Stalna konferencija
gradova i opština

Savez gradova i opstina Srbije

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Sonja Avlijaš i Ivan Knežević

Modeli međuopštinske saradnje u EU i mogući podsticaji za razvoj u Srbiji

Projekat ***Institucionalna podrška SKGO***

Beograd, 2010

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

Analiza je razultat rada Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) u okviru projekta „Institucionalna podrška SKGO“. Projekat finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi Stalna konferencija gradova i opština. Analiza ne predstavlja zvaničan stav Švajcarske agencije za razvoj i saradnju. Autor analize je isključivo odgovoran za informacije koje se u njoj nalaze.

Sadržaj

1. Uvod 5
2. Evropska iskustva u oblasti međuopštinske saradnje 7
   2.1. Četiri osnovna tipa međuopštinske saradnje 7
   2.2. Prepreke za razvoj međuopštinske saradnje 9
   2.3. Podsticaji za razvoj međuopštinske saradnje 11
3. Razvoj međuopštinske saradnje u Srbiji 13
   3.1. Fiskalni kapaciteti opština 13
   3.2. Potencijalni institucionalni i finansijski podsticaji 14
4. Zaključak 17

1. Uvod

U svetlu tekućih procesa globalizacije, urbanog razvoja i decentralizacije, uloga moderne lokalne samouprave je značajno promenjena, pri čemu se koncept dobre uprave nužno nameće kao ključni preduslov za razvoj. U takvim okolnostima uspostavljanje i razvoj opštinskih partnerstava i mreža se sve više primenjuju kao razvojni instrumenti lokalnih samouprava kako bi kroz razmenu znanja, tehnologije, resursa i saradnju na zajedničkim razvojnim projektima pomogli jedni drugima.

Imajući u vidu da je proces decentralizacije otpočeo i u Republici Srbiji za očekivati je da će kao rezultat procesa decentralizacije lokalne samouprave dobiti veći broj nadležnosti, što će nužno proizvesti dodatni obim odgovornosti i poslova za lokalne samouprave. Međutim, postavljanje osnove za pružanje povećanog obima javnih usluga na lokalnom nivou prate i ogromni problemi sa kojima se većina opština u Srbiji suočava, kao što su nedostatak finansijskih sredstava, odgovarajućeg kadra, i nerazvijena infrastruktura. Imajući u vidu da proces decentralizacije neće sam od sebe rešiti navedene probleme, neophodno je pronaći adekvatne instrumente kako bi se unapredio sistem pružanja javnih usluga građanima na lokalnom nivou.

Tokom 2000-ih sa otpočinjanjem procesa fiskalne decentralizacije u Srbijii uloga opština se promenila od pasivnih administratora opštinskih prihoda u aktivne pokretače lokalnog ekonomskog razvoja tako što su počele da raspolažu resursima koji su upravljeni ka kapitalnim ulaganjima, podršci lokalnom ekonomskom razvoju i razvoju socijalnih usluga na lokalu. Usvajanjem Zakona o finansiranju LSU 2006. godine, koji određuje izvore finansiranja lokalnih samouprava, odnosno definiše vrste prihoda koje se mogu prikupljati na lokalnom nivou, kao i kriterijume za transfere iz centralnog budžeta, značajno su povećani finansijski kapaciteti lokala i smanjena je njihova zavisnost od transfera. Sa ovim Zakonom, opštine su počele sve više da se oslanjaju na izvorne prihode. Naime, dok su 2004. godine izvorni prihodi opština činili u proseku oko 20% svih lokalnih prihoda, u 2008. godini njihovo učešće popelo se na 38%[1].

Postoji nekoliko inicijativa u različitim opštinama u Srbiji, koji su prepoznali prednosti međuopštinske saradnje i zajedničkog pružanja javnih usluga kao mogućeg instrumenta koji može da unapredi efikasnost pružanja javnih usluga na lokalnom nivou. Primeri međuopštinske saradnje Republici Srbiji mogu se pronaći u oblasti finansijskog upravljanja i naplate poreza, urbanog planiranja i lokalnog ekonomskog razvoja. S druge strane, mnogo veći broj opština i dalje oklevaju da uđu u aranžmane međuopštinske saradnje, koristeći, uglavnom, kao glavni argument nedostatak finansijskih sredstava.

Međutim, u cilju unapređenja sistema pružanja usluga na lokalnom nivou neophodno je uspostavljanje efektivnog i održivog sistema za podršku međuopštinskoj saradnji u Srbiji, koji će pored Vlade uključiti asocijaciju lokalnih samouprava u Republici Srbiji, same lokalne samouprave, ali i druge zainteresovane strane na lokalnom nivou.

