou.

U gradskim regionima opštine su često otvorenije i aktivnije od onih u seoskim oblastima. Gradovi poput Ciriha i Berna, primera radi, izradili su akcione planove u skladu sa Evropskom poveljom o ravnopravnosti žena i muškaraca na lokalnom nivou i definisali ciljeve i prioritete (ključne teme su ravnopravnost na tržištu rada, promocija jednakih prilika za obuku mladih, razvoj karijere i stil života, prevencija rodno zasnovanog nasilja, uspostavljanje ravnopravnosti u okviru gradske uprave, pravilna raspodela gradskih usluga i resursa, unapređenje podataka kao preduslov ciljne politike ravnopravnosti, kao i unapređenje položaja migranata).

Iskustvo pokazuje da je pragmatičnost ključna za uspeh takvih mera odnosno programa. Teško je sprovesti projekat širokog opsega koji je pri tome i intelektualno zahtevan. Vredi izbegavati projekte koji će ostati mrtvo slovo na papiru samo da bi se iskoristili kao dobra reklama za opštinu. Ne može se ostvariti legitimitet niti nešto može uspeti ukoliko se ne mogu ubediti opštinska tela. Zato nosioci odgovornosti treba da budu uključeni od početka u izradu i realizaciju inicijativa.

4.4 Značaj principa nediskriminacije na opštinskom nivou u određenim oblastima

4.4.1 Zastupljenost manjina i određenih grupa u političkim telima za donošenje odluka

Kao što je predstavljeno u odeljku o učešću (glasanje), švajcarske opštine mogu same da odluče da li se opštinski parlament (ukoliko ga imaju) ili opštinsko veće bira većinskim glasanjem ili je u pitanju proporcionalni sistem.

Velike opštine imaju opštinski parlament, koji se redovno bira proporcionalnim glasanjem i ima najmanje 30 članova, u skladu sa kantonalnim pravom. Veći gradovi mogu imati do 80 članova. Tamo gde ima 30 članova,

više od 3% glasova potrebno je za mandat, što omogućava manjinama i malim grupama da budu zastupljene u parlamentu.

Uz nekoliko izuzetaka, opštinska izvršna vlast u većim opštinama takođe se bira proporcionalnim putem. U slučaju izvršnog tela sa sedam članova, potreban je udeo glasova od 12% do 15% da bi grupa bila zastupljena, što znači da su manje grupe sa manjim udelom glasova jedva zastupljene.

Ukoliko se opštinsko izvršno telo bira većinskim glasanjem, kanton predviđa minimalnu zaštitu manjina; ona, međutim, nema toliki uticaj kao zaštita koja se primenjuje u okviru proporcionalnog sistema. Ovakva zaštita takođe se odnosi na izbor članova odbora, ali ni ona ne doseže daleko. U slučaju sedmočlanog tela, za pravo na mandat potreban je procenat glasova od oko 20%.

„Manjine“ koje su „zaštićene“ ovim postupcima često su političke grupacije. U praksi, oni kojima se zakoni o nediskriminaciji bave retko zahtevaju političku zaštitu manjina kao grupe, jer oni – barem do sada – nisu učestvovali formalno na opštinskim izborima. Izuzetak predstavlja slučaj katoličkih manjinskih stranaka koje imaju koristi od ovih odredbi za zaštitu manjina u reformističkim (protestantskim) oblastima. Političke stranke su takođe počele da prave rodno određene liste; to ne čine uvek da bi se određene grupe zaštitile, već sa namerom da osvoje što više glasova.

Uvođenje rodni kvota uvek je predmet rasprave („afirmativna akcija“, ciljano unapređenje položaja grupa u nepovoljnom položaju) i do danas (uz veoma mali broj izuzetaka) uvek je odbijano iz političkih razloga. Kvote (dokle god je njihov cilj unapređenje položaja grupa u nepovoljnom položaju) zakonski su dozvoljene, takođe i u vezi sa glasačkim pravom. U većinskim procedurama primena kvota bila bi relativno neproblematična; u proporcionalnom sistemu primena kvota takođe je „tehnički“ izvodljiva uprkos poteškoćama u odgovaranju kako na zahteve političkih stranaka, tako i onih na osnovu roda. Ali do sada uvođenje rodni kvota na opštinskom nivou nije uspelo zbog političkog otpora.

U odnosu na prisustvo žena u opštinskom vrhu, došlo je do interesantnih pomaka: iako većinu ovih pozicija i dalje popunjavaju muškarci u velikim opštinama gde su predsednici zaposleni puno radno vreme, u srednjim i manjim opštinama češće su žene na ovoj funkciji. Ova činjenica ne može se pripisati programima afirmativne akcije, već ima veze sa tim što je sve teže pronaći ljude u širem društvu koji će postati deo vlasti ili obavljati ulogu predsednika. Uloge koje su nekad bile povezane sa čašću i poštovanjem sada se smatraju dužnostima sa malim izgledima za sticanje ugleda ili priznanja. Čini se da se muški građani kandiduju za javnu službu samo kada je to povezano sa sticanjem prihoda ili nekim drugim vidom nagrade. Kad su u pitanju pozicije koje nisu finansijski unosne, žene popunjavaju praznine.

4.4.2 Zastupljenost u upravi

Ne postoje opšta pravila koja obavezuju opštine da u njihovoj upravi budu zastupljene određene grupe. Neke opštine obezbeđuju određeni procenat žena u opštini (ili, na primer, u upravnim odborima ugovorenih opštinskih firmi), ali to je izuzetak. Međutim, takođe je slučaj (bez odgovarajuće pravne obaveze) da administrativna mesta sve više zauzimaju žene, posebno u sektoru privrede, dok tehničke oblasti (izgradnja i planiranje) ostaju većinski domen muškaraca. Osobe sa invaliditetom i stranci retko se sistematski integrišu u upravu. Ali i ovde dolazi do promena: u opštinskim upravama sve češće se viđaju stranci druge ili treće generacije. Određene zajednice kreiraju radna mesta za osobe sa invaliditetom, posebno u sektoru izgradnje. Stalni pritisak troškova često ometa takve planove.

4.4.3 Obavljanje poslova / Raspodela resursa

a Uvodne napomene

Centralni nivo vlasti donosi smernice kojima se obezbeđuje da pristup opštinskim uslugama bude oslobođen od diskriminacije i proizvoljnog postupanja u ključnim oblastima politika. Na primer, standardi za državne škole ili socijalnu pomoć uglavnom su usklađeni, a domen brige (na primer, briga o deci izvan porodice) takođe je predmet kantonalnih propisa.

Uopšteno gledano, troškovi opština *po glavi stanovnika* za obavljanje poslova smanjuju se sa padom finansijske moći, a finansijska moć je uglavnom povezana sa geografskim položajem opštine. Po pravilu, urbanije su „bogatije“, a ruralnije „siromašnije“ (uvek postoje izuzeci).

Čak i ako centralni nivo vlasti garantuje određeni „minimalni nivo pružanja usluga“ siromašnijim zajednicama uz razrađene sisteme kompenzacije (horizontalna i vertikalna finansijska kompenzacija, distribucija opterećenja itd.), pružanje javnih usluga u ovim oblastima znatno je skromnije nego u gradskim područjima.

Međutim, u ovim opštinama ne žive određene grupacije (verske, nacionalne manjine itd.). Stanovništvo koje živi u seoskim oblastima predstavlja manjinu u poređenju sa stanovništvom koje živi u gradskim oblastima, ali „ruralno“ stanovništvo nije u središtu pažnje diskusija o diskriminaciji.

Objašnjenja koja slede nisu iscrpna, već predstavljaju ilustrativne primere. Učinjeni su veliki naponi u borbi protiv diskriminacije u mnogim oblastima, ali teško je identifikovati neki standardni pristup opština.

b Infrastruktura

U principu postoji zakonsko pravo da izgrađene oblasti budu povezane sa neophodnom infrastrukturom (voda, kanalizacija, struja). Međutim, opština ne može da obezbedi iste standarde na čitavom području. U gusto naseljenim oblastima to dovodi do razlika u priključcima na usluge između onih koje se nude u „centru grada“ i onih koje su dostupne u naseljima raštrkanim po periferiji opštine. Iako obezbeđivanje zajedničkog sistema grejanja i optičkih kablova ekonomski gledano ima smisla u centru grada, isti nivo pružanja usluga na periferiji bio bi finansijski neodrživ. Zatvaranje škole na periferiji opštine može dovesti decu u nepovoljan položaj jer bi morala duže da putuju u školu. Ali koncentrisanje škola izgleda opravdano iz ekonomskog i pedagoškog aspekta, tako da takvo „neravnopravno postupanje“ može biti objektivno opravdano. Budući da ovde nije reč o posebnoj odlici koju zabranjuje princip nediskriminacije, odnosno koja zaista definiše društvenu grupu u nepovoljnom položaju, ovde se jednostavno radi o pravu na ravnopravno postupanje pre nego o zabrani diskriminacije. Različiti nivoi pružanja usluga uvek moraju biti zasnovani na objektivnim kriterijumima i nikada ne treba da se razlikuju u odnosu na određene grupe stanovništva.

c Integracija

Kao organi najbliži stanovništvu, opštine imaju primarnu odgovornost za integrisanje novih stanovnika, posebno onih koji dolaze iz inostranstva. Ovde se za opštine uvek javlja pitanje balansiranja između poštovanja verskih i kulturnih običaja ljudi s jedne strane i njihovog integrisanja u način života opštine s druge strane. Kantonalno pravo reguliše kako ljudi treba da se integrišu i kakve vrste integrativnih mera treba ponuditi (uvodni kursevi o lokalnom načinu života, kursevi jezika, poslovni saveti itd.). Opština igra sve važniju ulogu u organizovanju smeštaja i integracije posebno za tražioce azila. Ovde je pažnja opštine usmerena sve više na saradnju sa organizacijama civilnog društva, koje često nude stručnu podršku u dobrovoljnom sektoru. Opštine igraju veoma važnu ulogu u integrisanju radne snage, zbog bliskih veza koje imaju sa lokalnim preduzećima.

Oni na koje su integrativne mere često usmerene, mada ne uvek, pripadaju grupama koje su u nepovoljnom društvenom položaju. Pošto se takve mere donose na osnovu ličnih svojstava (porekla, jezika, kulture), one potpadaju pod princip nediskriminacije. Stoga takve mere, s jedne strane – barem utoliko ukoliko se obaveze nameću samim pojedincima – uvek moraju biti opravdane u odnosu na princip nediskriminacije (odnosno, obaveza se može nametnuti samo ako postoji legitiman razlog za meru). S druge strane, budući da lica koja treba integrirati često pripadaju grupi koja je defakto u nepovoljnom položaju, ponekad takođe mogu postojati ustavne obaveze da se preduzmu mere integracije. Cilj integracije smatra se pitanjem javnog interesa visokog prioriteta (Odluka Saveznog vrhovnog suda (BGE) 2C 666/2011 od 7. marta 2012. godine). Integrativne mere moraju uvek da budu u skladu sa principom proporcionalnosti, odnosno moraju



da budu prikladne, neophodne i razumne za pojedince u odnosu na cilj integracije. U ovako osetljivoj oblasti opštinama je od velike pomoći kada kanton uspostavi propise koji se primenjuju na sve.

d Nomadi

Opštinama je teško da se bave nomadima koji se zadržavaju na njihovoj teritoriji pre nego što, kao što obično biva, nastave dalje nakon nekoliko nedelja. U odluci Saveznog suda iz 2003. godine¹⁷ navodi se da odluke pri planiranju moraju da se donose imajući u vidu princip nediskriminacije i stoga moraju da uzmu u obzir potrebe nomada. Postalo je jasno u međuvremenu da savezna vlada, kantoni i opštine moraju zajednički da rade da bi osigurali da postoji dovoljno stalnih i privremenih mesta za nomade. Proteklih godina je obezbeđeno samo nekoliko takvih mesta. Primena zakona se pokazala izuzetno zahtevnom, iako su neki kantoni izradili akcione planove i rade na njihovom sprovođenju. Kantoni se suočavaju sa problemom da, iako moraju da obezbede mesta sa neophodnom infrastrukturom na značajnim tranzitnim mestima, to generalno proizvodi otpor lokalnog stanovništva. Na lokalnom nivou opštine nastoje da pregovaraju sa nomadima tako da svačiji interesi budu zadovoljeni do određene mere, ali one su često pod pritiskom grupa stanovništva koje ne mogu da se pomire sa nomadima. Neke opštine takođe donose propise koji se odnose na parkiranje karavana i tome slično, a koji nisu uvek u interesu nomada.

Udružene snage savezne vlade, kantona i opština teško se nose sa izazovima koje nosi međusobna povezanost nomada i principa nediskriminacije.

e Sahrane

Iako su verska ubedenja pitanje crkve, a ne države, opštine su odgovorne za uređenje groblja. One takođe utvrđuju prirodu i veličinu spomenika. To je takođe osetljiva oblast u odnosu na princip nediskriminacije. Rešenja koja se donesu za određene veroispovesti moraju pratiti legitiman cilj i biti proporcionalna, i ne smeju biti degradirajuća po vernike. Velike opštine su do sada ustanovile oblasti u kojima se mogu sahranjivati muslimani u skladu sa zahtevima islama. Time se postavlja pitanje da li ovakva „posebna rešenja“ treba ponuditi pripadnicima drugih vera i da li takvi zahtevi mogu da se izvode iz principa nediskriminacije. U Bernu, na primer, postoji i jevrejsko groblje.

17 BGE 129 II 321 ff.

4.4.4 Javne nabavke (podnesci)

Preko određenog nivoa, nadmetanja za javne radove reguliše kanton. Time se ublažava proizvoljan povlašćen ili nepovoljan tretman učesnika na tržištu. U ovom kontekstu izazov nije toliko kako da se izbegne diskriminacija prema određenim grupacijama već kako da se izbegne povlašćen tretman lokalnih pružalaca usluga. Pravila javne nabavke takođe štite od nepotizma i korupcije.

DEO 5

Efikasnost

5.1 Definicija principa	96
5.2 Obavljanje poslova	97
5.2.1 Koji poslovi treba da se obavljaju	97
5.2.2 Alat za rukovođenje (planiranje/realizacija)	98
5.2.3 Modeli upravljanja	101
5.2.4 Ciklus kontrole	103
5.3 Finansiranje poslova	104
5.4 Finansijsko planiranje	105
5.5 Računovodstvo / Finansijski budžeti	106
5.5.1 Uopšteno	106
5.5.2 Principi finansijskog upravljanja	107
5.5.3 Transparentnost	108
5.5.4 Alat za računovodstvo	108
5.5.5 Računovodstveni principi	108
5.5.6 Scenario računovodstvenog modela	110
5.5.7 Finansijska kontrola	111



5.6 Interna ili eksterna nabavka (napraviti ili kupiti)?	112
5.6.1 Pregled	112
5.6.2 Interno pružanje usluga	113
5.6.3 Eksterna nabavka	114
5.6.4 Izdvojena (<i>spin-off</i>) tela	118
5.6.5 Ukidanje usluga	122
5.7 Međuopštinska saradnja	123
5.7.1 Mogućnosti	123
5.7.2 Rizici	123
5.7.3 Organizacija međuopštinske saradnje	124
5.8 Administracija	127
5.8.1 Ljudski resursi	127
5.8.2 Organizacija	127
5.8.3 Administrativne tehnike	129
5.8.4 Nadzor administracije	131
5.9 Logistika	133
5.9.1 Fizička infrastruktura	133
5.9.2 Pokretna dobra	134
5.9.3 Informaciona tehnologija	134

5.1 Definicija principa

U kontekstu međunarodne razvojne saradnje, koncept „efikasnosti“ trebalo bi razumeti u širem smislu. On se uopšteno odnosi na smislenu i odgovarajuću upotrebu oskudnih resursa kao bi oni bili što delotvorniji. Korišćenje javnih resursa mora biti optimizovano u kontekstu političkih borbi koje se vode u vezi sa njihovom dodelom. Širi pojam „efikasnosti“ takođe se može definisati kao „sposobnost za delovanje“, što može da bude u sukobu sa drugim bitnim konceptima i ciljevima. Politički procesi koji obezbeđuju učešće i legitimnost i podstiču decentralizovane strukture često su složeni i postoji rizik da će efikasnost i sposobnost za delovanje da trpe kao posledica toga. Aspekti efikasnog lokalnog ispunjenja zadataka detaljnije su prikazani u narednom tekstu, ali to nikako ne znači da efikasne strukture i procedure imaju prioritet. Čak naprotiv, efikasnost bi na kraju krajeva uvek trebalo da bude podređena političkom aspektu, čak i kad to određene procese čini složenijim i sporijim. Nema smisla, na primer, razvijati određeni „proizvod“ sa velikom efikasnošću i ekonomičnošću ako to znači da politički zahtevi kojima on takođe podleže ne mogu da se ostvare.

Efikasnost se razlaže na sledeće elemente.

- Obavljanje poslova (5.2)
- Finansiranje poslova (5.3)
- Finansijsko planiranje (5.4)
- Sistemi za računovodstvo i budžetiranje (5.5)
- Interna ili eksterna nabavka (napraviti ili kupiti)? (5.6)
- Saradnja među zajednicama (5.7)
- Administracija (5.8)
- Logistika (5.9)

Autori ovog priručnika su svesni da postoji mnogo načina da se raščlani pojam efikasnosti. Ovde je poenta da se pokaže koji su aspekti efikasnosti svakodnevno relevantni za lokalne samouprave i u kakvom su odnosu sa drugim ključnim konceptima upravljanja. Prema tome, ova prezentacija problematike ne pretenduje da bude kompletna niti „istinita“, već bi pre trebalo da navede da se razmotre pojedini aspekti efikasnosti u konkretnom značenju i onda definiše šta se pod tim podrazumeva. Ne može se govoriti o upravljanju a da se ne pređe na konkretno značenje njegovih sastavnih delova.