[1] SKGO (2009), 'Strateško-programski okvir SKGO u oblasti zastupanja interesa članstva...', str.77-112, Beograd

2. Evropska iskustva u oblasti međuopštinske saradnje

U zemljama sa dugom tradicijom međuopštinske saradnje kao što su Španija, Francuska, Holandija lokalne vlasti su još od kraja 19.og veka najčešće sarađivale na projektima zajedničke izgradnje lokalne infrastrukture, održavanju grobalja i zapošljavanju lokalnih policajaca. U nekim zemljama koordinacija politika i planiranja lokalnog ekonomskog razvoja kroz međuopštinsku saradnju takođe imaju dugu istoriju. Za većinu zemalja, međutim, potreba da koordiniraju lokalne politike u cilju regulisanja eksternalija u urbanim područjima se značajno povećala od 1960. godine. Od tog perioda proces ubrzane urbanizacije proširio se širom Evrope što je nametalo potrebu planiranja pre svega stambene infrastrukture i saobraćajnica na nivou gradskih aglomeracija. U nizu zemalja, (Nemačka, Holandija, Francuska) lokalne samouprave su bilo na dobrovoljnoj osnovi, ili na podsticaj centralne vlade, obično uspostavljale zajedničke gradske vlasti u cilju zadovoljavanja potrebe zajedničkog opštinskog planiranja. Krajem 1980-ih, procesi evropskih integracija i globalizacije su povećali pritisak na lokalne vlasti da efikasno servisiraju potrebe svojih građana i stvorili potrebu za unapređenjem međuopštinske saradnje u urbanim sredinama. Kao posledica došlo je do stvaranja novih mreža i institucija kao što su npr. institucije za planiranje programa upotrebe evropskih strukturnih fondova (Velika Britanija, Finska), mreža gradova koja uključuje gradove iz različitih oblasti zemlje (Holandija), prekogranična saradnja pograničnih regiona (Francuska-Španija, Holandija-Nemačka), i međunarodna mreža gradova za koordinaciju politika u primorskim gradovima Severnog mora.

2.1. Četiri osnovna tipa međuopštinske saradnje

Iskustvo evropskih zemalja pokazuje da se međuopštinska saradnja razvijala u kroz raznovrsne oblike saradnje. Prema istraživanju koje je 2007. godine sprovedeno u osam zemalja članica EU, oblici međuopštinske saradnje se mogu posmatrati sa različitih aspekata (tabelarni prikaz različitih modaliteta međuopštinske saradnje je dat u prilogu). Međutim, ako uzmemo kao kriterijume za klasifikaciju modela međuopštinske saradnje vrstu poslova koji su predmet saradnje i stepen i oblik institucionalizacije saradnje, izdvajaju se četiri osnovna modela međuopštinske saradnje u evropskim zemljama.[2]

Polu regionalne uprave predstavljaju oblik međuopštinske saradnje u formi stalne organizacije na koju su opštine prenele mandat odlučivanja u oblasti planiranja i koordinacije lokalnih politika u jednom ili više sektora (prostorno planiranje, planiranje socio-ekonomskog razvoja, javni

[2] INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN EUROPE Edited by Rudie Hulst & André van Montfort, Vrije Universiteit Amsterdam, The Netherlands, Springer, 2007 str. 224-232

prevoz, hitne službe, distribucija vode i odlaganje otpada). Pojava ovog modela međuopštinske saradnje zavisi od nekoliko faktora. Prvo, neophodno je postojanje jake prirodne, socijalne i ekonomske međuzavisnosti u regionu, koja praktično nameće potrebu kreiranja zajedničkih politika i planiranja na nad-opštinskom nivou. Primeri navedene međuzavisnosti su uvek prisutni u gusto naseljenim gradskim područjima, ali se javljaju u ruralnim ili prigradskim oblastima sa jakim regionalnim urbanim centrima. Drugi veoma bitan faktor koji utiče na pojavu ovog oblika međuopštinske saradnje jeste postojanje srednjeg nivoa vlasti koji bi obavljao funkciju planiranja na nivou regiona. Istraživanja su pokazala da ovaj oblik međuopštinske saradnje ne postoji u zemljama sa uspostavljunim srednjim nivoom vlasti koji obavlja niz funkcija planiranja i ostalih formalnih nadležnosti u lokalnoj samoupravi u okviru određenog regiona. Zbog toga je ovaj oblik međuopštinske saradnje karakterističan za gradska područjia u zemljama sa relativno slabim srednjim nivoom vlasti (Francuska, Holandija), bez srednjeg nivoa vlasti (Finska) ili u federalnim državama u kojoj su određene funkcije na državnom nivou udaljene od funkcionisanja lokalne samouprave (Nemačka). Treći faktor koji u značajnoj meri opredeljuje postojanje ovog oblika međuopštinske saradnje jeste i podsticaj centralnog nivoa vlasti. Podsticaji mogu biti finansijske prirode ili definisani zakonskim rešenjima. Evropska praksa je pokazala da je bilo slučajeva da su ostali nabrojani uslovi na terenu bili ispunjeni, ali u odsustvu podsticaja sa centralnog nivoa vlasti ovaj oblik međuopštinske saradnje nije uspostavljen[3].