5.2 Obavljanje poslova

5.2.1 Koji poslovi treba da se obavljaju

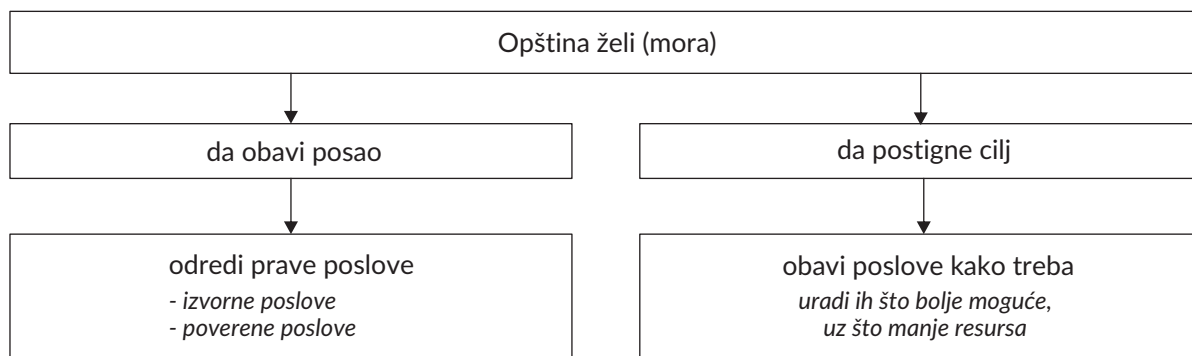
Upravljanje na lokalnom nivou ne počinje rečju, već poslom. Na prvi pogled, ovo se može činiti trivijalnim, ali pokazalo se od vitalnog značaja u nebrojenim reformskim procesima. Ukoliko je neophodno renovirati lokalno pozorište, nema svrhe raspravljati o problemima kao što su arhitektonsko renoviranje, finansiranje, organizacija pozorišta ili njegova pravna struktura ukoliko se politički akteri nisu složili oko uloge koju bi pozorište trebalo da ima, ko bi trebalo da ga podrži i ko bi trebalo da preuzme odgovornost za to.

Neophodno je napraviti razliku između sledećih scenarija:

1. od opštine se *zahteva* da preuzme neki posao na osnovu zakona višeg reda (pogledati 1.2.3),
2. opština *ne može* da obavi neki posao zato što je on poveren drugim državnim ili privatnim telima,
3. opština bira da obavi neki posao, ali *ne mora to da radi* – poslovi koje opština dobrovoljno obavlja tj. ona sama bira da ih obavlja (pogledati 1.2.3).

U prvom scenariju nema mesta sumnji da li je potrebno preuzeti neku ulogu, ali ima mesta za političko i operativno manevrisanje oko toga kako to uraditi. U drugom slučaju nije potrebna dalja rasprava, pošto opština ne igra nikakvu ulogu. U trećem slučaju opština može realizovati sve aspekte projekta, ali će joj u većini slučajeva nedostajati sloboda izbora u finansijskom smislu da bi bila aktivna na širem frontu.

Prema tome, opština mora odlučiti koje poslove želi da preuzme i onda ih obaviti što je jednostavnije i bolje moguće.



Naučene lekcije

- Odgovorna opštinska tela moraju precizno da definišu koje poslove treba da obavljaju (a koje ne).
- Postoji razlika između poslova koji se moraju obaviti na osnovu zakona višeg reda i poslova koji se dodatno (dobrovoljno) preuzimaju.

5.2.2 Alat za rukovođenje (planiranje/realizacija)

Osnovnu odgovornost za rukovođenje opštinom snosi izvršno opštinsko telo, pa su mu prema tome potrebni instrumenti koji su zasnovani, s jedne strane, na dobrom planiranju, a sa druge strane na dobroj organizaciji. Planiranje obezbeđuje procedure i resurse koji su neophodni da bi se postigli ciljevi i ukazuje kada se koja odluka treba doneti. Organizacija podrazumeva da odgovorne strane donose neophodne odluke u pravo vreme, preduzimaju potrebne mere i realizuju odluke koje su donete.

Jednostavan dijagram planiranja i realizacije izgleda ovako:





Na osnovu relativno apstraktnih smernica opština može da postavi sledeće zakonodavne ciljeve:

	Očekivanja:
Ciljevi u vezi sa populacijom: Održava se dobra struktura populacije u opštini.	Raspon godina ostaje konstantan Broj stanovnika ostaje barem konstantan Održava se distribucija prihoda
Finansijski ciljevi: Knjigovodstveno stanje je usklađeno.	srednji rok: Na kraju fiskalne godine kapital opštine je oko 30% poreske stope. Stepen samofinansiranja je > 80% Udeo samofinansiranja je 8-12% Ukupno poresko opterećenje odgovara na srednji rok proseku u okolnim opštinama
Ciljevi u vezi sa planiranjem / životnom sredinom: Opština obezbeđuje uslove za visoke standarde života i rada. Štiti prirodno okruženje i kulturnu raznolikost.	Odnos stanovnika i radnih mesta ostaje konstantan Odnos iznajmljene imovine i vlasništva nad nekretninom menja se u korist vlasništva nad nekretninom Broj društava i dešavanja ostaje barem konstantan
Ciljevi u vezi sa kadrovskim / tehničkim resursima: Opština je pravedan i konkurentan poslodavac. Zaposleni se vode učinkom, fleksibilni su i inventivni.	Godišnja stopa fluktuacije je u proseku manja od 10% Udeo žena na vodećim pozicijama je povećan Konkurentne plate se isplaćuju slično kao u drugim opštinama

Kada se odluči o zakonodavnim ciljevima, mogu se primeniti konkretne mere. Za određenu oblast ovo bi moglo biti sledeće:

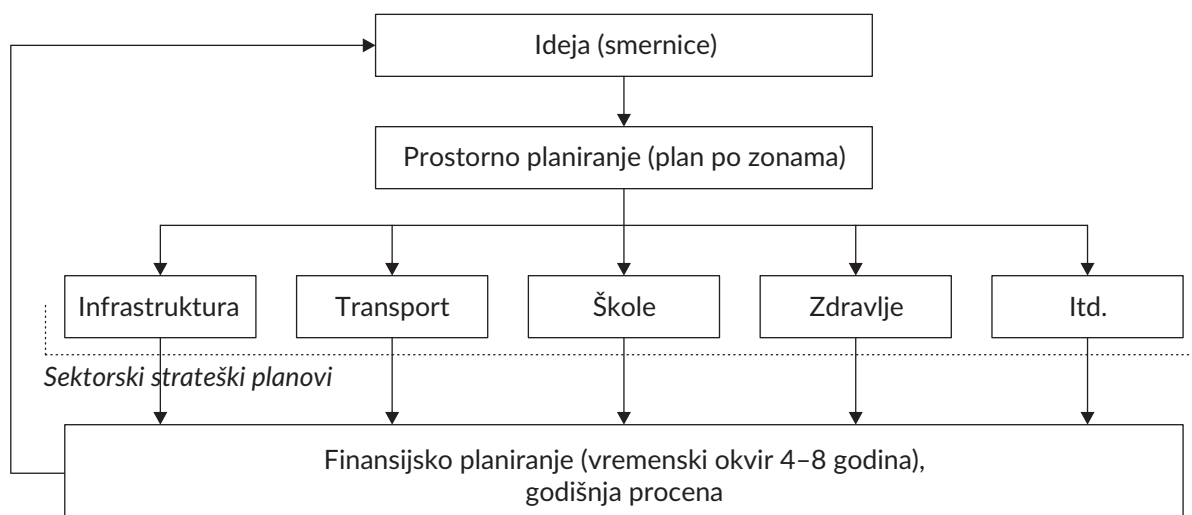
Plan realizacije

Ref.	Br.	Mera	Cilj
B	BK02	Model srednje škole koordinirati sa susednim opštinama i odrediti rokove za realizaciju.	Kraj juna 2010. godine

B	BK04	Unaprediti imidž opštine: <ul style="list-style-type: none"> • Razviti odgovarajući pristup prezentovanju lokalne istorije • Ponovno osmisliti imidž opštine 	Projekat lokalne istorije završiti do kraja 2010. godine. Neto trošak za opštinu <100.000 franaka. <hr/> Brošuru završiti do aprila/maja 2010. godine.
B	GB01	Učiniti javni prevoz atraktivnijim	<ol style="list-style-type: none"> 1. Održati učestalost njegovog korišćenja 2. Renovirati po jednu autobusku stanicu godišnje 3. Na glavnim lokacijama za presedanje obezbediti vlasnicima privatnih vozila i bicikala mogućnost da se parkiraju i nastave javnim prevozom 4. Postepeno uvođenje osvetljenja na autobuskim stanicama

U opštinama često postoji rizik od mnoštva različitih instrumenata za planiranje koji se ipak ne objedinjuju u sveobuhvatnu i doslednu politiku planiranja. Političko i operativno rukovodstvo opštine je održivo samo ako se različite alatke za planiranje mogu koordinirati. To pre svega znači da smernice moraju biti u skladu sa raznim oblastima politike prostornog planiranja (akcioni plan) kao i sa finansijskim resursima (finansijski plan).

Planiranje politika (interakcija instrumenata planiranja)





Naučene lekcije

- Alatkne za planiranje ne smeju biti previše komplikovane.
- Svi bitni elementi moraju biti koordinirani i međusobno povezani.
- Planiranje mora voditi ka konkretnim merama.
- Čitav proces planiranja mora se stalno revidirati.

5.2.3 Modeli upravljanja

Opština mora odlučiti koje funkcije („proizvode“) treba da ispuni, u kojem broju, prema kojim standardima i u koje svrhe. Postoje dva različita modela upravljanja.

- **Upravljanje resursima**

Upravljanje finansijskim i kadrovskim resursima je široko korišćeno i pokazalo se kao dobro u praksi. Upravljanje resursima se često kritikuje zbog činjenice da proizvodi premalo „borbi“ oko ciljeva i ishoda a previše oko novca i kadrova. Ukoliko bi se politička odluka o lokalnoj biblioteci donela samo na osnovu upravljanja resursima, osnova upravljanja bi izgledala ovako:

Upravljanje u kojem se koristi utvrđivanje troškova – biblioteka

	Rashodi	Prihodi
Troškovi za učešće komisije	3.000	/
Prihodi	15.000	/
Socijalno osiguranje	1.500	/
Osiguranje od nezgode	100	/
Kancelarijski materijal	2.000	/
Knjige i mediji	30.000	/
Nameštaj	2.400	/
Održavanje	1.000	/
Administrativni troškovi	1.500	/
Doprinos od članarine	1.200	/
Kompenzacija	1.300	/
Usluge	/	15.000
Neto troškovi	/	44.000
Ukupno	59.000	59.000

- **Upravljanje orijentisano na ishod**

Upravljanje orijentisano na ishod bavi se definisanjem potreba ciljnih grupa (onih na koje želi da utiče) i pružanjem usluga u odnosu na neophodne resurse. Grafički prikaz takvog upravljanja lokalnom bibliotekom izgleda ovako:

Redosled		Ishod
Uslov	Povećana privlačnost Podsticanje čitanja Bolja kulturna ponuda	Efekat
Planirane usluge	Broj knjiga Nove knjige Zamena knjiga Radno vreme	Izvršene usluge
Resursi	Novac (CHF)	Upotreba resursa

U pogledu političkog procesa, naručivanje izrade konkretnog projekta biblioteke može se ovako opisati:

Definisanje ishoda – biblioteka (medijateka)

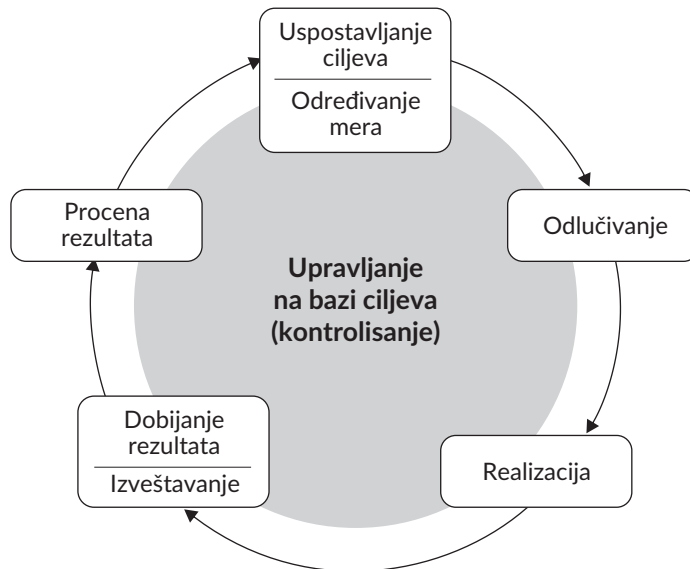
Krajnji ciljevi	Pokazatelji (ključne cifre)	Standard (ciljane vrednosti)
Otvorenost za čitaoce	Radno vreme	10 sati nedeljno
Kompetencija u toj oblasti	Kompetentno osoblje	Barem jedan stručnjak
Dostupni resursi širokog opsega	2 knjige po stanovniku; najviše 1/3 drugih medija	9.000 knjiga na raspolaganju za svaku starosnu grupu
Sadašnji fond knjiga	Ažuriranje	5% novih naslova godišnje
Posetioци biblioteke pozajmljuju knjige i druge artikle	Broj posetilaca Broj pozajmica	barem 8.000 posetilaca barem 22.000 pozajmica
Finansije (na osnovu 2004. godine)		
Troškovi		CHF 59.000
Prihod od naknada		CHF 15.000
Fond za nepredviđene okolnosti		25%
Neto troškovi kategorije proizvoda (porezi)		CHF 44.000

Naučene lekcije

- „Tradicionalno“ upravljanje resursima je relativno besmisleno u pogledu kvaliteta i kvantiteta poslova koji treba da se obave.
- Upravljanje orijentisano na ishod je mnogo informativnije i omogućuje u većoj meri izdiferencirano političko i operativno upravljanje, ali je i mnogo zahtevnije.
- Upravljanje orijentisano na ishod više odgovara većim opštinama.

5.2.4 Ciklus kontrole

Uspešan „razvoj“ komunalnih funkcija zahteva stalnu kontrolu. Jednostavno rečeno, kontrola znači da se stalno usmeravaju javni poslovi u političkom i operativnom smislu, a to zahteva periodično upoređivanje ciljeva sa učinkom. Proces kontrole može se zamisliti ovako:



Ciljevi su formulisani na takav način da je moguće izmeriti da li su na kraju ostvareni ili ne. Planiranje podrazumeva osmišljavanje koraka koje bi trebalo preduzeti kako bi se ispunili ciljevi.

U toku projekta stalno se prikupljaju informacije o koracima i ostvarenju ciljeva, a potom se upoređuju sa željenim ishodom. Dokle god je stvarna situacija u skladu sa željenim ishodom, nema potrebe da se interveniše. Ukoliko dođe do odstupanja, to dovodi u pitanje ostvarenje ciljeva. Onda se od relevantnih tela zahteva da isprave anomaliju i usvoje koje god mere da su neophodne za obezbeđenje ostvarenja cilja usled izmenjenih uslova.

Sistem izveštavanja služi da informiše relevantna tela o tome kako se stvari odvijaju.

Naučene lekcije

- Praćenje (monitoring) funkcioniše jedino ako je najjednostavnije moguće (upravljanje na osnovu izuzetaka).
- S jedne strane, ono mora obezbediti da politička tela znaju tačno šta se dešava i da mogu preuzeti odgovornost za realizaciju „političkih naređenja“ koja su data.
- S druge strane, monitoring mora obezbediti da delovanje bude efikasno i delotvorno.
- Stalno upoređivanje ciljeva sa učinkom omogućava doslednu realizaciju i prilagođavanje (političkih) zahteva.

5.3 Finansiranje poslova

Obavljanje opštinskih poslova podrazumeva resurse za koje se mora obezbediti neophodno finansiranje. Opština može da pokrije svoje troškove na nekoliko načina:

- ubiranjem sopstvenih naknada (taksi, javnih naknada). Napomena: u Švajcarskoj se trećina državne potrošnje obavi na opštinskom nivou. Oko 70% resursa koji su neophodni za to generišu same opštine putem sopstvenih nameta;
- transferi sa centralnog nivoa, namenska ili neopredeljena sredstva;
- resursi od finansijskog ujednačavanja (ukoliko su dostupni);
- doprinosi trećih strana, namenska ili neopredeljena sredstva (npr. donatori);
- investicioni prihodi (prihod od izdavanja, kamata na investiranje) itd.

I dok su *porezi* bezuslovni (svi plaćaju poreze, bez obzira na to da li im deca pohađaju školu ili ne) i po pravilu

se prikupljaju na osnovu ekonomskog učinka, za konkretne opštinske usluge se naplaćuju naknade koje, po pravilu, ne uzimaju u obzir finansijsku situaciju onih od kojih se naplaćuje. Te posebne naknade se takođe mogu opisati po principu „troškovi prema predmetu“, kao što su:

- naknade za opštinske usluge (dobijanje dozvole za planiranje),
- naknade za vodosnabdevanje, kanalizaciju i odnošenje smeća.

Iako zakon višeg reda opštinama daje neko diskreciono pravo, one moraju poštovati zakonodavstvo (zakone/propise) da bi odlučile ko treba da plaća naknade, po kojoj osnovi se one nameću i kako se izračunavaju (naknada za vodu za kuću može se, na primer, izračunavati na osnovu broja slavina i količine iskorišćene vode, npr. 50% za svaku stavku).

Dok god treće strane žele da ostvare profit ili barem da ne ostvare gubitke od svojih aktivnosti, finansiranje javnih poslova preko treće strane (na primer u okviru javno-privatnog partnerstva ili kroz kredit od banaka ili donatora) ne potpada pod kategoriju „finansiranje poslova“. U takvim slučajevima se ne radi o tome da opština finansira sam posao, već o tome da ga avansno finansira, delimično preuzimanjem rizika za treću stranu, koja je unapred obezbedila sredstva. Treba uzeti u obzir da će privatni investitor koji vodi postrojenje za sagorevanje otpada na kraju ipak želeti da povрати trošak svoje investicije i da ostvari profit od kapitala. Ovi troškovi padaju na opštinu, te ona obavlja svoje poslove ili organizuje njihovo obavljanje. Banka ili neki drugi komercijalni izvor kapitala računa na to da će se zajam otplatiti sa kamatom nakon nekog vremena. Prema tome, to su resursi koje opština mora generisati.

Veće investicije obično podrazumevaju zajmove (pozajmljeni kapital), za čiju otplatu opština mora da ima dovoljnu likvidnost. Mora doći do amortizacije ovog pozajmljenog kapitala, a kamata mora da se plati, što dovodi do godišnjih troškova u bilansu uspeha, koje snosi opštinski budžet.

5.4 Finansijsko planiranje

Finansiranje opštinskih poslova mora se planirati na srednji i duži rok. Kratkoročno planiranje obično podrazumeva jednu godinu i definiše se kao procena ili budžet. Srednjoročno planiranje se odnosi na period od pet do osam godina i poznato je kao finansijski plan.