Stalna organizacija za zajedničko pružanje javnih usluga kao drugi oblik međuopštinske saradnje nastaje tako da opštine i eventualno neke državne institucije prenose pravo odlučivanja u određenim oblastima ili mogu funkcionisati kao agenti na osnovu uputstava opština uključenih u međuopštinsku saradnju. Ovaj oblik međuopštinske saradnje se može naći u svim zemljama EU, ali mogu postojati određene specifičnosti od zemlje do zemlje. Ponekad ovaj oblik međuopštinske saradnje može nastati kroz saradnju samih opština a ponekad pored opština može se uključiti i neka druga državna insititucija. Takođe u nekim zemljama ovaj oblik međuopštinske saradnje se formira od malog broja opština dok u drugim zemljama može da uključi veći broj opština4.

U zemljama kao što su Belgija, Francuska, Nemačka, Španija, Italija i Holandija, ovaj tip međuopštinske saradnje je posebno, mada ne i isključivo, zastupljen u u oblastima sa velikim brojem malih opština. Osnivanjem stalne organizacije za pružanje javnih usluga nastoji se podići efikasnost uz povećan kvalitet usluga. Postoji nekoliko situacija u kojima pružanje lokalnih javnih usluga mogu biti efikasniji kada se izvodi u saradnji sa više lokalnih samouprava. Ovo je pogotovo u zemlje koje imaju teritorijalno usitnjen sistem lokalne samouprave, ali je isto tako efikasno sredstvo u svim zemljama, posebno u slučaju specifičnih komunalnih usluga, kao što su vodosnabdevanje, upravljanje otpadom , kanalizacija i dr.

Postoje četiri glavna argumenta za uspostavljanje međuopštinske saradnje u ovim slučajevima:

1. Poboljšana efikasnost kroz smanjenje troškova po jedinici proizvoda/usluge zbog ekonomije obima koja se može postići kroz opsluživanje veće grupe korisnika;
2. Zajedničko upravljanje tzv. nedeljive infrastrukture kao što su sistemi za vodosnabdevanje ili sisteme za snabdevanje gasom koja pokriva teritoriju više od jedne lokalne samouprave;
3. Zajedničko upravljanje funkcionalno integrisanih područja koja su administrativno usitnjena što je slučaj sa upravljanjem sistemom javnog prevoza u gradskim područjima koja se sastoje od centralnih gradskih i prigradskih opština;
4. Povećana vidljivost i efektivnost preduzetih zajedničkih aktivnosti kao što je čest slučaj zajedničkog nastupa više lokalnih samouprava u promociji zajedničke turističke ponude ili kampanja za promociju investicionih mogućnosti u više lokalnih samouprava.

[3] Ibid., str. 224-227
[4] Ibid., str. 227-230

Treći model međuopštinske saradnje u EU pretstavlja **Sporazum o saradnji u pogledu pružanja usluga.** Ovaj oblik međuopštinske saradnje se odlikuje činjenicom da su učesnici sklopili formalni sporazum o saradnji u pružanju usluga bez uspostavljanja stalne zajedničke organizacije. U praksi, ovaj model međuopštinske saradnje se koristi za organizovanje pružanja usluga na više načina. U nekim slučajevima sporazum podrazumeva da jedan od partnera, često najveća opština, isporučuje usluge drugim partnerima. U drugim slučajevima, opštine koriste potpisane sporazume kako bi kroz objedinjenu kupovinu ojačale svoju pregovaračku poziciju prema privatnim kompanijama.[5]

Sporazum o saradnji u pogledu pružanja usluga su u velikoj meri funkcionalno ekvivalentni Stalnoj organizaciji za zajedničko pružanje javnih usluga. Međutim, u slučaju ugovornih aranžmana postoje neke prednosti u odnosu na osnivanje stalne organizacije za pružanje usluga. Na prvom mestu, u slučaju ugovornih aranžmana, opština može da izbegne početne troškove i troškove koji se odnose na redovno funkcionisanje i upravljanje zajedničkom organizacijom, jer praktično ne postoje upravljačke strukture. Na drugom mestu, ugovori su fleksibilniji u slučaju da se pojavi potreba za proširenjem obima i vrste poslova međuopštinske saradnje. U tom pogledu, primer Finske, gde ugovor o saradnji u pružanju usluga postaje sve popularniji i čak počinje da zamenjuje stalne organizacije za zajedničko pružanje usluga.

Na kraju **Forum/platforma za planiranje** pretstavljaju labavo povezane mreže opština i drugih javnih ili privatnih aktera uključenih u planiranje i koordinaciju lokalnih politika. Ključna karakteristika ovog modela međuopštinske saradnje jeste nizak stepen institucionalizacije međusobnih odnosa. Ne postoji stalna organizacija sa formalnim nadležnostima, mada može postojati osoblje zaduženo za administrativnu podršku. Takođe važna odlika ovog modela međuopštinske saradnje jeste da ne postoji problem demokratskog deficita i zastupanja, jer svaki učesnik je odgovoran za svoje postupke i odluke i njihova odgovornost se može kontrolisati kroz odgovarajuće procedure[6].

Forumi/platforme za planiranje postoje u svim zemljama EU u različitim oblicima. Ovaj oblik međuopštinske saradnje je posebno aktivan u oblastima prostornog planiranja, socijalno-ekonomskog razvoja, planiranja socijalnog stanovanja i planiranja životne sredine. Takođe treba napomenuti da međuopštinska saradnja kroz planske forume omogućava zaštitu lokalne autonomije jer se sve odluke donose konsenzusom. Ono što praksa u EU pokazuje jeste da u zemljama sa relativno jakim srednjim nivoom vlasti (Španija i Italija) međuopštinski forumi za planiranje nisu prisutni (Španija) ili su ograničeni na mreže za planiranje. Sa druge strane u zemljama gde je međuopštinska saradnja prepuštena isključivoj volji lokalnih samouprava prisutan je povećan broj ovog oblika međuopštinske saradnje.

Važno je napomenuti da svi navedeni modeli ne isključuju jedni druge pa je moguće da u jednoj zemji postoji istovremeno više oblika međuopštinske saradnje. U zavisnosti od administrativnog uređenja zemlje kao i od oblasti (sektora) u kojoj se uspostavlja međuopštinska saradnja zavisi koji oblik saradnje će biti dominantno zastupljen u pojedinim zemljama.

2.2. Prepreke za razvoj međuopštinske saradnje

U prethodnim razmatranjima je prikazano da postojanje srednjeg nivoa vlasti u jednoj zemlji može predominanto da utiče na pojavu i stepen zastupljenosti pojedinih oblika međuopštinske saradnje. Međutim postavlja se pitanje da li je u cilju postizanja punih efekata ekonomije obima u međuopštinskoj saradnji bez obzira na oblik saradnje, neophodno da se izvrši regionalnalizacija

[5] Ibid. str. 230
[6] Ibid. str. 231

zemlje i uspostavljanja regionalnog nivoa vlasti. Kao odgovor u literaturi se mogu naći dva suprotna gledišta gde jedni tvrde da je moguće da se ostvari ekonomija obima kroz međuopštinsku saradnju bez uspostavljanja regionalnog nivoa vlasti. Međutim, ako međuopštinska saradnja tokom vremena dobije takve oblike koji počnu da funkcionišu kao više ili manje nezavisni entiteti, onda je promovisanje međuopštinske saradnje od strane centralne vlade samo izgovor za izbegavanje radikalnije reorganizacije administrativnog sistema zemlje. Nasuprot tome, zagovornici konsolidacije regionalnog nivoa vlasti tvrde da je neophodno da se uspostavi regionalna vlada kako bi se postigala ekonomija obima i podigao nivo efikasnosti u pružanju komunalnih usluga. Ono što je izvesno jeste da se na primerima reformi admistrativnih sistema Španije i Italije 80-ih i 90-ih godina, koje su rezultirale povećanim nivoom decentralizacije i jačanjem ustavne autonomije pre svega lokalnih vlasti, može videti da je došlo do znatnog porasta međuopštinske saradnje. Na osnovu toga nameće se zaključak da je za intenzivniji razvoj međuopštinske saradnje u Srbiji presudan završetak procesa decentralizacije.