Obavljanje i finansiranje poslova povezani su kao sijamski blizanci. Uvek je bitno razmatrati oba elementa zajedno. Reforme koje se odnose samo na jedan ili drugi element po pravilu će propasti. Valja napomenuti

da, dokle god opština ne može da obezbedi sopstvene izvore finansija, ona je po pravilu u velikoj meri zavisna od raspodele resursa sa centralnog nivoa vlasti. I ukoliko opština sakuplja sopstvene poreze, ona to po pravilu čini prema zakonu centralne vlade.

Naučene lekcije

- Obavljanje i finansiranje poslova povezani su kao sijamski blizanci i ne mogu se razmatrati odvojeno.
- Poslovi se mogu obavljati samo ukoliko su obezbeđena neophodna sredstva.
- Porezi uzimaju u obzir finansijsku sposobnost ljudi da ih plate. To nije pravilo sa posebnim naknadama, što znači da visoke posebne naknade mogu biti problematične iz sociopolitičkog ugla gledanja.
- Samo se sopstveni resursi opštine mogu koristiti za finansiranje aktivnosti. Iako zajmovi, garancije i tome slično garantuju likvidnost, oni nisu finansijska sredstva opštine.
- Opštine bi trebalo barem da imaju finansijskog i političkog prostora za manevrisanje koji bi im omogućio delotvorno obavljanje poslova. Ukoliko je moguće, opštinama bi trebalo odobriti neopredeljena sredstva tako da one mogu slobodno da odlučuju o njihovoj upotrebi na osnovu potreba stanovništva.
- I politički i finansijski gledano neprihvatljivo je, a takođe je i demotivišuće da centralna vlast poverava poslove lokalnoj vlasti a da joj ne obezbedi neophodna finansijska sredstva za to.

5.5 Računovodstvo / Finansijski budžeti

5.5.1 Uopšteno

Opštine moraju obavljati poslove tako da najbolje iskoriste finansijske i druge resurse za svoje stanovništvo. Ovaj uslov se može ispuniti samo ako vlasti i zaposleni imaju na raspolaganju alatke za upravljanje koje im omogućuju da donose najbolje odluke. Jedan takav instrument je računovodstvo. Računovodstvo ne podrazumeva samo vođenje knjiga koje na kraju finansijske godine pokazuju da su finansije vođene kako



treba, već ga treba posmatrati i kao sveobuhvatni sistem kome se možete obratiti u svakom trenutku da biste dobili informacije o prošlim, ali i o budućim finansijskim rezultatima.

Kao i u privatnom sektoru, finansijski podaci sve više pretvaraju računovodstvo javnih službi u kontrolni alat na bazi finansijskih podataka, u instrument administrativnog i menadžerskog nadzora.

5.5.2 Principi finansijskog upravljanja

Sledeći principi i ciljevi predstavljaju glavne smernice za upravljanje budžetom. Oni se moraju razmotriti pre nego što se donese bilo kakva odluka koja će imati finansijske implikacije. Odluka o novim rashodima može se doneti samo u skladu sa ovim principima.

- Princip **legalnosti** podrazumeva da vlast kojoj je povereno finansijsko upravljanje poštuje relevantno zakonodavstvo (zakone i propise). Potrošnju bi trebalo da odobre samo tela sa relevantnom finansijskom odgovornošću.
- Princip **izbalansiranog budžeta** teži ka uravnoteženom tekućem računu na srednji rok. To znači da je potrošnja jednaka prihodu na srednji rok, a deficiti se otpisuju u okviru ovog vremenskog perioda. Srednji rok se odnosi na period između pet i osam godina.
- Princip **ekonomičnosti** znači da se svaki rashod procenjuje prema tome koliko je neophodan i da li se može priuštiti. Prioritet rashoda mora se odrediti na osnovu hitnosti.
- Princip **efikasnosti** ima za cilj optimalno i isplativo angažovanje zaposlenih i praktičnih resursa za obavljanje posla. Ovaj cilj je blisko povezan sa ekonomičnošću. Ali pripazite: ekonomičnost nije uvek efikasna, a efikasnost nije uvek ekonomična. Bitno je da relevantna tela odrede neophodne prioritete u svakom konkretnom slučaju, tako da se optimalno iskoriste i ekonomičnost i efikasnost.
- Princip **troškova prema predmetu** podrazumeva da korisnici posebnih usluga po pravilu snose razumne troškove obavljanja posla. Ovaj princip znači da vlast proverava pitanje finansiranja sa korisnicima kada odlučuje o javnim uslugama, kao i da prikuplja razumne naknade ili doprinose.
- Princip **naknade za korišćenje** znači da bi treće strane trebalo da nadoknade ekonomsku korist koju imaju od javne infrastrukture ili aranžmana.

5.5.3 Transparentnost

Opštinsko računovodstvo bi trebalo da obezbedi da svi slučajevi bitni za finansijske račune budu evidentirani u knjigama. Ne sme biti knjiženja bez tih podataka. Pored toga, sve stavke se moraju posebno voditi: neprihvatljivo je knjiženje ukupnog iznosa.

Neke poslove opština ne obavlja samostalno, već zajedno, kroz udruženja opština ili privatnih tela (društava, fondacija, preduzeća, kooperativa). S obzirom na to da finansijske dažbine, zakonske obaveze i naknadne obaveze finansiranja mogu nastati iz takvih zajedničkih poduhvata, opština mora da objavi listu tih rizika pod sledećim kategorijama:

- učešće u međuopštinskim telima osnovanim prema zakonu (udruženja opština, institucija itd.),
- učešće u pravnim licima u skladu sa građanskim pravom,
- ugovorne obaveze u koje se stupa da bi se obavili opštinski poslovi,
- članstvo u društvima, udruženjima i kooperativama.

5.5.4 Alat za računovodstvo

Finansijskoj upravi je na raspolaganju sledeći **alat za računovodstvo**:

	Finansijski plan	Procena	Godišnji izveštaj
Cilj	Srednjoročno finansijsko upravljanje ----- Određivanje prioriteta ----- Kordinacija	Kratkoročno upravljanje; sredstva se dodeljuju za konkretne poslove	Tekuće praćenje finansija; poređenje ciljeva sa rezultatima
Period	Četiri do osam godina unapred	Naredna kalendarska godina	Tekuća/prošla kalendarska godina
Efekat	Neobavezujući instrument	Obavezujući instrument; može opravdati potrošnju	Obavezujući instrument; dokaz je o upravljanju budžetom

5.5.5 Računovodstveni principi

Principi organizacije, kombinacije i upotrebe računovodstvenih metoda moraju se uspostaviti kako bi se postigli primarni budžetski ciljevi. Samo ukoliko se držite ovih principa uspećete da dobijete smislene i stalne informacije na osnovu kojih se mogu doneti odluke i može se dobro upravljati finansijskim budžetom.



- Pod **jasnoćom** se podrazumeva razumljiva i jasna prezentacija finansijskih planova, procena i računa u skladu sa zvaničnim računovodstvenim sistemom.
- Princip **celovitosti** zahteva da svi očekivani prihodi i rashodi budu izloženi u finansijskoj proceni i planu. Sva primanja i troškovi moraju se zabeležiti u finansijskim izveštajima.
- Princip **tačnosti** podrazumeva da se stvarne činjenice slažu sa onim što je izraženo kroz račune.
- **Bruto princip** nalaže da rashodi i prihodi ne mogu jedni drugima da se zamene. Rashodi i prihodi moraju se prikazati u potpunosti u odvojenim računima, što se odnosi na investicije isto kao i na obračun troškova i završne račune kod tekućih računa. Ovaj princip se takođe odnosi i na finansijski plan u meri u kojoj je to moguće.
- **Debitni princip** podrazumeva da se finansijske transakcije registruju u vreme fakturisanja ili onda kada dugovanje nastane, ili barem kada se izrađuju knjige. Računi se mogu tumačiti samo kada je određeni računovodstveni period jasno razgraničen.
- **Princip konkretnosti** treba da osigura da prilivi i odlivi sa određenog računa ili oni za koje je račun morao da se otvori budu ispravno evidentirani. Račun označen kao „nepredviđeni troškovi“ nema šta da radi u kontnom planu.
- **Kvalitativna ograničenja** određuju da se obračuni troškova ili kreditne garancije date za ostvarenje konkretnog cilja mogu koristiti isključivo u tu svrhu.
- **Kvantitativna ograničenja** znače da rashod ne može biti veći od onog što je navedeno u proceni ili što je dogovoreno kroz kreditnu garanciju.
- **Vremenska ograničenja** nalažu da se rashodi mogu napraviti samo u okviru procenjenog perioda. Neiskorišćeni kredit ističe na kraju finansijske godine.
- **Godišnje finansijsko izveštavanje** znači da se i procene i opštinski finansijski izveštaji prave za period od jedne godine. Finansijski izveštaji se prave na datum 31. decembar. Potrebno je razlikovati različite izveštaje (dugovanja, potraživanja, unapred plaćene troškove i odloženi prihod, rizike).
- **Unapred** znači da se o utvrđivanju troškova mora odlučiti pre početka finansijske godine.

5.5.6 Scenario računovodstvenog modela

Računovodstveni model ima sledeće elemente:

- bilans stanja,
- izveštaj o investicijama,
- bilans uspeha,
- izveštaj o novčanim tokovima,
- statistički aneks.

Sistem računovodstva i finansijskog izveštavanja mora obezbediti tačne, kompletne i istinite finansijske informacije. Računovodstvo može biti uspešan alat za upravljanje samo pod tim uslovima.

- **Bilans stanja.** Bilans stanja pokazuje s jedne strane vrednost sredstava institucije (aktiva), a sa druge strane kako se ta sredstva finansiraju (pasiva). Sredstva u indirektnoj operativnoj upotrebi (npr. likvidna sredstva) prikazuju se odvojeno od onih u direktnoj upotrebi (npr. ulice, školske zgrade). Direktnim operativnim sredstvima ne može se raspolagati bez uticaja na obavljanje poslova; to su sredstva koja će (i koja moraju) omogućiti da se poslovi obavljaju u narednoj godini. U smislu finansijskog izveštavanja, bitno je da bilans stanja bude „tačan“ (istinit i pravedan). Samo tačne procene mogu dati istiniti balans i omogućiti da se izrade izveštaji o stvarnoj finansijskoj situaciji.

Sredstva se stiču *spoljnim finansijskim sredstvima ili internim kapitalom*. Spoljni kapital pokazuje kome neka institucija duguje novac (kreditorima, bankama itd.). Interni kapital čini profit i on predstavlja „dug“ institucije prema svojim vlasnicima ili, u slučaju opštine, stanovnicima. Kapital opštine takođe služi da se finansiraju budući poslovi, bez potrebe da se nameću dalje dažbine.

- **Izveštaj o investicijama.** Izveštaj o investicijama prikazuje detalje o finansijskom uticaju investicija na operativna sredstva tokom godine. Nivo detalja određuje obavezujući kontni plan, koji je organizovan prema poslovima (funkcijama, npr. obuka, bezbednost) i konkretnim tipovima (npr. izgradnja škole, nabavka vatrogasnih kola). Neto investicije se godišnje knjiže u bilans stanja kao kapital neophodan za tekuće troškove. Godišnja amortizacija investicija mora se upisati kao trošak u bilansu uspeha.
- **Bilans uspeha.** Bilans uspeha uključuje troškove neophodne za upravljanje, rukovođenje sredstvima i za njihovo održavanje, kao i prihod zarađen od obavljanja poslova. Prema tome, bilans uspeha prikazuje trošak svih poslova koji su obavljani i prihode (kao što su takse, naknade) koji su upotrebljeni da se pokrije ovaj rashod. Bilans uspeha ima strukturu kao izveštaj o investicijama u smislu poslova i tipova, tako da je uvek lako ustanoviti koji troškovi se odnose na koje konkretne poslove. Bilans uspeha takođe prikazuje

troškove u vezi sa operativnim sredstvima (amortizacija, održavanje itd.). Stavka „ukupno“ na bilansu uspeha pokazuje suficit i deficit kod rashoda za poslove; suficit na prihodovnoj strani ukazuje da su naknade bile suviše visoke i on postaje dostupan kao kapital za poslove u budućim godinama; suficit na rashodovnoj strani ukazuje da su naknade bile suviše niske da bi se pokrili troškovi, i to umanjuje opštinski kapital. Ako nema kapitala, suficit rashoda se računa kao akumulirani deficit – to predstavlja oblik kredita institucije zbog budućih „poreskih obveznika“ koji moraju da pokriju gubitak a da pri tom nemaju koristi od bilo kakvih usluga.

- **Izveštaj o novčanim tokovima.** Izveštaj o novčanim tokovima uzima informacije iz bilansa stanja, izveštaja o investicijama i bilansa uspeha i pravi razliku između gotovinskih transakcija (npr. plaćanje računa za zanatski rad) i negotovinskih transakcija (npr. amortizacija). Pod stavkom „ukupno“ na izveštaju o novčanim tokovima prikazuju se promene nivoa gotovine u blagajni i kako se investicije finansiraju.
- **Statistički aneks.** Statistički aneks pruža informacije neophodne za tumačenje finansijskih rezultata i budžetske situacije. Ovde spada rezervisanje za buduće obaveze, kao što su zakupnine i uslovne finansijske obaveze, kao i raspored akcionarstva koji pokazuje ostala tela u kojima učestvuje institucija (kao i sa tim povezane potencijalne rizike).

5.5.7 Finansijska kontrola

U slučaju bilansa uspeha, finansijska kontrola može se predstaviti na sledeći način.

- **Uspostavljanje ciljeva, planiranje, određivanje mera i donošenje odluka.** Izvršno telo određuje zakonske ciljeve, npr. da u naredne četiri godine neće biti izmena poreske stope, i odlučuje o merama neophodnim da se ovaj cilj ostvari. Finansijski plan pokazuje finansijske efekte. Pretpostavlja se da će troškovi morati da se smanje u određenim oblastima kako bi se ostvarili zakonski ciljevi. Procene omogućuju da se donesu konkretne odluke u vezi sa tim koje troškove treba knjižiti u bilansu uspeha u narednoj godini. Odluku o proceni donosi relevantno telo.
- **Vođenje/praćenje/upravljanje.** Vlasti i uprave obavljaju poslove prema očekivanjima. Dolazi do troškova koji se knjiže na tekući račun. Knjige se svakodnevno ažuriraju kako bi se pokazala razlika između budžetiranih (ciljanih) i stvarnih vrednosti (rezultata). Dokle god su stvarni rezultati u okviru ciljanih vrednosti, nisu neophodne nikakve mere. Ukoliko dođe do odstupanja, iz bilo kog razloga, relevantna tela upućuju rukovodioce da preuzmu korektivne mere radi ostvarenja ciljeva.

- **Izveštavanje.** Finansijski administratori izrađuju redovne izveštaje o statusu „svojih“ budžetskih računa. Gradonačelnik/predsednik opštine se obično informiše o statusu finansija na kvartalnom nivou ili nakon drugog određenog perioda. Poređenje između ciljeva i ishoda podnosi se skupštini zajedno sa godišnjim finansijskim izveštajem.

Naučene lekcije

- Smisleni računovodstveni sistem je neophodan za političko i operativno upravljanje.
- Transparentnost po pitanju finansija jača poverenje u vlast i upravu i neutralizuje razočaranost politikom.
- Dobro organizovani računovodstveni sistem obezbeđuje razvoj tokom određenog perioda i omogućava poređenje sa drugim opštinama.
- Centralni nivo vlasti obavezujućim odredbama mora garantovati da poređenje sa drugim opštinama bude uopšte moguće.

5.6 Interna ili eksterna nabavka (napraviti ili kupiti)?

5.6.1 Pregled

Po ovom pitanju postoje četiri moguća modela koja se preklapaju. Shema prikazana ispod nije oslobođena dvosmislenosti, ali ipak doprinosi razumevanju relevantnih problema.

- Interna nabavka (NAPRAVITI) – opština koristi sopstvene resurse da uspostavi neku uslugu (kadar, materijal).
- Eksterna nabavka (KUPITI) – opština raspisuje tender za usluge za privatna tela ili druge opštine.
- Usluge spoljnih saradnika – *outsourcing* (NAPRAVITI I KUPITI) – osniva se novo pravno lice (opštinsko udruženje, javno preduzeće, društvo itd.). Takva lica pripadaju opštini, koja uspostavlja usluge sa ovim trećim stranama (NAPRAVITI) a onda ih otkupljuje (KUPITI).
- Ukidanje usluga (NE PRAVI, NE KUPUJ) – ukidanja mogu prouzrokovati nestanak neke usluge. Međutim, to može dovesti do toga da privatni sektor ponudi tu uslugu.



5.6.2 Interno pružanje usluga

Postoji niz političkih, zakonskih i ekonomskih faktora koji određuju da li se neki opštinski posao najbolje obavlja interno ili treba da ga realizuje treća strana. Potrebno je, recimo, uzdržati se prilikom „kupovine“ policijskih usluga (ograničenje), zato što policija podrazumeva monopol na legitimnu upotrebu fizičke sile. U ovom slučaju jasno je da bi prioritet morao da bude na strani interne nabavke. Bilo kakvo eksterno obezbeđivanje trebalo bi ograničiti na usluge policije ili obezbeđenja iz druge opštine. Donošenje „prave“ odluke zahteva precizno određivanje kvalitativne i kvantitativne prirode posla unapred: koje resurse opština želi da obezbedi i po kojoj ceni se posao može obaviti. Problem je što opština često ne zna tačan trošak za obavljanje određenog posla, pa prema tome ne može da identifikuje prednosti i mane internog obavljanja.

Sledeći faktori favorizuju interno pružanje usluga:

- stalna dostupnost resursa,
- potrebe opštine imaju prvenstvo,
- zaposleni u opštini mogu se bolje iskoristiti,
- ekspertiza zaposlenih može se bolje upotrebiti,
- javni poslovi mogu se obaviti savesnije.

Protiv interne proizvodnje su sledeći faktori:

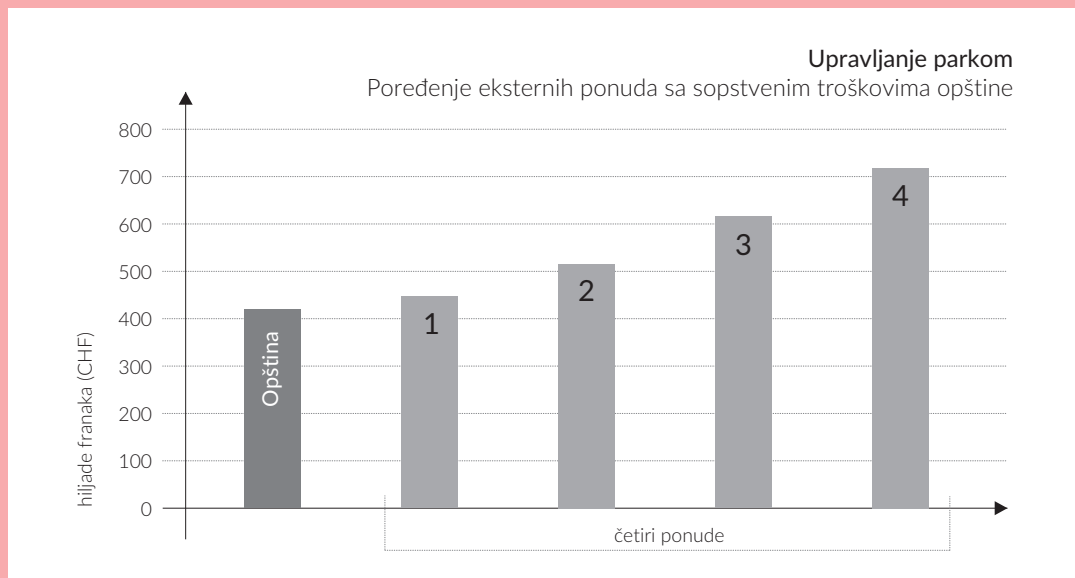
- usluge nisu organizovane po tržišnim uslovima,
- troškovi su viši nego u slučaju eksterne nabavke,
- zaposleni u opštini se ne koriste uvek u potpunosti,
- usluge koje se ne traže eksplicitno mogu se obezbediti.

Ne postoji savršena formula za odlučivanje o najboljem načinu da se neki posao realizuje. Bitno je izvagati tačno koji model ima najviše prednosti u svakom konkretnom slučaju. Trošak je sigurno značajan argument, ali svakako nije jedini.

Primer

U opštini se vodi rasprava o tome da li da se za održavanje parkova koriste opštinski resursi ili da se angažuje privatna firma. U političkoj debati suprotstavljaju se dva osnovna stava: jedna strana je ubeđena da interno održavanje parka nije dobro jer nije na tržišnoj osnovi, dok druga strana

smatra užasnom ideju da se privatna firma brine o opštinskim parkovima. Zbog toga je pokrenut projekat kako bi se u debatu unela transparentnost i objektivnost. Utvrđene su do sada pružene usluge kao i one koje se predviđaju u budućnosti. Takođe su utvrđeni i „pravi“ troškovi prethodnog opštinskog održavanja parka (uključujući komunalne troškove i interno fakturisanje). Objavljeni su sledeći rezultati:



Kao rezultat toga, veće donosi jednoglasnu odluku da zadrži interno održavanje. Sposobnost da samostalno održava parkove kvalitetno i ekonomično opština uglavnom duguje osećaju za komercijalno i socijalnim veštinama svojih rukovodilaca.

5.6.3 Eksterna nabavka

Usluge se kupuju po tržišnim uslovima od privatnih firmi ili druge opštine. To dovodi do ulaska u javno-privatno partnerstvo, čije su karakteristike i primeri prikazani u nastavku teksta.

Za eksternu nabavku tipične su sledeće opšte karakteristike.

- **(Ugovorno) Kupovina usluga od treće strane** (privatne firme ili druge opštine). U Švajcarskoj opštine takođe mogu da raspišu tender kao privatna tela, za operative usluge, koje se onda nude drugim



opštinama. U tom slučaju opštine se nadmeću sa privatnim telima. Ta praksa postaje sve više uobičajena, a da li se to zaista odvija pod normalnim tržišnim uslovima je već drugo pitanje.

- **Tržišno određivanje cena** (u meri u kojoj postoje konkurentni dobavljači). Obično se primenjuje u oblastima u kojima postoji više dobavljača koji izražavaju interesovanje za pružanje usluge. Ali to ne funkcioniše baš uvek!
- Umesto da jednostavno ukine neku uslugu, opština preuzima finansijsku odgovornost tako što određuje koje usluge može da pruži treće lice, ali da ih **finansira opština**.
- **Podrazumeva se da opština generalno snosi odgovornost**. Na primer, neko može da smatra opštinu odgovornom ukoliko je njegovog psa pregazilo vozilo privatne transportne firme. Međutim, opština može da koristi ugovorno pravo da refundira troškove od treće strane. Treba imati na umu da mogu nastati ogromni troškovi odštete. Naravno, uvek se primenjuje zakon višeg reda.
- **Ne postoji opštinska kontrola nad sprovođenjem usluga**. To je glavna razlika između eksterne nabavke i osnivanja izdvojenog tela (*spin-off*). Opština nema nikakvu ulogu u upravljanju privatnom transportnom firmom i ne interesuju je operativni troškovi privatne firme; njeni interesi su okrenuti ka trošku, kvalitetu i nivou pružanja usluge. U izuzetnim slučajevima dodatni uslovi se mogu nametnuti kako bi se osiguralo da opština samo radi sa onim privatnim dobavljačima koji, na primer, primenjuju određeni minimum standarda zakona o zapošljavanju.
- **Nema učešća sa trećim stranama**. Opština ne preuzima vlasničku ulogu, pa prema tome nema zabune oko vlasništva.
- **Obično treće strane posluju direktno sa naručiocima usluge** (sa mušterijama). Ovaj sistem je relativno bez kontroverzi i dobro se pokazao u Švajcarskoj, gde šestina rashoda na opštinske usluge ide trećoj strani.
- Model je **orijentisan na ishod** (proizvodi, sveobuhvatni budžeti itd. kao u konceptu upravljanja javnim sektorom novog javnog menadžmenta - NPM). Usluge i troškovi su u prvom planu.
- Usluge se ne kupuju proizvoljno, već u okviru transparentnog **procesa nabavki**, u kojem se unapred određuju kriterijumi na osnovu kojih će biti dodeljen ugovor. Cena je bitan kriterijum, ali svakako nije i jedini.

Primeri eksterne nabavke

Eksterna nabavka može se odnositi na uslugu koja se pruža direktno kupcu (*spoljno ugovaranje*) ili na onu koja se „interno naručuje“ (*outsourcing*).

Spoljno ugovaranje:

- **Bezbednost – privatne firme za obezbeđenje.** Ima smisla da patroliranje ulicama preuzme privatna firma za obezbeđenje, čije prisustvo može podstaći utisak bezbednosti. Međutim, treba napomenuti da nadležnost zaposlenih u privatnoj firmi za obezbeđenje ne sme da prevaziđe nadležnost običnih građana. Policija mora i dalje da ima monopol na legitimnu upotrebu sile. Tamo gde država želi da ide korak dalje, policija je ta koja mora da predstavlja legitimnu upotrebu sile. Da li će opština zaista da upućuje privatnu firmu za obezbeđenje svodi se na kraju na političku odluku.
- **Odlaganje otpada – privatne firme za sakupljanje otpada** (transportne firme).
- **Građevinski inspektori** (građevinske dozvole) – privatne arhitektonske ili inženjerske firme. U malim opštinama privatni arhitekta ili inženjer mogu da preuzmu odgovornost za posao izgradnje (provera građevinskih zahteva, priprema odluka itd.). Proces formalnog planiranja je ipak posao i odgovornost opštine.
- **Strukturno i operativno održavanje ulica** – građevinske firme ili (u malim opštinama) poljoprivrednici obično održavaju puteve dosta ekonomično.

Usluge spoljnih saradnika (*outsourcing*)

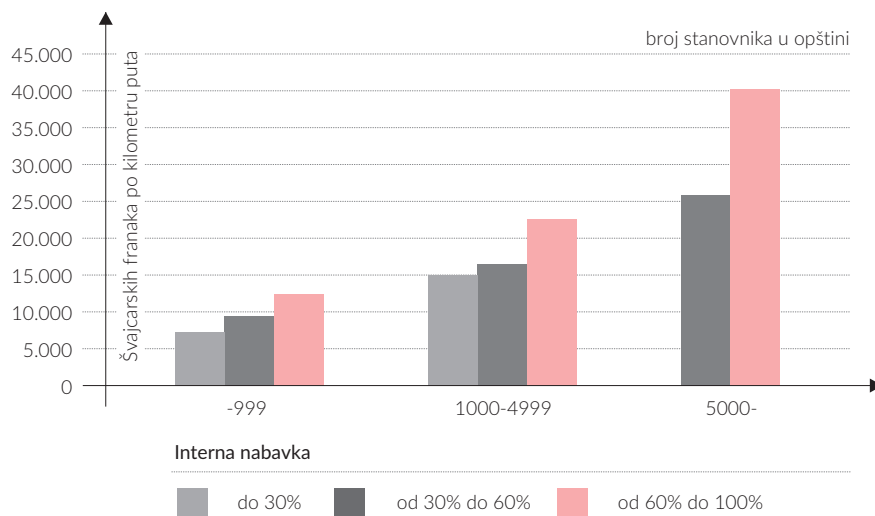
- Zbog njegove složenosti, **proces revizije** može se predati specijalizovanim revizorima.
- **Opštinska administracija.** Mnoge administrativne aktivnosti mogu se privremeno ili stalno poveriti specijalizovanim trećim stranama.
- Opštine bez sopstvene **pravne službe** mogu dobiti savet od specijalizovanih pravnika za svaki pojedinačni slučaj.
- **Informaciona tehnologija.** Ima smisla za opštinu da kupi određene informacione usluge (to se čak može proširiti i na IT centar) pre nego da ih sama uspostavlja.
- **Upravljanje osiguranjem (brokeri).**

Primer za donošenje odluke o realizaciji određenog posla (napraviti ili kupiti)

Upoređene su tri opštine različite veličine kako bi se utvrdili troškovi održavanja puta sprovedeni interno sa onim troškovima koji nastaju usled eksterne nabavke.

Kao što dijagram dalje u tekstu pokazuje, **troškovi održavanja puta su viši po kilometru kod internog održavanja nego kada se te usluge kupe**. To može biti zato što se određene usluge pružaju interno (npr. povremeno čišćenje privatnih dvorišta ispred zgrada) ili zato što su plate opštinskih radnika koji rade na izgradnji i održavanju znatno više od onih kod privatnika. Sigurno je i veći pritisak u vezi sa troškovima u slučaju eksterne nabavke nego kod internih usluga, gde se jednostavno koriste raspoloživi resursi.

Troškovi po kilometru za internu i eksternu nabavku



Naučene lekcije

- Nije jednostavno reći koji model (interna ili eksterna nabavka) najbolje služi opštinama.
- Eksterna nabavka je generalno bolja i ekonomičnija u slučaju maksimalne potražnje, izuzetnih zahteva ili neobičnih potreba, dok je kod stalnih uslova najbolje koristiti opštinske resurse.

- Stepen komercijalnosti koji karakteriše svakodnevno funkcionisanje određene jedinice često ima odlučujuću ulogu. Njegovo prisustvo favorizuje internu proizvodnju, ali ako ona ne postoji, treba dati prioritet eksternoj nabavci.
- Eksterna nabavka može uspeti samo ukoliko postoji tržište, i to aktivno. Kupovina usluga od dobavljača sa monopolom nije recept za uspeh.
- Samo jasna pravila nabavki koja su dogovorena unapred mogu obezbediti dovoljnu konkurenciju.

5.6.4 Izdvojena (*spin-off*) tela

Sve češće deo opštinskih rashoda za pružanje usluga nastaje kroz pravno nezavisna i od opštine izdvojena preduzeća (u organizacionom i obično u pravnom smislu *nezavisna od opštine*). Opština poseduje do 100% akcija ove treće strane, sa kojom *deli operativnu kontrolu*: to znači da se opštinski predstavnici obično postavljaju u odbor ovog pravnog lica (zauzimaju položaje). Obično *ne postoji tržišno određivanje cena*, ali se primenjuju iste procedure kao i za interne operacije tj. u skladu sa dostupnim resursima (*klasična orijentacija ka ulaznim resursima*). Gubitke koje naprave ove treće strane pokriva opština, što može destimulisati komercijalno ponašanje.

Izdvojena (*spin-off*) tela osnivaju se iz dva glavna razloga:

- prvi i bitan razlog je opštinska saradnja: male opštine koje ne mogu određene usluge da pružaju same moraju da se udruže sa drugim opštinama. U tom slučaju je osnivanje novog pružaoca usluga (često u obliku udruženja opština u skladu sa javnim pravom) očigledno rešenje;
- drugi razlog za osnivanje izdvojenih tela jeste neophodnost da poslovanje bude zasnovano na konceptu upravljanja javnim sektorom novog javnog menadžmenta (NPM), koji podrazumeva da treba razlikovati političku kontrolu od kontrole poslovanja. Kada se neki posao poveri zasebnom pravnom licu, odvajanje strateškog planiranja od operativne realizacije je sigurnije. Ukoliko opština ne želi da saraduje sa privatnim sektorom ili sa drugim opštinama kako bi zadržala svoju nezavisnost i slobodu delovanja, osnivanje novog pravnog tela je put napred.

Izdvojena (*spin-off*) tela mogu imati različite oblike.

- *Ugovorna međuopštinska saradnja* (npr. zajedničko groblje). U ovom slučaju nekoliko opština vodi samo jedno, zajedničko groblje. Ovde se ne savetuje formiranje novog pravnog lica. Može se naći jednostavno, nebirokratsko ugovorno rešenje.
- *Tela sa pravnom i organizacionom nezavisnošću*. Mogu se uporediti sa fondacijama (npr. transportne usluge).
- *Opštinska udruženja* (npr. upravljanje bolnicama, odlaganje kanalizacionog otpada, škole).
- *Akcionarska društva* (kao i kod primera sa opštinskim udruženjem). Ovde privatne strane takođe mogu da učestvuju pod određenim uslovima. Međutim, takvo učešće je danas vrlo retko. To bi mogla biti opcija za snabdevanje i distribuciju električne energije, ali to još uvek nije isprobano.

Izdvajanje opštinskih poslova često je puno izazova iz dole navedenih razloga.

- Ukoliko se *strategija* (nažalost) prepusti drugome kao i *poslovanje*, opštini onda ostaju samo ograničene mogućnosti da utiče na proces koji je i pored toga njen.
- Kada poslove obavlja izdvojeno telo, ne primenjuju se *ni tržišna ni demokratska kontrola*. Iako postoji veoma malo tržišnog uticaja na poslovanje koje se sprovodi interno, demokratski i tehnički nadzor ostaje vrlo delotvoran.
- *Opštinske regulatorne i nadzorne moći su neznatne*.
- *Postoji tendencija da izdvojena (spin-off) tela zadobiju sopstveni zamah i time suviše uzan fokus*. Lokalni političari obično zauzimaju položaje u organima opštinskih izdvojenih firmi. Budući da se onda bave samo određenim sektorom, a ne svojom funkcijom članova izvršnog veća opštine, oni gube širi uvid u situaciju. Pošto se svi članovi odbora opštinskog izdvojenog tela obično slože oko (sve veće) upotrebe resursa, vodi se malo uobičajenih rasprava o opštinskoj distribuciji javnih resursa, te izdvojena tela mogu da uhvate sopstveni zamah, koji služi da se da prioritet njihovom konkretnom sektoru.
- *Strategija firme mogla bi doći ispred interesa opštine*. Poenta restrukturiranja jeste to da se politički uticaj svede na minimum i da se firmi pruži što veća sloboda. Politički gledano, trebalo bi da postoji jasna vizija vlasništva. U okviru ovih parametara firma mora imati što veću slobodu. Zapravo, opština često i ne

shvata vlasništvo na pravi način, pa se firma ponaša „onako kako joj odgovara“, a predstavnici opštine sve više postaju taoci njenih interesa. Kako bi borilo protiv toga, predstavnici opštine u odboru izdvojene firme trebalo bi da budu ljudi sa komercijalnim iskustvom ili socijalni partneri koji mogu da deluju po svom nahodjenju. S druge strane, odgovornost za zastupanje vlasničkih interesa opštine i rad na razvoju firme ostaje na političarima.

Svi ovi izazovi mogu se prevazići ukoliko postoji prava organizacija i zakonsko uređenje.

Čak i kad opština ne obavlja sama neki posao, već ga poverava firmi koja je osnovana u te svrhe, ona je i dalje politički, a po pravilu i zakonski odgovorna za ispravno i ekonomično obavljanje tog posla. Figurativno rečeno, opština ostaje „vlasnik“ posla čak i ako ga obavlja pravno nezavisno lice. U tom smislu postavlja se pitanje kako opština može i treba da pravilno ostvari svoje vlasništvo. Uglavnom se uticaj opštine na neku od njenih firmi svodi na delegiranje predstavnika opštine u odbor. Iskustvo ukazuje da to nije adekvatno i da često vodi do pogrešnog upravljanja. Dešava se da s vremenom osoba koja bi trebalo da zastupa interese opštine počne da iskazuje privrženost samoj firmi i pretvara se u njenog lobistu u opštini. Prema tome, delegiranje predstavnika opštine u odbor zaista ima smisla onda kada su posvećeni jasnoj strategiji vlasništva koju je formulisala opština. To garantuje da opština može da izrazi i sprovede svoj uticaj kao vlasnik firme.

Vlasnička strategija opštine bi trebalo da se bavi sledećim pitanjima.

- Zašto opština osniva firmu/zašto uzima učešće u firmi? Npr. da bi mogla da se ponaša poslovno, da neutrališe uticaj svakodnevne politike, da omogući saradnju sa trećom stranom (npr. privatna tela itd.).
- Šta bi trebalo/ne bi trebalo firma da radi (definisane ciljeve i poslova)? Šta potpada pod opštinsku nadležnost, a šta bi trebalo ostaviti za tržište?
- Ko predstavlja opštinu kao vlasnika u odboru?
- Koji sukobi interesa sa mogu javiti (na primer, firma želi profit, dok opština za razliku od toga želi da dobije najjeftiniju uslugu)?
- Koliku autonomiju bi firma trebalo da ima (npr. u vezi sa kadrovskom politikom, finansijama, organizacijom)?
- Koje političke smernice opština želi da postavi (npr. minimalni standardi rodne ravnopravnosti, smernice za zaštitu životne sredine)?