Empirijska istraživanja pokazuju da se dobrovoljna saradnja između opština teško uspostavlja u praksi. Prvi i osnovni uslov za uspostavljanje efikasne međuopštinske saradnje predstavlja postojanje jasno definisanog zajedničkog interesa opština za stupanje u aranžmane međuopštinske saradnje. Uspostavljanje efikasne međuopštinske saradnje zahteva takođe i postojanje liderstva u jednoj od lokalnih samouprava koji bi pokrenuo proces međuopštinske saradnje kao i postojanje kulture i tradicije saradnje među jedinicama lokalne samouprave. Međutim u praksi je pored navedenih faktora sve značajnije postojanje spoljnih podsticaja za uspostavljanje međuopštinske saradnje koja može biti inicirana od strane centralne vlade, ali i od strane regionalnog nivoa vlasti ili nadnacionalnog nivoa kao što je EU. Ne treba zaboraviti da je ključni argument za uspostavljanje dobrovoljne saradnje isplativost, ali treba uzeti u obzir da je takođe moguće da administracija međuopštinske saradnje može udvostručiti administraciju u pojedinim lokalnim samoupravama, čime se povećavaju ukupni troškovi. Pored toga u dosadašnjoj praksi koja se odnosi na uspostavljanje i funkcionisanje međuopštinske saradnje, identifikovane su brojne prepreke za uspostavljanje i razvoj međuopštinske saradnje koje su obično uzrokovane nedostatkom kapaciteta lokalnih samouprava za uspostavljanje međuopštinske saradnje ili nedostatkom kvalitetne komunikacije sa drugim lokalnim samoupravama.

Jedna od identifikovanih prepreka koja se često navodi jeste nedostatak poverenja. Pouzdani partnerski odnosi su od suštinskog značaja kada je u pitanju saradnja sa drugim opštinama, ali eventualni nesporazumi u prošlosti mogu da deluju destimulišuće na razvoj međuopštinske saradnje. Pored toga postoji obostrana bojazan da budu iskorišteni od suprotne strane. Poverenje se gradi vremenom, međutim, insistiranje na ugovornim odnosima i vođenje dobro pripremljenih i direktnih pregovora su najbolji način da jedna opština obezbedi ravnopravan tretman u međuopštinskoj saradnji.

Sledeća prepreka u uspostavljanju međuopštinske saradnje jeste strah od gubitka nadležnosti/kontrole u pojedinim oblastima. Stupanjem u proces međuopštinske saradnje u formi stalnih tela međuopštinske saradnje i prenošenjem određenih nadležnosti za vršenje javnih usluga neminovno se javlja strah od gubitka kontrole nad nadležnostima koje im pripadaju.

Strah od gubljenja identiteta je takođe identifikovan u literaturi koja se bavi međuopštinskom saradnjom jer pojedine opštine smatraju da kroz proces međuopštinske saradnje gube jedinstvenost i identitet po kome su prepoznatljive.

Na kraju, postoji uverenje manjih lokalnih samouprava da veće gradske opštine imaju uvek veće koristi od međuopštinske saradnje u odnosu na ostale lokalne samouprave. Takvo uverenje predstavlja još jednu od prepreka za uspostavljanje međuopštinske saradnje. Preporuka za manje lokalne samouprave jeste da kada je opština uključena u neku inicijativu za uspostavljanje međuopštinske saradnje treba insistirati na partnerskim odnosima baziranim na jednakosti bez obzira na veličinu opštine kao i na aktivnom učešću u formulisanju aktivnosti koje treba sprovoditi kroz međuopštinsku saradnju.

2.3. Podsticaji za razvoj međuopštinske saradnje

Obezbeđivanje spoljnih podsticaja je, kao što je napred već rečeno jedan od nužnih preduslova za razvoj međuopštinske saradnje. Brojni su primeri u zemljama članicama EU koje se pretežno oslanjaju na spoljne podsticaje za saradnju lokalnih vlasti. Uobičajena praksa stimulisanja razvoja međuopštinske saradnje u evropskim zemljama zasniva se na dva instrumenta i to: pružanje finansijske podrške i definisanje zakonodavnog okvira koji podstiču opštine da sarađuju na dobrovoljnoj osnovi u obavljanju poslova koji spadaju u domen lokalne samouprave.

Kada govorimo o podsticajima zakonodavnog okvira u jednoj zemlji, treba napomenuti da je prema odredbama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi međuopštinska saradnja dobrovoljna i slobodna, zbog toga što saradnja lokalnih vlasti ne može biti nametnuta domaćim zakonima. Takođe u nekim zemljama, zakonodavni okvir ne samo da ne pruža podsticaje za uspostavljanje međuopštinske saradnje, već postojeći propisi dovode do toga da je otežano uspostavljanje saradnje.

Međutim iako generalno lokalne samouprave ne odobravaju nametanje obaveze i formalnih uslova za međuopštinsku saradnju, opštine nisu uvek u poziciji da ignorišu zakonske propise koji im nameću određene formalne uslove za uspostavljanje međusobne saradnje. Sa druge strane neka istraživanja pokazuju da opštine imaju tendenciju da se ponašaju pragmatično i da maksimiziraju svoju autonomiju u datim formalnim zahtevima za uspostavljanje međuopštinske saradnje. Na primeru Belgije se može videti da zakonodavstvo predviđa da se međuopštinska saradnja mora odvijati u formi jednokratnog oblika saradnje ili uključivati samo srodne poslove. Opštine su, na papiru, uspostavljale jednokratne aranžmane saradnje koje su u praksi sprovodile kroz jednu te istu instituciju međuopštinske saradnje koja praktično ima višenamenski karakter. U Francuskoj je takođe zakon definisao princip isključivosti koji implicira da, kada se jedna nadležnost lokalne samouprave prebaci na zajedničko telo međuopštinske saradnje, nadležni organ opštine više nema pravo da prenetu nadležnost vrši, što je u praksi bilo gotovo nemoguće sprovesti. Sa druge strane primer iz prakse u Holandiji pokazuje da je jedan zajednički organ međuopštinske saradnje između opština koje čine jedno gradsko područje imao zakonsku obavezu da izradi jedinstven strateški plan ekonomskog razvoja, socijalnog stanovanja, transporta i infrastrukture. Iako je postojala zakonska obaveza bilo je za očekivati da izrađeni zajednički planovi kao takvi budu i sprovedeni u praksi. Međutim vrlo često su navedeni strateški dokumenti imali karakter opštih smernica koje ostavljaju opštinama učesnicama međuopštinske saradnje mnogo prostora za manevar i sprovođenje sopstvenih ciljeva. Iz navedenih primera nameće se zaključak da je za striktno sprovođenje odredaba zakona koji regulišu međuopštinsku saradnju neophodno sprovođenje nadzora od strane viših nivoa vlasti. Međutim u nekim zemljama, kao što je Francuska, gornji nivo vlasti ne vrši upravni nadzor, dok u drugima, kao što je Holandija, regionalne vlade su se pokazale blage zbog održavanja dobrih odnosa sa lokalnom samoupravom. Zbog navedenih problema u implementaciji formalnih odredaba koje regulišu međuopštinsku saradnju u ovim zemljama preporučuje se izbegavanje striktnog definisanja svih elemenata procesa međuopštinske saradnje.

Veoma je važno istaći da dosadašnja praksa međuopštinske saradnje u pojedinim zemljama članicama EU ukazuje na opasnost da pogodnosti koje takva saradnja donosi, potencijalno mogu biti umanjene zbog nedovoljne transparentnosti i odgovornosti u procesu donošenja odluka u okviru zajedničkih tela međuopštinske saradnje. Odluke donete od strane opštinskih veća imaju direktan izborni legitimitet i mogu u značajnoj meri da budu kontrolisane od strane lokalnih institucija civilnog društva (lokalnih medija, nevladinih organizacija) kao i samih građana koji imaju pravo pristupa informacijama od javnog značaja. S druge strane, proces donošenja odluka u okviru neke od

formi zajedničke saradnje opština, podrazumeva samo indirektni izborni legitimitet. U tom slučaju proces donošenja odluka je manje dostupan za civilno društvo i građane što smanjuje efikasnost mehanizama kontrole i nadzora i povećava mogućnost za pojavu korupcije.

Drugi metod podsticanja međuopštinske saradnje u zemljama EU je korišćenje finansijskih podsticaja. U nekim zemljama ova vrsta podsticaja se primenjivala kroz kompenzacije za operativne troškove koji nastaju kao posledica obavljanja zajedničkih poslova. Primeri ovih podsticaja su bespovratna sredstva koja su davana opštinama za obavljanje poslova međuopštinske saradnje u pojedinim regionima Italije, zatim za uspostavljanje inspekcijske službe za zaštitu životne sredine u Holandiji kao i bespovratna sredstva za međuopštinsko planiranje pružanja zdravstvenih usluga u Finskoj. U nekim drugim slučajevima, međuopštinska saradnja služi kao uslov za alokaciju finansijskih sredstava za implementaciju projekata ili aktivnosti u opštinama zajedničkih organizacija nastalih u cilju sprovođenja procesa međuopštinske saradnje pa čak i privatnih aktera koji implementiraju određene projekte u određenim opštinama. Finansijski podsticaji su se pokazali efikasnijim metodom podsticanja međuopštinske saradnje, i to u slučajevima kada se finansijska sredstva koriste za naknadu troškova rada zajedničkih tela međuopštinske saradnje ili troškova vezanih za obavljanje određene nadležnosti. S druge strane, kada su se finansijska sredstva koristila za promovisanje zajedničkog planiranja i programiranja lokalnih politika društveno-ekonomskog razvoja, u velikom broju slučajeva saradnja među opštinama je više bila simboličkog karaktera nego što je bila stvarna. Finansijski resursi koji se koriste za podsticanje međuopštinske saradnje su raznovrsni. U nekim slučajevima ta sredstva potiču iz prikupljenih poreza koji se po tom osnovu ustupaju lokalnim vlastima kao što je slučaj u Francuskoj, ili iz donacija centralnog nivoa vlasti kao u Holandiji, ili iz fondova Evropske unije kao što je zabeleženo u slučaju Finske.