- U koje vrste saradnje i učešća firma može da se upusti? Da li treće strane mogu da imaju učešće u firmama?
- Kako i kada firma treba da izveštava opštinu? I tome slično.

Naučene lekcije

- Bez obzira na pravnu formu izdvojene (*spin-off*) firme, treba zapamtiti da ona nastavlja da se bavi opštinskim poslovima, za koje je na kraju opština odgovorna.
- Prednosti i mane izdvojene firme trebalo bi precizno predstaviti i proceniti.
- Opština može garantovati autonomiju izdvojenoj firmi samo u kontekstu jasne i smislene vlasničke strategije.
- Bez operativne autonomije firma ne može da funkcioniše kao biznis.
- Iako su privatne pravne forme (npr. akcionarska društva) isprobane i testirane na tržištu, nema garancije da će se one ponašati komercijalno: jedini podstrek za komercijalno ponašanje jeste delotvorna konkurencija.
- Izdvajanje opštinskog posla i njegovo poveravanje pravnom licu nije prava privatizacija.

5.6.5 Ukidanje usluga

Ukoliko opština ne obavlja više neki posao, onda govorimo o pravoj privatizaciji.

Primeri ukidanja usluga

Stambena izgradnja. Mnoge opštine obezbeđuju stambene jedinice. To dovodi do sledećih pitanja.

- Da li je izgradnja stambenih jedinica posao za opštinu?
- Da li je to finansijska investicija?
- Da li se time postižu određeni socijalni ciljevi?

Snabdevanje *strujom, gasom i telekomunikacijama* (TV, radio). Sve te oblasti imaju potencijala da se povere drugim dobavljačima: to je trenutno tema u smislu liberalizacije tržišta električne energije. Odgovorno je poveravati takve oblasti jedino ako tržište može da garantuje da treća strana može da pruža uslugu kvalitetno i ekonomično. Ukoliko treća strana ima monopol ili kvazimonopol, postoji opasnost da profit postane cilj, a usluga loša i/ili skuplja.

Da li neka usluga treba da se pruža interno često je pitanje opštinske odluke. Ukoliko su sredstva ograničena, oblasti poput *turističke infrastrukture, bazena, pozorišta* itd. pod rizikom su da postanu žrtve borbi oko distribucije resursa. Pošto su ovo oblasti u kojima je teško komercijalno prikupiti sredstva ili ostvariti profit, takva smanjenja se retko kompenzuju putem privatnih dobavljača ili tržišta.

Naučene lekcije

- Opština može da ukine određene usluge ukoliko ih mogu pružati i konkurentni privatni dobavljači.
- Ukoliko ne postoji funkcionalno tržište za ove usluge, postoji opasnost da jedan privatni dobavljač zloupotrebi tržišnu poziciju i pokuša da ostvari monopol.

5.7 Međupštinska saradnja

Često ima smisla da opštine obavljaju poslove u saradnji sa drugim opštinama umesto da ih rade same. Da bi se donela „prava“ odluka, potrebno je razumeti prilike i rizike koje sa sobom nosi međupštinska saradnja, tako da se mogu preduzeti neophodne organizacione mere.

5.7.1 Mogućnosti

- *Unapređenje profesionalizma.* Radna praksa može postati profesionalnija na različitim nivoima. U tom smislu, nije bitno da li je osoba koja snosi odgovornost za obavljanje posla odgovorna jednoj ili nekolicini opština.
- *Sinergija/ekonomija obima.* „Veći obim proizvodnje“ nekad znači da se resursi mogu bolje iskoristiti, a to može voditi sinergiji, ekonomiji obima, pa prema tome i nižim troškovima.
- Pravi vid međupštinske saradnje može značiti da se *oblast* u okviru koje bi posao trebalo obaviti može „prilagoditi prema potrebi“. Iako se prerada otpadnih voda iz kanalizacije može meriti prvenstveno u topografskom smislu, zajednički posao oko postrojenja za odlaganje otpada može uvesti i druge faktore.
- Na kraju, smisljena međupštinska saradnja može poboljšati kvalitet *rezultata* opštinskih usluga.

5.7.2 Rizici

- *Opasnost od sopstvenog zamaha.* Uvek postoji rizik da će međupštinsko telo koje je pravno lice pobeći od uticaja opštine i početi da hvata sopstveni zamah i da će služiti sopstvenim – a moguće i drugačijim komercijalnim interesima.
- *Tehnokratske perspektive.* Međupštinska saradnja može dovesti do toga da se opštinske aktivnosti, koje se realizuju sa stanovništvom, predaju nekoj tehnokratskoj „agenciji“. To može značiti da se svakodnevna referenca na „krajnje korisnike“ gubi, a prevladava vrlo tehnokratska perspektiva.
- *Gubitak uvida u širu situaciju.* Kada opština samostalno obavlja neki posao, uvek je svesna toga da troškovi nastaju u nadmetanju sa drugim potraživanjima. Opština prati čitavu situaciju i uvek mora da pravi kompromise, određuje prioritete i stara se da smanjenja budu podjednako raspoređena kada su resursi

oskudni. Međuopštinska tela obično obavljaju jedan ili nekoliko poslova u određenom sektoru, što ih može dovesti do toga da preterano vrednuju svoje poslove i izgube uvid u širu situaciju.

- *Viši profesionalni standardi – viši troškovi.* Međuopštinska saradnja često unapređuje profesionalizam, ali to se često povezuje sa većim troškovima.
- *Gubitak odgovornosti.* Opštinski odbori moraju redovno da podnose račun za svoje postupanje izvršnim telima ili biračima, a naročito kad je u pitanju upotreba opštinskih resursa. U slučaju izdvojenih (*spin-off*) firmi ili međuopštinske saradnje, ova odgovornost je „isposredovana“, pa pogrešno upravljanje retko dovodi do sankcija. Međuopštinska saradnja može otežati da se utvrdi ko je odgovoran i da se odgovorni pozovu da snose posledice.

5.7.3 Organizacija međuopštinske saradnje

Mogu se razmotriti dva „osnovna tipa“ međuopštinske saradnje:

- model sa vodećom opštinom,
- tela koja su sama pravna lica.

Prema *modelu sa vodećom opštinom*, ostale opštine koje saraduju poveravaju određeni posao vodećoj opštini (koja obično ima neophodnu infrastrukturu) i plaćaju joj naknadu. Ugovorom obavezane opštine mogu dobiti pravo učešća (članstvo u odboru koji je odgovoran za upravljanje nekom uslugom, pravo veta u slučaju velikih investicija u kojima povezane opštine treba da učestvuju). Ovaj model sa vodećom opštinom je jednostavan i dokazan u praksi pošto se poslovi obavljaju na nivou opštine i njenih stanovnika i ne postoji rizik da proces uhvati sopstveni zamah i da ode na svoju stranu. Sve prednosti osnivanja novog pravnog lica mogu se, po pravilu, ugovorom realizovati. Interne politike opština koje saraduju često su ublažene u modelu sa vodećom opštinom, pošto vlada osnovno nepoverenje u vodeću opštinu i nedovoljno je volje da se neka usluga poveri drugom. Kada je saradnja definisana ugovorom, postoji odredba o njegovom jednostranom raskidu, u skladu sa otkaznim rokom, koji bi u slučaju većih investicija trebalo da bude dosta dug, tako da vodeća opština može da radi sa ostalim ugovornim opštinama na otpisu investicija.

U slučaju *tela koja su sama pravna lica*, opštine koje saraduju osnivaju zajedničku firmu u formi pravnog lica. Nasuprot modelu sa vodećom opštinom, ovaj oblik zajedničke odgovornosti za posao ima osnovnu prednost što sve opštine imaju jednaka prava, a posebno što vlasništvo ne preuzima jedna opština, već telo koje je osnovano u tu svrhu. Statuti međuopštinskih tela, između ostalog, moraju da se bave konkretno sledećim stvarima:

- kako se statuti mogu prilagoditi (na primer, izmena ciljeva samo uz dogovor sa ostalim opštinama koje učestvuju, izmena organizacije putem jednostavne većine itd.),
- kako da se preko međuopštinskog tela donose bitne odluke (npr. o investicijama),
- kako su opštine zastupljene u tom telu,
- kako su raspoređeni troškovi među opštinama koje učestvuju,
- na osnovu čega i sa kojim otkaznim rokom opština može da istupi iz tog tela.

Mana međuopštinskih tela koja su pravna lica jeste to što, da bi bila funkcionalna, opštine učesnice imaju ograničen uticaj nad njima, što opet može dovesti do rizika da ona uhvate sopstveni zamah, kako je i opisano u tekstu iznad. Postoji tenzija između komercijalne slobode sa jedne strane i zakonskog okvira koje opštine učesnice obezbeđuju sa druge strane. *Spin-off* model (pogledati 5.6.4) jedan je način za rešavanje ovog problema: međuopštinska saradnja u obliku pravno nezavisnih entiteta jednostavno je posebna vrsta izdvojene (*spin-off*) kompanije.

Primeri

- Opština snabdeva deo svoje teritorije vodom za piće iz druge opštine, sa kojom ima ugovor. Posao snabdevanja i distribucije pijaće vode poveren je „vodećoj opštini“, koja onda posluje u drugim opštinama koje plaćaju dogovoren iznos vodećoj opštini za ovu uslugu.
- Pet opština odlučuje da osnuje zajedničko telo za regionalni razvoj koje ima specijalizovano znanje i veštine tj. *know-how* na raspolaganju. Zaposlene u telu angažovala je vodeća opština (koja takođe ima i kancelarijsku infrastrukturu). Opštine koje saraduju doprinose vodećoj opštini prema broju svojih stanovnika. Komisija u kojoj su predstavnici svih opština koje saraduju zadužena je za upravljanje i nadzor nad jedinicom. Odluke o „fer“ troškovima donose se u odnosu na budžet vodeće opštine.
- Deset opština odlučilo je da zajednički osnuje i vodi postrojenje za prečišćavanje otpada. U tu svrhu oni osnivaju opštinsko udruženje u skladu sa javnim pravom. Troškovi se utvrđuju tako što se 50% iznosa odnosi na broj stanovnika, a 50% na količinu otpada. Bilo kakvo proširenje

posla udruženja zahteva da se sve opštine slože. Odluke o svakodnevnom poslovanju može donositi zajednička komisija, u kojoj glasačka prava imaju sve opštine na osnovu pondera. Opštine mogu da daju otkazni rok od dve godine da će napustiti udruženje, ali moraju da proporcionalno otpišu sve administrativne investicije koje još uvek nisu otpisane, tako da preostale opštine ne moraju da preuzimaju „nasleđene dugove“ drugih opština.

Naučene lekcije

- Kada je međuopštinska saradnja dobro ustanovljena, uz pravu organizaciju ona može dovesti do profesionalnog učinka po razumnoj ceni.
- Savetuje se da se ljudi upoznaju sa prilikama i rizicima koje ovaj pristup donosi. Odgovarajući organizacioni procesi mogu svesti te rizike na minimum.
- Model sa vodećom opštinom omogućuje da poslovanje bude komercijalno i ne bude komplikovano, ali ga opštine mogu odbiti na osnovu toga što im se određeni poslovi oduzimaju.
- Osnivanje pravno nezavisnih međuopštinskih tela se preporučuje jer štiti jednaka prava svih opština, ali postoji rizik da takva tela uhvate sopstveni zamah i odvoje se od opštine i od njenih stanovnika.
- Opštine koje učestvuju u međuopštinskom telu moraju da imaju garanciju da mogu da učestvuju u najbitnijem i dalekosežnom odlučivanju (po mogućstvu sa pravom veta). Istovremeno, funkcionalnost organizacije znači da se većina odluka o svakodnevnim pitanjima mora donositi u razumnom roku.

5.8 Administracija

5.8.1 Ljudski resursi

Svaka uspešna firma zavisi od sposobnog i motivisanog kadra. Opštine su, prema tome, u obavezi da se nadmeću sa privatnim sektorom u smislu radnih uslova koje nude kako bi obavljale svoje poslove na dobar i poslovan način.

Opštinski zakon o zapošljavanju mora da obezbedi da se prava i obaveze njenih zaposlenih nedvosmisleno ustanove od samog početka i da svi zaposleni podležu istim procedurama i uslovima. Od vitalnog je značaja za dobru kolegijalnu atmosferu da uslovi rada i plate budu zakonski određeni, a ne proizvoljni. Jasni i transparentni kriterijumi trebalo bi da odrede koje funkcije pripadaju kojem platnom razredu. Tokom karijere u opštini unapređenja se moraju omogućiti na objektivnoj osnovi i ne smeju zavisiti od dobre volje rukovodioca.

Obuci i razvoju zaposlenih trebalo bi posvetiti dovoljno pažnje. Samo obučeni kadar sa kapacitetom da brzo reaguje na izmenjene uslove može da se nosi sa složenim pitanjima koja se javljaju. Osnovna obuka i obrazovanje mogu se realizovati interno, dok se složeniji programi obuke moraju kupiti od specijalizovanih trećih strana. Logično je da zahtevnije obuke i obrazovne programe zajednički organizuje i sprovodi nekoliko opština ili udruženje opština.

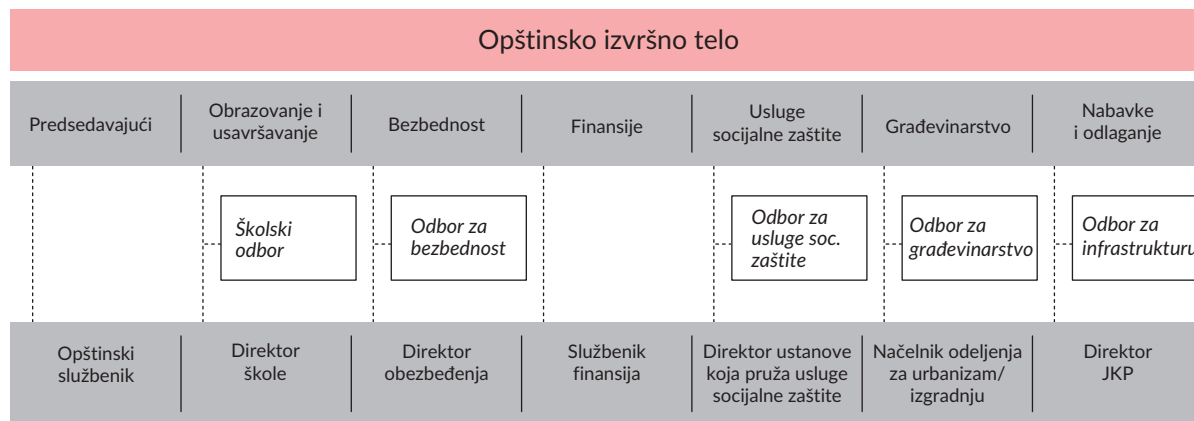
Od velikog je značaja da se slobodna radna mesta javno objavljuju, tako da svi kvalifikovani kandidati mogu da se prijave. Mora postojati transparentan proces evaluacije kako bi se obezbedilo da se sva radna mesta popunjavaju u skladu sa objektivnim kriterijumima i bez proizvoljnosti, i da posao dobije najsposobnija osoba.

5.8.2 Organizacija

Opština mora da organizuje svoje *strukture i procedure* u skladu sa svojim potrebama.

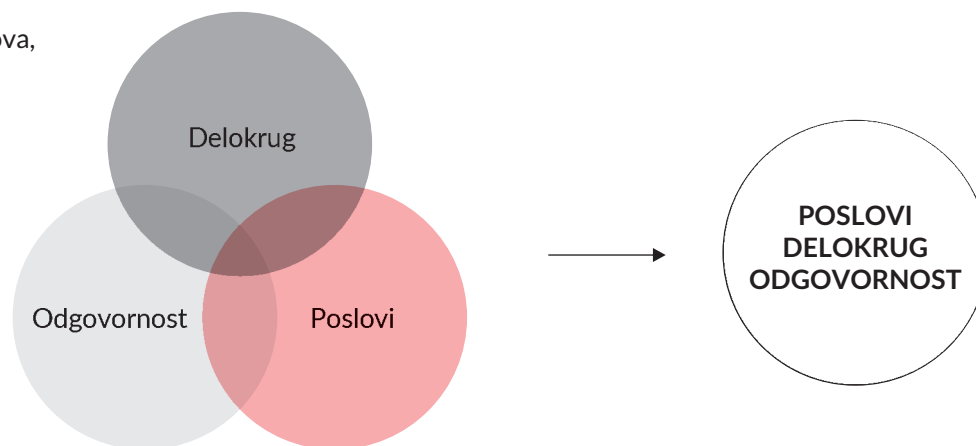
- *Plan organizacije* grupiše poslove koje treba obaviti i dodeljuje ih pojedinačnim ulogama. Odnosi između različitih uloga moraju biti definisani (u smislu hijerarhije, odgovornosti).
- *Funkcionalni plan* prikazuje pojedinačne korake koje treba preduzeti u određenim radnim procedurama i uzajamno delovanje različitih uloga.
- Treba uvesti sistem interne kontrole.

Organizacioni dijagram pokazuje strukturu organizacije i hijerarhiju njenih pojedinačnih nivoa, a može izgledati kao na primeru ispod:



Svaka uloga mora imati jasnu i ekskluzivnu nadležnost koja odgovara određenim poslovima i sa njima povezanim odgovornostima.

Raspodela poslova, nadležnosti i odgovornosti na radnim mestima



Dijagram funkcija raspodeljuje odgovornosti na pojedinačna mesta ili tela kojima se može obratiti za donošenje odluka, predloga, izvršenja, konsultacije ili informacije. Dijagram omogućuje da sve odgovornosti budu dosledno dodeljene i da ne dođe do dupliranja odgovornosti za donošenje odluka.

Poslovi	Skupština građana	Izvršni opštinski organ	Načelnik odeljenja	Odbor	Načelnik odseka	Službenik
Budžetske smernice		O		P	Iz	
Priprema budžeta			In		Iz	K
Procene budžeta				O		
Odluka o budžetu	O	P			Iz	
Izvršenje budžeta (kreditni do 10.000 franaka)					O	P/K
Izvršenje budžeta (kreditni veći od 10.000 franaka)				O	P/K	K

- O - Odluka
- P - Predlog
- Iz - Izvršenje
- K - Konsultacija
- In - Informacija

Naposletku, *sistem interne kontrole (SIK)* kao organizacioni alat obezbeđuje zaštitu sredstava, pouzdan sistem računovodstva i poštovanje regulative. To se na kraju krajeva tiče donošenja i realizacije svih neophodnih odluka. Sistem interne kontrole omogućava da se ovaj lanac ne prekida. Bitan aspekt toga je interna kontrola, koja ne može u potpunosti da spreči greške, ali sigurno može da ih svede na minimum. Naročito kada je u pitanju upotreba javnih sredstava, bitno je da sav prihod i rashod bude jasno dokumentovan (dokazi), da ove dokaze stalno pregleda i parafira osoba na višem položaju i, u slučaju finansijskih obaveza, da ova osoba takođe izda nalog za isplatu. U svim bitnim slučajevima primenjuje se princip *četvoro očiju* (dupli potpisi, paraf odgovarajućeg službenika, uplate za koje je nalog dao kadar na višem nivou itd.).

5.8.3 Administrativne tehnike

Da bi opština dobro funkcionisala, neophodno je uspostaviti i sprovesti razne procedure i procese. Uvek treba naći srednje rešenje, tako da se potrebne mere usvoje bez previše birokratije, jer se njome ometa efikasna i delotvorna svakodnevna administracija. Nekoliko napomena o nekim bitnim administrativnim procedurama.

- *Dosije* služi da bi se sve opštinske aktivnosti registrovale i da bi se u bilo koje vreme mogle identifikovati.

- Dokumenti se moraju uskladištiti u smislene i sistematski organizovane arhive, od kojih je jedna odmah dostupna, u slučaju aktuelnih predmeta, a jedna je zaštićena od prirodnih nepogoda i spoljnih prisvajanja u slučaju završenih predmeta. Plan arhive treba da omogući da se skladištenim dokumentima može pristupiti čak i nakon dužeg vremenskog perioda.
- *Priprema* bitnih odluka često uključuje mrežu aktivnosti sa različitih položaja. U ovom slučaju centralna pozicija mora se starati da osnova za donošenje odluke bude dosledna, jasno razrađena i dokumentovana. Preporučuje se da se sve važne aktivnosti odvijaju u istom formatu kako bi bile razumljivije i lakše za upoređivanje.
- *Dokumentovanje* dešavanja, naročito zvaničnih sastanaka i rasprava, izuzetno je bitno. U zapisnicima stoje činjenice onako kako su se i desile. Zapisničar potpisuje dokument, koji potom potvrđuje ili potpisuje i jedan učesnik sastanka.
- Otvaranje i vođenje *registara* je značajno sredstvo za rukovođenje i upravljanje opštinom. Upotreba modernog softvera omogućava vođenje registra. Registar koji se ne ažurira redovno uskoro postaje beskoristan. Treba napomenuti da nije neophodno da postoji poseban registar za svaki pojedinačni posao u kojem bi se informacije delimično duplirale, već bi svi glavni podaci trebalo da se vode u centralnom registru kako bi se greške i troškovi sveli na minimum. Registri centralne vlade i lokalni registri trebalo bi da se usklade koliko god je to moguće.

Opština mora uvek, u skladu sa klauzulom o poverljivosti, da bude u stanju da se bori protiv optužbi da nije dovoljno transparentna ili kompletno pouzdana. *Princip transparentnosti*, koji podrazumeva da su administrativni procesi dostupni svima u meri u kojoj to dozvoljava zaštita podataka i informacija o ličnosti, pokazao se kao neprocenjiv. Jedna od posledica ovog principa je, na primer, da ljudi imaju pravo da vide određene dosijee. Takođe je veoma bitno da opština objavi *proaktivnu politiku informacionih tehnologija* na dobro dizajniranom veb-sajtu, tako da se problemi i rešenja uvek podele sa javnošću.

- Kako bi se lični podaci kao i legitimno poverljivi interesi opštine sačuvali od trećih strana, mora se garantovati sveobuhvatna zaštita podataka. Prema tome, moraju postojati transparentna i sveobuhvatna pravila o tome ko može imati pristup kojim fajlovima (registrima) i ko ima prava na uvid u poverljive informacije.

5.8.4 Nadzor administracije

Državni poslovi – a ovo takođe važi i za sve opštinske poslove – često su povezani sa sprovođenjem vlasti, pošto država ima krajnji, jednostrani i suvereni kapacitet da donosi zakone koji garantuju njeno funkcionisanje. Kad se uzme u obzir ova vlast, nije za čuđenje kada se javi manje ili više značajna i opravdana zabrinutost zbog potencijalne zloupotrebe vlasti i neprikladne ili neefikasne upotrebe državnih resursa. Zbog toga je apsolutno neophodno da administracija – kao što su politička tela – ima delotvoran sistem nadzora (za opšte poređenje pogledati 1.5.2). Kada je u pitanju politički nadzor administracije (prvenstveno na izvršnom nivou), trebalo bi razmotriti sledeće stvari.

- *Dosledna raspodela oblasti odgovornosti* i konkretnih odgovornosti bitan je preduslov za delotvorni nadzor administracije. Samo ako su uloge i dužnosti jasno definisane ljudi mogu da odgovaraju putem nadzora. Viši kadar dužan je da stalno proverava da li odgovorna lica obavljaju svoj posao kvalitetno i blagovremeno.
- Nadzor je u praksi moguć samo ako *administracija ima jasnu političku nadležnost* da procenjuje obavljani posao. Nema delotvornog nadzora bez nadležnosti niti ukoliko je ona nejasna: administrativni poslovi ne mogu se procenjivati bez jasnog mandata.
- *Evidencija radnog vremena* omogućava da se proveriti da li su zaposleni u opštini zaista prisutni tokom radnog vremena. Kao što svi znamo, samo prisustvo nije dovoljno da bi se obezbedilo dobro obavljanje posla. Zato bi zaposleni (u širem smislu) trebalo da *izveštavaju* o svojim aktivnostima kako bi se videlo koliko su vremena proveli na kom zadatku. Izveštaji o radu su veoma bitan i efikasan alat za upravljanje i nadzor. Administracija na kraju mora da uradi ono što odredi političko vodstvo, a ne, na primer, ono što joj se sviđa ili što misli da može naročito dobro da uradi.
- Pored direktnog nadzora administracije od dodeljenih političkih tela (obično je to izvršno opštinsko telo) veoma je bitno da administraciju takođe indirektno nadzire neko političko telo, kao što je odbor koji se sastoji od članova zakonodavnog tela. Kako se ne bi učinila nejasnom razlika između mehanizama uzajamne kontrole s jedne strane i ove vrste nadzora sa druge, ovo potonje je sa dobrim razlogom ograničeno na pitanje *legalnosti* (da li je administracija pratila postojeća pravila opštine i zakon višeg reda) i *ispunjavanja rokova*. Delotvornost administrativnih aktivnosti ne može zaista biti predmet ovakvog nadzora pošto bi to podrazumevalo politički nadzor u oblastima koje su van nadležnosti takvog odbora. Ovakav nadzor obično se pojavljuje nasumično ili kad je u pitanju neki konkretan slučaj da nešto nije urađeno kako treba (poređenja radi, u vezi sa nadzorom putem centralne vlade i pravnom zaštitom putem suda, pogledati 1.5.2).

- Nadzor računovodstvenih procedura (revizija) naročito je bitan i, po pravilu, trebalo bi da ga garantuju i političko izvršno i zakonodavno telo. Obično se angažuje specijalizovana firma sa znanjem u oblasti računovodstva u javnom sektoru. Pre nego što odgovorno telo preda finansijske izveštaje za prethodnu finansijsku godinu, nezavisni revizor mora da potvrdi da je sve urađeno kako treba i u skladu sa propisima. Kad je računovodstvo u pitanju, centralnoj vladi se mora omogućiti da postupa u slučaju da opština ne prođe reviziju ili iz nekih drugih osnovanih razloga, te da delimično ili u potpunosti preuzme nadzor nad finansijskim izveštajima. Istovremeno, opštini se mora garantovati da može da potraži obeštećenje preko nezavisnog suda ukoliko revizorske mere centralne vlade ugroze pravno zaštićeni položaj te opštine.

Naučene lekcije

- Motivisan, obučeni i dobro plaćeni kadar od ključnog je značaja za dobro vođenu opštinu.
- Nacionalne ili regionalne upravljačke mreže omogućavaju razmenu informacija, smislenu zajedničku obuku i obrazovanje zaposlenih, kao i snažno prisustvo kombinovanog opštinskog znanja.
- Jednostavni instrumenti (organizacioni dijagrami, dijagrami funkcija) mogu se koristiti kako bi odgovornosti bile prikazane transparentno i razumljivo.
- Administrativni nadzor je moguć jedino ako su nadležnosti i odgovornosti jasno i sveobuhvatno dodeljene. Ovde su od vitalnog značaja jasni politički mandati, tako da se može proveriti da li administracija svoj posao obavlja korektno i u skladu sa regulativom.
- Nadzor nad administrativnim aktivnostima prvenstveno je posao opštine. Samo onda kada ona nije voljna ili sposobna da ga obavlja, centralna vlada, koja je obično ograničena na proveravanje legitimnosti, treba da preuzme ovu ulogu od opštine.

5.9 Logistika

5.9.1 Fizička infrastruktura

Obavljanje javnih poslova teško da bi bilo moguće bez neophodne fizičke infrastrukture. Sledeći objekti spadaju u one koje bi trebalo razmotriti:

- centralna uprava (upravne zgrade),
- školske zgrade,
- bolnice, domovi zdravlja,
- sportske ustanove,
- objekti za slobodno vreme (bazeni, javni toaleti),
- ulice, putevi, javni trgovi,
- vodosnabdevanje (postrojenja, cevovodi),
- lokacije za odlaganje otpada (deponije, postrojenja za upravljanje otpadom) itd.

Planiranje fizičke infrastrukture zahteva *umrežavanje* sektora. Snabdevanje vodom bi trebalo da se uskladi sa stambenom izgradnjom, planiranje škola sa očekivanim rastom u određenim delovima opštine itd. Kada se planiraju očekivani troškovi, investicioni troškovi su samo deo priče: *rad* infrastrukture (strukturno i operativno održavanje), zajedno sa neophodnim otpisom kako bi se uzela u obzir i amortizacija i mogućnost zamena, dovode do pozamašnih troškova, koji bi uvek morali da se prijave i uzmu u razmatranje kada se odlučuje o investiranju. Održivo upravljanje opštinskom infrastrukturom mora od početka biti u prvom planu kako bi se izbegao rizik od loših investicija.

Jedna alternativa investiranju sopstvenih resursa jeste *rentiranje* infrastrukture spolja. Ova opcija može da dobije prioritet ukoliko opština ima kratkoročnu potrebu za nekom administrativnom infrastrukturom. Ekonomska isplativost rentiranja, lizinga i sličnih praksi uvek se mora pažljivo proceniti uzimajući u obzir sve moguće scenarije. Procene bi praktično trebalo praviti na istoj osnovi kao kad ih sprovede privatne firme kada koriste takve usluge, pri čemu opština neće uzimati u obzir poresko opterećenje.

5.9.2 Pokretna dobra

Administracija podrazumeva i odgovarajuću opremu. Po pravilu, kancelarijski materijal i oprema nabavljaju se i održavaju na centralnom nivou, zato što je tako omogućeno da budu kupljeni po razumnim uslovima. Kad su u pitanju opštinska vozila, investicije podrazumevaju nekoliko godina upotrebe, što omogućava otpisivanje amortizacije tokom upotrebnog veka. U tom slučaju treba odlučiti da li da svako administrativno odeljenje (prema sektorima) koristi i održava sopstvena vozila ili to treba raditi na centralnom nivou. Često je jeftinije da se održavanje ne radi interno, već da se za to plati privatnim trećim stranama. To je obično slučaj sa kupovinom opštinskih vozila (npr. vozila za održavanje puteva, kamioni za sakupljanje otpada): ovde je uvek bitno da li se usluge pružaju interno ili se kupuju. Ova odluka ima dalekosežne posledice na kupovinu opreme. Opština mora da vodi registar sve opreme (osim potrošnih materijala), koji može biti predmet administrativnog nadzora.

5.9.3 Informaciona tehnologija

Informaciona tehnologija je takođe i oprema, ali ona pripada posebnoj i veoma bitnoj kategoriji, na koju se odnose sledeće napomene.

- Nabavka resursa informativne tehnologije (hardver i softver) mora se sprovesti prema delotvornom konceptu za celokupnu opštinsku administraciju.
- Mora se obezbediti komunikacija između pojedinačnih radnih stanica.
- Prava pristupa neophodnim informacijama moraju se precizno regulisati.
- Obuci i podršci treba posvetiti dovoljno pažnje. Upotreba informacione tehnologije ima smisla samo ako svi korisnici imaju neophodno znanje i veštine (*know-how*) a njena tehnička i operativna upotreba je garantovana.
- Po pravilu, informacije bi trebalo skladištiti centralno: pojedinačno skladištenje podataka na radnim stanicama nema mnogo smisla.
- Mnoge opštine koriste spoljne saradnike za kompjuterske usluge (*outsourcing*), pa se tako oslanjaju na usluge privatnih tela ili drugih opština.



- Bezbednosti podataka treba dati najviši prioritet.
- Bitno je odlučiti da li i u kojoj meri zaposleni mogu da koriste dostupne informacione tehnologije u privatne svrhe (imejl, Fejsbuk itd.).

Naučene lekcije

- Pri donošenju investicionih odluka naknadni troškovi (amortizacija, održavanje) uvek se moraju prijaviti.
- Čuvajte se finansijskih investicija trećih strana: uvek razmotrite da li se održavanje i aktivnosti mogu realizovati internim resursima (poklonjenom konju u zube se ne gleda!).
- Alternative (rentiranje, lizing) mogu doći u obzir samo ukoliko su jeftinije na srednji i duži rok.
- Informacione tehnologije su od velikog značaja. Isti koncept informacione tehnologije u celoj opštini obezbeđuje delotvornu upotrebu ovog resursa.

DODATAK

Studije slučaja

Studije slučaja: Odgovornost _____	138
Studije slučaja: Transparentnost _____	143
Studije slučaja: Učešće _____	147
Studije slučaja: Nediskriminacija _____	152
Studije slučaja: Efikasnost _____	155

Studije slučaja: Odgovornost

1) Odgovornost: Raspodela odgovornosti

Pod pretpostavkom da su nadležnosti uređene kako je prikazano u Delu 1, odeljak 1.3: ko je nadležan za donošenje odluke u sledećim situacijama?

1. Opština želi da reorganizuje svoju strukturu, tj. da smanji broj članova opštinskog veća na pet umesto sedam članova.
2. Informatička oprema opštinske uprave je zastarela i mora da se zameni u iznosu od 350.000 franaka.
3. Gradski muzej je podneo zahtev za stalna bespovratna sredstva od opštine (80.000 franaka godišnje). Opštinsko veće planira da zaključi ugovor o pružanju usluga sa muzejom na narednih pet godina. Načelnik sektora za finansije predlaže da se taj iznos obuhvati budžetom.

Pretpostavimo da je opština izdala sledeći akt o nadležnosti: osim propisa prikazanog u materijalu usvojila je i sledeće pravilo: nadležnosti za odlučivanje o novim stalnim rashodima su deset puta manje od odlučivanja o jednokratnim rashodima. Ko je nadležan da odluči o ovom rashodu? Da li je ispravno obuhvatiti ga budžetom?

4. Odlukom suda opštini je naloženo da plati 350.000 franaka u roku od 30 dana zbog nezakonitog raskida ugovora o radu sa opštinskim službenikom. Ko odlučuje o ovom rashodu?
5. Opština želi da odobri beskamatni kredit od pet i po miliona franaka za izgradnju planinske pruge na svojoj teritoriji.
6. Opština želi da kupi akcije postrojenja za odlaganje otpada (akcionarsko društvo u kome su akcionari različite opštine).
7. Opština kupuje zemljište za iznos od milion franaka (koje kasnije želi da proda kao građevinsko zemljište).
8. Lokalna odluka (uredba lokalnog izvršnog tela) o organizaciji uprave raspoređuje odgovornosti za fakturisanje naknada na načelnika sektora za komunalne usluge. Revizorsko telo utvrđuje da

poslednjih 10 godina mnoge fakture koje je taj sektor izdavao nisu na kraju plaćene opštini. Niko nije ovo shvatio i stoga se niko nije osećao odgovornim za slanje opomena niti za prinudnu naplatu. Na lokalnom nivou ne postoji nikakav propis kojim se raspoređuje odgovornost za slanje opomena i prinudnu naplatu lokalnih naknada. Ko je odgovoran za gubitak novca?

2) Odgovornost: Sukob interesa / dužnost povlačenja iz postupka odlučivanja

Studija slučaja 1

Gospođa X je član opštinskog veća (u Švajcarskoj je to izvršno telo opštine) i udata je za gospodina Y, koji je poljoprivrednik.

Opština je vlasnik zemljišta koje će se dati u zakup nekom privatnom licu. Ima mnogo privatnih lica zainteresovanih za zakup zemljišta. Jedno od njih je gospodin Y.

Opštinska izvršna vlast je nadležna za zaključivanje ugovora u ime opštine. Kada diskusija o tom pitanju započne, gospođa X izjavi da je g. Y njen suprug i da je u sukobu interesa.

Opštinsko izvršno veće odluči da gđa X ne može da glasa po ovom pitanju, ali da može da bude prisutna tokom diskusije, tj. da ne mora da napusti prostoriju. Opštinsko veće odlučuje (sa tri glasa za i tri glasa protiv, gde predsednik daje „konačni glas“) da će se ugovor dodeliti gospodinu Y.

Gospodin A, koji je takođe želeo da uzme zemljište u zakup, smatra da to nije u redu. Tvrdi da je gđa X uticala na odluku samim tim što je bila prisutna tokom diskusije, pa se ostali članovi opštinskog veća nisu osećali slobodnim kada su donosili svoju odluku. Da li je u pravu? Šta bi mogao da preduzme? Da li će uspeti u tome?

Član 47 Zakona o opštinama kaže da:

Svako lice koje nastupa u ime opštine i koje ima direktni lični interes kada se bavi pitanjem iz nadležnosti opštine mora da se povuče iz postupka odlučivanja.

Osim toga, sledeća lica moraju da se povuku iz postupka odlučivanja:

- rođaci (krvni srodnici i svi rodnici po tazbini u direktnoj liniji, [rođeni] braća i sestre i supružnici),
- pravni, zakonski ili ugovorni zastupnici lica koja imaju direktni i lični interes u tom pitanju.