3. Razvoj međuopštinske saradnje u Srbiji

3.1. Fiskalni kapaciteti opština

Pitanje ravnomernog regionalnog razvoja u Srbiji dobilo je na značaju tokom 2000-ih godina, kada su najsiromašnije opštine u Srbiji postale do 15 puta manje razvijene od najbogatijih[7]. Brojni nacionalni strateški dokumenti i zakonske odredbe, uključujući i Ustav Republike Srbije, identifikuju ravnomeran regionalni razvoj kao jedan od osnovnih prioriteta zemlje. Zakon o regionalnom razvoju[8] koji zagovara ravnomeran regionalni razvoj i opredeljuje sredstva za isti usvojen je 2009. godine. Pomenute međuopštinske i regionalne razlike prepoznate su i kroz finansijske podsticaje nerazvijenim područjima, koje su počele da se realizuju kroz instrumente kao što su transfer za ujednačavanje fiskalnog kapaciteta opština (uveden kroz Zakon o finansiranju lokalne samouprave (LSU) 2006. godine[9]), Nacionalni investicioni plan (NIP), koji posebno targetira najnerazvijenije opštine, i druge oblike regionalne državne pomoći.

Međutim, od kada je svetska ekonomska kriza zahvatila Srbiju krajem 2008. godine, pritisci za smanjenjem javnih rashoda na svim nivoima vlasti postajali su sve veći. Zakon o finansiranju LSU prekršen je od strane Ministarstva finansija nakon pregovora sa MMF-om, kada su 2009. godine transferi opštinama ukupno smanjeni za 15 milijardi dinara, što se nastavilo i u 2010. godini. U ovom procesu, formula za ujednačavanje fiskalnog kapaciteta opština kroz transfere je uništena, jer je nije bilo moguće implementirati bez dodatnih smanjenja transfera bogatijim opštinama, što politički niije bilo izvodljivo.

Smanjenja transfera posebno su negativno uticala na fiskalne kapacitete siromašnijih opština koje karakteriše visok stepen zavisnosti od transfera centralne vlasti i koje su i pre ovih smanjenja imale probleme sa ispunjavanjem svojih nadležnosti. Istovremeno, Zakon o LSU[10] iz 2002. godine predviđa da sve i jedna opština u Srbiji ispunjava svih 39 nadležnosti predviđenih Zakonom, bez obzira na veličinu, broj stanovnika i nivo razvijenosti[11]. Kako se i za vreme ekonomske krize proces decentralizacije u različitim oblastima nastavlja (a posebno u sektorima obrazovanja, zdravstva i pružanja socijalnih usluga), čime se sve veći broj nadležnosti prebacuje na lokalne samouprave, i to bez ispunjavanja Člana 3. Zakona o finansiranju LSU, koji obavezuje centralnu vlast da za svaku novu nadležnost koja se prebacuje na lokalne samouprave mora obezbediti sredstva, opštine su u situaciji da imaju mandat za određene nadležnosti bez adekvatnih izvora finansiranja za iste, što direktno utiče na kvalitet isporučenih usluga.

U svetlu ovih fiskalnih ograničenja, ali i drugih ograničenih kapaciteta lokalnih samouprava, a naročito onih manjih i posebno nerazvijenih, da isporuče usluge u svojoj nadležnosti, međuopštinska saradnja se javlja kao instrument za povećanje kvaliteta lokalnih usluga. Prednosti međuopštinske saradnje uključuju podelu odgovornosti i rizika, kao i razmenu i deljenje relevantnih resursa, u cilju vršenja svojih nadležnosti. Bolji kvalitet lokalnih usluga, kao potencijalni ishod me-

[7] Podaci Fonda za razvoj Republike Srbije.
[8] „Službeni glasnik RS“ 51/09 i 30/10
[9] „Službeni glasnik RS“62/06.
[10] „Službeni glasnik RS“ 9/02
[11] Križanić-Pavlović T. (2010), „Međuopštinska saradnja u Srbiji: mogućnosti i izazovi“, SKGO, radna verzija

đuopštinske saradnje, povećava odgovornost lokalnih vlasti prema svojim građanima i unapređuje kvalitet života u nekim sredinama.