Dužnost povlačenja iz postupka odlučivanja ne odnosi se na:

- odluke o kojima se glasa,
- odluke koje donosi skupština građana,
- odluke koje donosi opštinski parlament.

Studija slučaja 2

Gospođa X je odbornica u parlamentu opštine A i u isto vreme predsednica upravnog odbora „Y inc.“, velike farmaceutske firme sa sedištem u opštini A. Da li je to problem?

Da li je problem ako gospođa X nije ni na koji način povezana sa „Y inc.“, ali primi 10.000 franaka za finansiranje svoje izborne kampanje?

Studija slučaja 3

U opštini A pokrenuta je inicijativa sa ciljem da se smanji plata predsednika opštine. Gospodin X, predsednik inicijativnog odbora, u isto vreme je član opštinskog veća. Opštinsko veće (na čijem čelu je predsednik) mora da razmotri predlog inicijative kako bi dalo svoj komentar/izjavu skupštini građana koja će glasati o tom pitanju.

Ko mora da se povuče iz ovog postupka odlučivanja?

Studija slučaja 4

Opština će renovirati zgradu škole. Objavila je poziv na konkurs za molersko-farbarske radove. Opštinsko veće odlučuje o tome kome će biti dodeljen ugovor. Vlasnik i direktor jednog od preduzeća koja su dostavila ponudu je gospodin Y, koji je brat gospodina Z. Gospodin Z je član opštinskog veća. Da li je gospodin Z dužan da se povuče iz postupka odlučivanja?

Studija slučaja 5

Opština A je vlasnik javnog preduzeća koje proizvodi i isporučuje energiju. Preduzeće je po pravnoj formi akcionarsko društvo, a sve akcije su u vlasništvu opštine.

Prema internim aktima opštine A, član izvršnog veća koji je načelnik sektora za komunalne poslove je automatski predsednik upravnog odbora tog preduzeća. Njegovo ime je gospodin Y.

Opština sada namerava da proda jedan deo akcija trećem licu. Izvršno telo opštine mora da pripremi predmet i iznese svoj predlog opštinskom parlamentu.

Da li gospodin Y ima obavezu da se povuče iz postupka odlučivanja kada izvršno telo opštine razmatra ovo pitanje i formuliše predlog skupštini građana?

Studija slučaja 6

Da li je sledeće ustrojstvo zakonski dopušteno?

- a) A je član opštinskog veća, njegov brat od tetke B je član komisije za reviziju.
- b) Gospođa X je član opštinskog veća, njen muž gospodin X je član opštinskog školskog odbora.
- c) Opštinski službenik 50% radnog vremena radi za opštinu, a u isto vreme je član opštinskog veća.
- d) Gospođa Y je predsednica opštine, njen muž je zaposlen u sektoru za javne komunalne usluge i podređen je načelniku sektora za komunalne usluge.

Stavke a, b i d su povezane i odnose se na nepodobnost za zauzimanje funkcije (različite osobe koje su deo iste porodice zauzimaju različite funkcije), a stavka c se odnosi na nespojivost funkcija (jedna osoba obavlja dve funkcije u isto vreme).

3) Odgovornost: Sankcije

Činjenice (postepeno se ostvaruju)	Pravne sankcije?	Političke sankcije?
X, predsednik opštine, sve više se ponaša autoritarno iako bi, u principu, trebalo da bude samo <i>primus inter pares</i> (prvi među jednakima). Od opštine prima naknadu u fiksnom iznosu, a osim toga ima svoj sopstveni arhitektonski biro. Uz predsedničke dužnosti takođe je zadužen za sektor planiranja i izgradnje opštine i na toj funkciji ima nadležnost da odlučuje o ugovorima do 100.000 franaka.		

Činjenice (postepeno se ostvaruju)	Pravne sankcije?	Političke sankcije?
<p>Dodatne informacije 1 Supruga g. X takođe ima arhitektonski biro (kao preduzetnik) i podnosi ponudu za renoviranje školske zgrade za 200.000 franaka. Opštinsko izvršno telo odlučuje da dodeli posao supruzi g. X iako je bilo drugih ponuda po nižim cenama. Odluka se donosi većinom glasova (4:3), a u glasanju je učestvovao i predsednik.</p>		
<p>Dodatne informacije 2 Predsednik opštine dodeljuje ugovor od 80.000 franaka sopstvenom arhitektonskom birou (preduzetnik).</p>		
<p>Dodatne informacije 3 Predsednik opštine priprema izgradnju novog objekta za održavanje puteva. Neophodne pripreme arhitektonske radove obavlja arhitektonski biro njegove supruge (ovoga puta pretpostavimo da se radi o akcionarskom društvu) za 40.000 franaka. Potom priprema predlog skupštini građana da donese odluku, na osnovu predloga koji je izradila njegova supruga, o projektnom zajmu u iznosu od 250.000 franaka (kako bi se uradila detaljna urbanistička dokumentacija, opet za suprugu).</p>		
<p>Dodatne informacije 4 Predsednik je frustriran i zanemaruje poslove sektora za bezbednost. Opština gubi mnogo novca jer se naknade ne fakturišu blagovremeno i ne šalju se opomene. Osim toga, mnogi zakonski zahtevi za bezbednost puteva se ne sprovode, što za posledicu ima opadanje bezbednosti u opštini.</p>		
<p>Dodatne informacije 5 Postoje glasine da je predsednik ignorisao različite incidente bezbednosne policije, za šta je primio pozamašnu finansijsku kompenzaciju od uključenih lica.</p>		

Studije slučaja: Transparentnost

Studija slučaja 1: Vertikalna raspodela poslova – koliko je uplitanje centralnog nivoa podnošljivo?

Činjenice

Brigu o deci izvan porodičnog doma (dnevni centri za brigu) reguliše kanton zakonom i propisima. Kanton učestvuje sa 50% troškova.

Pitanja

1. Šta bi trebalo kanton da uređuje?
 - a. Neophodni nivo obrazovanja zaposlenih u dnevnim centrima
 - b. Maksimalni broj dece koja pohađaju centar
 - c. Naknadu koju centri (opštine) imaju pravo da naplate od roditelja
 - d. Radno vreme
 - e. Prostor po detetu (u m²)
 - f. Odredbe koje se odnose na ishranu (organska hrana, koliko povrća i voća, bez čokolade, samo malo mesa)

2. Da li kanton treba da prepusti opštinama da odluče da li uopšte žele da pruže uslugu dnevnih centara u okviru navedenog okvira?

3. Da li susedne opštine mogu da šalju decu sa svoje teritorije u drugu opštinu? Ako mogu, pod kojim uslovima?

Studija slučaja 2: Horizontalne interakcije – blagoslov ili prokletstvo?

Činjenice

Manja opština saraduje u mnogim oblastima politika sa trećim stranama:

- uprava: opštinsku upravu sprovodi, na bazi ugovora, druga opština;
- škole: deca iz opštine idu u školu u susednoj opštini;
- socijalna nega: opština je član organizacije odgovorne za obavljanje poslova u oblasti socijalnih usluga za nekoliko opština;
- održavanje puteva: opština je zaključila ugovore sa građevinskim firmama i poljoprivrednicima, opština nema svoj operativni centar;

- snabdevanje i odlaganje (voda, kanalizacija, otpad): opština je članica velikog međuopštinskog javnog preduzeća.

Pitanja

1. Da li je ova opština pametna zato što može da nabavi usluge prilagođene svojim potrebama?
2. Kakve smatrate da su mogućnosti za usmeravanje i transparentnost pružanja ovih javnih usluga?
3. Da li postoje neke alternative?

Studija slučaja 3: Konsultativno glasanje kao zamka

Činjenice

Veća opština i dalje ima uobičajen model organizacije (skupština građana, bez parlamenta). Politički donosioci odluka ne žele da uvedu parlament. Pojedine manje političke stranke već neko vreme zahtevaju uvođenje opštinskog parlamenta. Bez uvođenja ovog pitanja na dnevni red skupštine građana predsednik skupštine predlaže, tik pred zatvaranje sednice skupštine građana, da se sprovede konsultativno glasanje o ovom pitanju. Skupština građana je, tokom konsultativnog glasanja, sa 35 glasova protiv i 25 glasova za, protiv uvođenja parlamenta. Opštinsko veće stoga ne preduzima nikakve korake da pokrene projekat koji se bavi razlozima za i protiv uvođenja opštinskog parlamenta.

Pitanja

1. Gde vidite problem?
2. Zašto treba pažljivo upravljati odlukom skupštine građana?
3. Da li građani imaju neko pravno sredstvo protiv postupka predsednika skupštine građana?
4. Koji politički instrumenti postoje za građane?

Studija slučaja 4: Potpuna transparentnost opštinskog veća

Činjenice

Opštinska inicijativa zahteva da sastanci opštinskog veća ubuduće budu javni.

Pitanja

1. Koji argumenti idu u prilog javnosti ovih sastanaka?
2. Koji su argumenti protiv javnog održavanja ovih sastanaka?
3. Koji instrumenti osiguravaju da je sve pošteno čak i uz poverljivost ovih sastanaka?

Studija slučaja 5: Sport za sve

Činjenice

Izvod iz poruke veća građanima u vezi sa glasanjem o izgradnji kompleksa za sportove na ledu:

” Predlog

Trošak od 18 miliona franaka za izgradnju dugo željenog kompleksa za sportove na ledu (ledene dvorane sa karlingom) kao i izgradnju atraktivnog teniskog terena je prihvaćen.

Objasloženje

Iz turističke perspektive poželjno je za opštinu i čitav region da se izgradi kompleks za sportove na ledu. Kompleks za sportove na ledu će biti izgrađen na opštinskom zemljištu. Prvo je planirana izgradnja teniskog terena na istom zemljištu, ali smo onda shvatili da nema dovoljno mesta za oba. Zato će teniski teren biti izgrađen na imanju u vlasništvu privatne firme. Takođe, teniski teren će doprineti atraktivnosti opštine. Pored toga, lokalni teniski klub konačno će imati dovoljno mesta za trening.

Troškovi oba projekta iznosiće oko 25 miliona franaka. Opštinsko veće je uvereno da će, nakon izgradnje kompleksa i teniskog terena, privatni investitori uložiti još sedam miliona franaka. Opštinsko veće će pretvoriti obe infrastrukture u privatna deoničarska društva i prodavati deonice privatnim investitorima ukoliko bude neophodno.

Planovi za oba projekta mogu se naći u aneksu,

Vaše opštinsko veće

“

Pitanja

1. Koji su problemi u vezi sa ovom porukom?
2. Kako se ona može ispraviti?

Studija slučaja 6: Radoznali novinar

Činjenice

Novinar iz novina Y želi da sazna od opštine koliko zarađuje predsednik opštine. Takođe želi da zna koliko tačno zarađuje četvoro zaposlenih opštinskih službenika.

Pitanja

1. Da li opština može/mora da mu dostavi informaciju o plati predsednika?
2. Da li opština može/mora da mu dostavi informaciju o platama službenika?
3. Ukoliko opština odbije pristup ovim informacijama, kakav je pravni lek dostupan novinaru?

Studija slučaja 7: Šta se događa u školi?

Činjenice

Opština X raspolaže školskim odborom koji je odgovoran za donošenje većine odluka koje se odnose na interne školske poslove (osim na poslove dodeljene direktoru škole, kojeg zapošljava opština). Opštinsko veće odlučuje da svi zapisnici sa sastanaka školskog odbora budu proaktivno prosleđeni članovima opštinskog veća u roku od 10 dana.

Pitanja

1. Da li je takav propis koristan?
2. Da li je takav propis zakonit?
3. Da li školski odbor raspolaže pravnim lekom protiv ovakvog propisa?
4. Kakav bi propis imao smisla da bi se obezbedio protok informacija između školskog odbora i opštinskog veća?

Studija slučaja 8: Dodela ugovora za javne radove – da li je sve bilo u redu?

Činjenice

Opštinsko veće je dodelilo veliki ugovor za javne radove (izgradnju obdaništa) lokalnom preduzimaču bez javne nabavke. Poslanik opštinskog parlamenta nije zadovoljan ovom odlukom. Opštinsko veće nije voljno da daje razloge za svoju odluku niti da dozvoli pristup projektnoj dokumentaciji.

Pitanja

1. Šta može poslanik da uradi po ovom pitanju?
2. Kakve su opcije na raspolaganju parlamentarnom odboru za kontrolu?
3. Da li članovi parlamentarnog odbora za kontrolu imaju neograničen pristup dokumentima?
4. Da li postoji potreba da kanton interveniše da bi dobio neophodne informacije i doneo odluku o tome da li je ovde sve bilo u redu?

Studije slučaja: Učešće

Studija slučaja 1: Učešće i legitimitet

Činjenice

Opština hoće da izgradi i upravlja višenamenskim objektom (kultura, sport, rekreacija). Želi da ispita potrebe stanovnika i sprovodi anketu na Fejsbuku. Većina povratnih informacija (80 od 100) sugeriše da fokus bude samo na kulturi, zato što postoji dovoljno druge ponude u oblasti sporta i rekreacije. Na osnovu rezultata ankete opštinsko veće (izvršno telo) odlučuje da sprovede projekat sa suženim fokusom na kulturu.

Pitanja

1. Koja se pitanja javljaju u odnosu na rezultate ankete?
2. Da li vidite neke rizike u odnosu na procenu opštinskog veća?
3. Da li će projekat imati dovoljan legitimitet?

Studija slučaja 2: Pravo glasa za strance – šta to znači?

Činjenice

Kantonalni zakonodavac predviđa da opštine mogu da prenesu pravo glasa (na izborima i glasanjima) strancima sa prebivalištem u opštini.

Pitanja

1. Koji je vaš stav o ovoj mogućnosti?
2. Kako biste vi (kao opština) regulisali pravo glasa stranaca?
 - Ko bi tačno imao pravo da glasa?
 - Da li samo pravo na glasanje ili takođe i pravo da bude izabran?

Studija slučaja 3: Šanse i rizici javnog glasanja

Činjenice

Veći grad priprema novu tramvajsku liniju. Gradska skupština je nadležna da odlučuje o novoj tramvajskoj liniji. Gradska skupština, u skladu sa zakonskim okvirom opštine, može (ali ne mora) da raspiše referendum o ovom pitanju. Tramvajska linija je veoma kontroverzno pitanje u gradskoj skupštini. Postoje dva politička

tabora. Jedan smatra da skupština treba da iskoristi svoje nadležnosti, drugi tabor smatra da zbog većeg značaja tramvajske linije građanima treba da bude omogućeno da odluče.

Pitanja

1. Šta su argumenti za i protiv javnog glasanja?
2. Da li građanima kao „najvišem“ telu opštine treba da bude omogućeno da odlučuju o svim pitanjima?
3. Da li raspodela nadležnosti opštinskim telima treba da bude rigidna ili više fleksibilna?
4. Uopšte uzev, šta znači princip razdvajanja ovlašćenja u ovom kontekstu? Zbog čega je sve značajan?

Studija slučaja 4: Izbori – „istinska“ volja biračkog tela

Činjenice

Opština X bira predsednika opštinskog veća manjinskom izbornom procedurom, zakonski okvir predviđa jedan krug glasanja, osoba koja dobije većinu glasova biva izabrana. Dve političke stranke učestvuju na izborima. Jedna politička stranka predlaže jednog kandidata, druga stranka predlaže tri kandidata. Izbori dovode do sledećeg rezultata:

- Kandidat br. 1 (stranka A): 40 glasova
- Kandidat br. 2 (stranka B): 30 glasova
- Kandidat br. 3 (stranka B): 20 glasova
- Kandidat br. 4 (stranka B): 10 glasova

Kandidat br. 1 (stranka A) izabran je za predsednika.

Pitanja

1. Da li vas nešto brine u vezi sa ovim izborima?
2. Šta bi trebalo da garantuje izborna procedura?
3. Da li postoje neka pravna sredstva protiv ovakvih izbora?
4. Kakvu bi odluku doneo sud?

Studija slučaja 5: Proporcionalni izbori – efekti kombinovanih lista

Naredni primeri zasnovani su na okvirnim pretpostavkama o procentu glasova. Opštinsko izvršno telo (opštinsko veće) ima sedam članova, od kojih se šest bira proporcionalnom izbornom procedurom.



Predsednik se bira večinskom izbornom procedurom, a njegova stranačka pripadnost se ne uzima u obzir kada se dodeljuju mandati ostalim članovima opštinskog veća. Stoga, da bi dobila jedan mandat, politička stranka mora da ima procenat glasova od oko 17% ($100 : 6 = 16,666\%$).

Primer bez kombinovanih lista

Stranka:	A	B	C	D	Ukupno
Procenat glasova:	34%	24%	22%	20%	100%
Broj mandata:	2	2	1	1	6 mandata

Stranka B dobija drugi mandat zato što ima veći procenat glasova u poređenju sa C i D (B = + 7%, C = + 5%, D = + 3%). Stranke C i D dobijaju po jedan mandat.

Primer sa kombinovanim listama (stranke C i D)

Stranka:	A	B	C	D	Ukupno
Procenat glasova:	34%	24%	22%	20%	100%
Kombinovana lista:	34%	24%	42% (C+D)		100%
Broj mandata:	2	2	2 (C+D)		6 mandata

Stranke C i D će (zajedno) dobiti tri mandata, jer zajedno imaju veći procenat glasova od stranke B (B = + 7%, C i D = + 8% [2 mandata = 34%, razlika do 42% = 8%]).

Tri mandata kombinovane liste biće dodeljena strankama C i D prema dobijenim listama glasova.

Studija slučaja 6: Jaka većina ili grupa manjina

Činjenice

Veća opština bira izvršno telo proporcionalnom izbornom procedurom. Najveća politička stranka predala je zahtev parlamentu i traži da se procedura za izbor članova opštinskog izvršnog tela promeni u većinsku.

Pitanja

1. Opišite u nekoliko reči glavne elemente obe izborne procedure. Koje su moguće posledice prelaska sa proporcionalne na većinsku izbornu proceduru?
2. Koja procedura bolje uzima u obzir manjine?
3. Koji su podrazumevani rizici prilikom prelaska na većinsku izbornu proceduru?
4. Šta se dešava kada se član izabran na većinskim izborima povuče u toku mandata?

Studija slučaja 7: Sveobuhvatne nadležnosti za građane?

Činjenice

Pretpostavimo da je saobraćaj u nadležnosti opštinskog veća (izvršno telo). Veće odluči da uvede „tempo 30“ (ograničenje brzine za vozila od 30 km/h) u svim naseljenim oblastima. Politička stranka Sloboda za automobile pokreće inicijativu kojom se predviđa ograničenje brzine od 50 km/h na čitavoj teritoriji opštine.

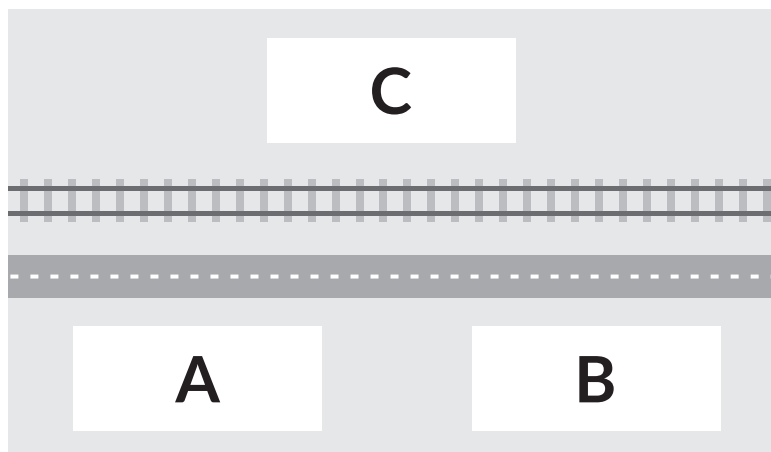
Pitanja

1. Da li je ova inicijativa validna?
2. Koja procedura mora da se poštuje u opštini?
3. Ukoliko opštinsko veće odluči da ne glasa o inicijativi, da li postoji mogućnost za potpisnike inicijative?
4. Koje mogućnosti stranka Sloboda za automobile može iskoristiti da bi ostvarila svoj cilj?

Studija slučaja 8: Glasanje – „istinska“ volja glasača

Činjenice

Sastanak građana (pretpostavimo: 100 građana, svi učestvuju u glasanju, nema uzdržanih) treba da odluči o lokaciji novog obdaništa. Lokacija A je na jugu starijeg dela opštine, lokacija B je takođe u južnom području, oko kilometra udaljena od lokacije A, ali i dalje južno od glavnog puta i pruge. Lokacija C je u severnom delu, s druge strane glavnog puta i pruge.



Na pitanje predsedavajućeg ko glasa za koju lokaciju, rezultat je sledeći:

- Lokacija A: 40 glasova
- Lokacija B: 25 glasova
- Lokacija C: 35 glasova

Predsedavajući proglašava lokaciju A pobeđničkom. Neki građani se žale i predlažu da se organizuje još jedno glasanje, ovoga puta između lokacija A i C (jer je B dobila najmanje glasova).

Pitanja

1. Da li je pritužba građana opravdana?
2. Da li je predložena procedura celishodna?
3. Koju proceduru treba odabrati da bi se, pravno gledano, ostvario ispravan rezultat glasanja?
4. Koja su pravna sredstva na raspolaganju građanima u slučaju da nešto nije u redu sa procedurom?
5. Ukoliko sud odluči da postoje neke proceduralne nepravilnosti, da li to automatski vodi do toga da sud proglašava glasanje nevažećim?

Studije slučaja: Nediskriminacija

Studija slučaja 1: Starosna ograničenja

Činjenice

Pet opština je osnovalo preduzeće i poverilo mu posao vodosnabdevanja. Opština donosi vlasničku strategiju koja je obavezujuća za preduzeće (kroz zaključenje ugovora). U ostalom delu preduzeće raspolaže svojim poslovanjem.

Upravni odbor preduzeća donosi propis kojim se predviđa da član ili članica odbora koji/a napuni 54 godine napušta položaj.

Pitanja

1. Gde vidite potencijalnu diskriminaciju?
2. Da li je moguće pronaći legitimne razloge da se to opravda?
3. Šta opština može da preduzme ukoliko nije zadovoljna starosnom granicom?
4. Da li bi bilo drugačije kada bi opština donela istu starosnu granicu za mandat članova opštinskog veća?

Studija slučaja 2: Pristup informacijama u vlasništvu opštine

Činjenice

Opštine su u obavezi da objavljuju svoje zvanične informacije (pozive na skupštine opština i parlamentarne sastanke, građevinske dozvole itd.) u regionalnom službenom listu. Službeni list se isporučuje besplatno u štampanom obliku svim domaćinstvima. Budući da je službenim listovima sve teže da ostvare prihod kroz oglašavanje, oni posluju uz znatne gubitke, a opštine moraju da ih finansiraju iz prihoda od poreza.

Već neko vreme informacije koje se odnose na javne nabavke objavljuju se samo na internetu. Sada opštine odlučuju da to isto učine i sa svim zvaničnim informacijama: sve će biti objavljivano na internet prezentaciji opštine i regiona i više neće biti službenog glasnika.

Pitanja

1. Šta mislite o ovoj odluci opštine?
2. Da li vidite opasnost od diskriminacije, i ako da, ko bi mogao biti diskriminisan?
3. Kakve bi prateće mere opština mogla da preduzme?

Studija slučaja 3: Građevinski projekti

Činjenice

Središte veće opštine nalazi se na padini. Za osobe sa invaliditetom ovaj deo opštine je dostupan samo uz poseban napor, ukoliko je uopšte i dostupan. Državni akt o izjednačavanju prava osoba sa invaliditetom predviđa da trotoare treba spustiti tako da ne postoje prepreke za osobe sa invaliditetom. Opština odlučuje da ne promeni postojeće trotoare pošto se retko i pojavi osoba sa invaliditetom u tom delu opštine. U istorijskom centru postoji ravan teren, ali su putevi popločani kaldrmom. Prema već pomenutom aktu o izjednačavanju prava osoba sa invaliditetom, sva javna mesta moraju biti u stanju koje omogućava osobama sa invaliditetom da se kreću/prevoze bez problema. Opština ne želi da promeni kaldrmu.

Pitanja

1. Da li je moguće da opština ne napravi izmene koje zakon višeg reda (zakon o izjednačavanju prava osoba sa invaliditetom) zahteva?
2. Koje bi argumente mogla imati opština?
3. Šta bi osoba sa invaliditetom mogla da preduzme ukoliko opština ostane neaktivna?

Studija slučaja 4: Pogrebne usluge

Činjenice

Opština je odgovorna za pogrebne usluge. Iako obrede sahranjivanja (posmrtno službe) sprovode verske zajednice, opština je odgovorna za organizovanje sahranjivanja (grobna mesta). Opština stoga reguliše uređenje groblja i, uz ostale aspekte, donosi odredbe koje se odnose na uređenje grobnih mesta. Određena verska zajednica traži dodelu posebnih oblasti za sahranjivanje uz mogućnost da primene svoje (drugačije) odredbe koje se odnose na položaj i uređenje grobnih mesta.

Pitanja

1. Da li ova verska zajednica ima zakonsko pravo na svoje odredbe koje se tiču grobnih mesta?
2. Da li odgovor na prvo pitanje zavisi od veličine date zajednice?
3. Da li opština može da zahteva da zajednica snosi troškove posebnog uređenja grobnih mesta?

Studija slučaja 5: Rasno profilisanje

Činjenice

Novine objavljuju da policija redovno kontroliše određene osobe zbog pripadnosti posebnoj grupi stanovništva, a ne zbog određenih sumnjivih činjenica. Drugim rečima: sumnja se zasniva isključivo na činjenici da one pripadaju toj određenoj grupi stanovništva, a ne na konkretnom postupku osobe koja se kontroliše.

Pitanja

1. Ukoliko ima osnova za ovu tvrdnju, šta opština može da preduzme da bi promenila situaciju?
2. Koja bi mogla biti potencijalna rešenja?
3. Ko odlučuje o takvim merama?

Studija slučaja 6: Pružanje usluga

Činjenice

Sistem vodosnabdevanja opštine ozbiljno je zapušten. Opština odlučuje da obnovi cevi u centru zbog toga što je tu potrebno najviše vode, ali takođe i zato što stanovnici u centru redovno plaćaju račune za vodu. Na periferiji opštine mahom žive pripadnici nacionalne manjine i neki od njih primaju socijalnu pomoć.

Pitanja

1. Kakvo je vaše mišljenje o odluci opštine?
2. Da li postoje legitimni razlozi za pravdanje odluke opštine?
3. Koja su ograničenja žalbi koje se mogu uložiti po osnovu prava na jednako postupanje/nediskriminaciju?

Studija slučaja 7: Rodna ravnopravnost

Činjenice

U opštinskoj upravi zastupljenost žena nije ista u različitim oblastima odgovornosti. Iako veliki broj žena obavlja administrativne poslove, samo oko 20% viših pozicija zauzimaju žene.

Pitanja

1. Da li ova situacija, pravno gledano, može da se ospori?
2. Da li žene imaju pravna sredstva da promene ovu situaciju?
3. Koje mere opština može da preduzme da bi promenila ovu situaciju?

Studije slučaja: Efikasnost

Studija slučaja 1: Upravljanje opštinskim poslovima

Činjenice

Opština želi da poboljša povezanost svojih manjih zajednica sa centrom grada i planira da uvede lokalnu autobusku liniju. Privatna firma se priprema da preuzme ovu uslugu.

Pitanja

1. Da li zakon višeg reda omogućava opštini da sama upravlja mrežom autobuskih prevoznika? Odgovorite na sledeća pitanja čak i ako je odgovor na ovo odričan.
2. Da li usluga autobuskog prevoza ostaje opštinski posao čak i kad ga realizuje treća (privatna) strana, a ne sama opština?
3. Kako opština vodi ove poslove (resursi, učinak, efekti) i šta ti parametri znače u smislu upravljanja autobuskom mrežom?
4. Koje referentne tačke opština mora da odredi? Navedite ukratko glavne pokazatelje (ključne cifre) i standarde (ciljne vrednosti)?
5. Postoje li neki pravni problemi u vezi sa eksternom nabavkom?
6. Privatnu firmu koja želi da obezbedi autobuske linije vodi brat predsednika opštine. Da li je to problem?
7. Ukoliko opština želi da dodeli usluge autobuskog prevoza na tri godine, koje finansijske odluke moraju da se donesu?

Studija slučaja 2: Finansiranje opštinskih poslova

Činjenice

Da bi raspored autobuskih linija funkcionisao kao što je opština zamislila, to će koštati xxx. Donator će pokriti 50% troškova, a opština će ostatak finansirati sama.

Pitanja

1. Da li zakon višeg reda omogućava opštini da nameće naknade za autobuske karte? Odgovorite na sledeća pitanja čak i ako je odgovor na ovo odričan.
2. Može li opština da dozvoli operaterima autobuskih linija da sami odrede cenu karte?
3. Opština želi da iskoristi opšte fondove (takse, bespovratna sredstva dobijena od centralne vlade) za finansiranje 25% troškova i prihod od naplate karata za finansiranje preostalih 25% troškova. Ko odlučuje o ovim naknadama?

4. Šta treba uzeti u obzir prilikom izračunavanja naknada?

Studija slučaja 3: Računovodstvo

Činjenice

Opština vodi račune na kojima su uknjižene sve stavke prihoda i rashoda. Bilans stanja na kraju godine pokazaće opštinsku aktivnu i pasivu.

Pitanja

1. Zašto su ti opštinski računi bitni iz političkog i pravnog ugla?
2. Ukratko navedite razliku između finansijskog planiranja, procena budžeta i godišnjih finansijskih izveštaja.
3. Ukratko navedite razliku između investicionih izveštaja i godišnjih finansijskih izveštaja.
4. Da li finansijski izveštaj pruža informacije o svim operativno relevantnim pitanjima? Da li može da prikaže koliko košta funkcionisanje opštinskog sportskog centra?
5. Šta je interno fakturisanje? Dajte tri jednostavna primera.
6. Šta se proverava u spoljnom finansijskom nadzoru (revizor) i kome on raportira?
7. Ima li smisla da spoljni finansijski revizori proveravaju komercijalnu održivost i adekvatnost obavljanja posla?

Studija slučaja 4: Napraviti ili kupiti?

Činjenice

Opština koristi sopstvene resurse (zaposlene, opremu itd.) za brigu o zelenilu (o parkovima, zelenim površinama, sportskim terenima na otvorenom i slično). Sada razmatra da li da ovaj posao prepusti nekoj privatnoj firmi.

Pitanja

1. Koja (politička) pitanja se javljaju u ovom kontekstu?
2. Koji su razlozi za takvo angažovanje spoljnih saradnika (*outsourcing*), a koji protiv njega?
3. Kako funkcioniše takav *outsourcing*?
4. Kako se ukratko može predstaviti sadržaj tog ugovora?
5. Na koji bi period trebalo zaključiti odgovarajući ugovor?
6. Kako će se nadgledati obavljanje posla ove privatne firme?
7. Šta se dešava po okončanju ovog ugovora?

Studija slučaja 5: Poveravanje aktivnosti u vezi sa opštinskim bazenom

Činjenice

Opština upravlja sopstvenim spoljnim i unutrašnjim bazenom u okviru regionalnog centra i želi da ovu delatnost poveri nezavisnom telu (firmi).

Pitanja

1. Šta opština želi postići ovim izdvajanjem?
2. Koje su nove mogućnosti, a koji rizici?
3. Zašto može postojati tenzija između opštine kao vlasnika i izdvojene (*spin-off*) službe kao firme?
4. Kako se može predstaviti strategija vlasništva i šta bi trebalo razmotriti?
5. Koja je hronološka procedura i koje su moguće opcije?

Studija slučaja 6: Međuopštinska saradnja radi razvoja svih opština

Činjenice

Svaka od tri opštine ima sopstvenu upravljačku strukturu koje se bavi razvojem opštine. Opštine se slažu da bi imalo smisla da osnuju zajedničko upravljačko telo koje bi se bavilo razvojem čitavog regiona (tri opštine).

Pitanja

1. Koje su nove mogućnosti, a koji rizici takve saradnje?
2. Kako se takva saradnja može organizovati (npr. osnivanjem firme, sklapanjem ugovora sa jednom opštinom koja bi preuzela taj posao)?
3. Kako bi učešće/upravljanje bilo regulisano u svakom modelu saradnje?
4. Koju pravnu dokumentaciju bi svaki model podrazumevao?
5. Koje referentne tačke bi morale da se ustanove?

Studija slučaja 7: Optimizovanje opštinske administracije

Činjenice

Opštinska administracija dosta dobro obavlja svoj posao, ali bi mogla da poboljša rezultate. Opština radi na konceptu koji bi optimizovao njene administrativne aktivnosti.

Pitanja

1. Šta bi opština mogla da uradi kako bi radna mesta učinila još privlačnijim?
2. Na šta bi trebalo obratiti pažnju u smislu regulisanja plata?
3. Koje su nove mogućnosti, a koji rizici ukoliko se i rezultati (učinak) uzmu u obzir?
4. Kako sistematično sprovesti obuku i dalje obrazovanje kadra?
5. Da li tu obuku i dalje obrazovanje opštine mogu zajednički realizovati?
6. Šta bi mogao biti smisleni način da se organizuje administracija (organogram)?
7. Kako se mogu predstaviti odgovornosti (dijagram funkcija)?
8. Koji su standardizovani instrumenti neophodni administraciji?
9. U kakvoj su vezi ovi standardizovani instrumenti sa upravljanjem?
10. Na šta se fokusira administrativni nadzor i ko je odgovoran?

Studija slučaja 8: „Optimizovana“ opštinska logistika i infrastruktura

Činjenice

Opština ima širok raspon logističkih kapaciteta i infrastrukture (ulice, administrativne zgrade, školske zgrade, informaciona tehnologija itd.). Odgovor na pitanje kako bi ova infrastruktura trebalo da se koristi zahteva političku odluku.

Pitanja

1. Vidite li vezu između razvoja opštine i komunalne infrastrukture?
2. Ukoliko donator sam finansira određenu infrastrukturu (npr. investira u deponiju), da li je opština oslobođena svih finansijskih odgovornosti u narednih 20 godina?
3. Napravite spisak prednosti i mana kupovine opreme za informacionu tehnologiju u odnosu na njeno iznajmljivanje.
4. Opštinska infrastruktura mora se stalno održavati (npr. održavanje zgrade i upravljanje školom). Ko je u opštini odgovoran za imenovanje i rukovođenje zaposlenima koji se time bave?



**Dobro upravljanje na lokalnom nivou
Iskustvo iz Švajcarske
Priručnik**

Good Local Governance
Swiss Experience
Toolkit

Autori: dr Mirjam Strecker
dr Daniel Arn

Izdavač: Kancelarija Ujedinjenih nacija
za projektne usluge (UNOPS)

Za izdavača: Graeme Tyndall

Prevod: Ljubica Gavanski
Zoran Lojanica

Lektura: Jelena Dimitrijević

Dizajn: Nemanja Belja

Štampa: DMD štamparija doo, Beograd

Tiraž: 350

ISBN: 978-86-920977-3-7

CIP - Каталогizacija u publikaciji -
Narodna biblioteka Srbije,
Beograd

352.07(494)(035)

ШТРЕКЕР, Мирјам
Dobro upravljanje na lokalnom nivou :
iskustvo iz Švajcarske :
priručnik / [autori Mirjam Strecker,
Daniel Arn ; prevod Ljubica Gavanski,
Zoran Lojanica]. - Beograd : Kancelarija
Ujedinjenih nacija za projektne usluge
(UNOPS), 2017 (Beograd : DMD). -
159 str. : ilustr. ; 25 cm

Prevod dela: Good Local Governance.
- Podatak o autorima preuzet iz
kolofona. - Tiraž 350. - Str. 5:
Predgovor / Ursula Lojibli.

ISBN 978-86-920977-3-7
1. Арн, Даниел [аутор]
а) Локална самоуправа - Швајцарска
- Приручници б) Локалне заједнице
- Управљање - Швајцарска -
Приручници COBISS.SR-ID
251080460

Izdavanje ove publikacije podržale su Evropska unija, Vlada Švajcarske i Vlada Republike Srbije preko razvojnog programa Evropski PROGRES.

Autori su isključivo odgovorni za sadržaj publikacije i on ne predstavlja neophodno stavove Evropske unije, Vlade Švajcarske i Vlade Republike Srbije.



Република Србија



Program finansira EU



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Sprovodi program





Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

ARN
FRIEDERICH
STRECKER
BUCHLI
BRÜLHART
Recht & Governance