Međuopštinska saradnja može dovesti i do racionalizacije troškova lokalnih samouprava, što je veoma značajno iz perspektive države, naročito u vreme fiskalnih restrikcija na svim nivoima vlasti izazvanih ekonomskom krizom. Ipak, potrebno je istaći da udruživanje opština zarad zajedničkog pružanja usluga češće dovodi do povećanog kvaliteta usluge za istu cenu, umesto do apsolutnih ušteda, jer se opšti standard usluge prilagođava standardu usluge u opštini koja je do tada imala najbolju uslugu[12]. Konačno, potrebno je istaći da iako postoje brojne prednosti međuopštinske saradnje, ona ne može biti lek za sve probleme sa kojima se suočavaju lokalne samouprave u isporučivanju usluga građanima, već je u nekim slučajevima poželjno da se ona upotpuni ostvarivanjem saradnje jedne ili više opština sa pružaocima usluga iz privatnog sektora koji su tržišno efikasniji.

3.2. Potencijalni institucionalni i finansijski podsticaji

Za uspešno podsticanje međuopštinske saradnje, prvenstveno je potrebno ostvariti osnovne preduslove za već zakonski uređeno fiskalno funkcionisanje opština. Zakon o finansiranju LSU iz 2006. se mora ponovo vratiti na snagu, i zajedno sa njim transparentnost u dodeljivanju transfera opštinama, jer je stabilnost izvora finansiranja veoma važna za fiskalno zdravlje i finansijsko planiranje lokalnih samouprava. Sposobnost finansijskog planiranja je izuzetno važna za bilo kakvu proaktivnost na lokalnom nivou, uključujući i dugoročnije planiranje međuopštinske saradnje. Takođe, potrebno je usvojiti i set zakona koji bi olakšali zaduživanje opština, kao što je Zakon o javnoj svojini, koji bi omogućili povraćaj imovine opštinama[13].

Kako opštine ne dobijaju sredstva za finansiranje novih nadležnosti koje im se prebacuju za centralnog nivoa, iako je to predviđeno članom 3. Zakona o finansiranju LSU, potrebno je zagovarati primenu i ove dimenzije Zakona.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti je trenutno u procesu usvajanja kao poseban aneks Zakona o budžetskom sistemu[14] iz 2009. godine. Po sličnom principu bi se mogao usvojiti još jedan aneks koji bi obezbedio kontinuitet u finansiranju lokalnih samouprava, koji bi zaštitio lokalne samouprave od sporadičnih, protivzakonskih smanjenja transfera, koji značajno umanjuju njihove kapacitete za dugoročnije finansijsko planiranje. Ovakva legislativa bi pojačala zakonski okvir za jedan tako fragilan proces kao što uspostavljanje održivosti izvora finansiranja za lokalne samouprave.

Identifikovana je i potreba za jačom ulogom Ministarstva finansija u fiskalnim aspektima procesa decentralizacije, jer trenutno u ovom Ministarstvu ne postoji ni jedna osoba koja jê zadužena za praćenje lokalnih fiskalnih kapaciteta i njihovih zakonski propisanih finansijskih potreba. Dalje, kako je Zakon o finansiranju LSU iz 2006. godine uspostavio Komisiju za finansiranje lokalne samouprave u okviru Ministarstva finansija, potrebno je i da ovo telo dobije na značaju. Ovo telo bi moglo da radi na potencijalnom obezbeđivanju republičkih garancija za povoljnije kredite međunarodnih finansijskih institucija kao što su Banka Saveta Evrope (CEB) i Evropska investiciona banka (EIB), koji se izdaju za projekte koji kombinuju socijalne, ekološke i ekonomske ciljeve (npr. fabrika za reciklažu otpada koja zapošljava Rome je projekat iz Niša koji je prošle godine bio jedan od kandidata za

[12] Report by OSI/LGI to the Council of Europe: "The impact of the economic downturn on local government: what is happening and what can be done about it?", Open Society Institute, accessed on September 12th, 2010 at: http://lgi.osi.hu/cimg/0/1/2/6/5/Finalreportrevised.pdf

[13] Pregled potrebnih zakona može se naći u Križanić-Pavlović T. (2010), „Međuopštinska saradnja u Srbiji: mogućnosti i izazovi", SKGO, radna verzija.

[14] „Službeni glasnik RS" 54/09

finansiranje preko CEB kredita). S obzirom da ove međunarodne finansijske institucije uglavnom daju kredite koji su često preveliki za jednu opštinu, udruživanje bi opštinama pomoglo da se domognu ovih povoljnijih sredstava, po nižim kamatnim stopama, ali im za pristup ovim sredstvima često trebaju dodatne informacije kao i pomoć i/ili garancija države u samom procesu.

Zarad podsticanja međuopštinske saradnje, mogu se uspostaviti mehanizmi u okviru organizacija koje zastupaju interese lokalnih samouprava, kao što je SKGO, koji bi promovisali međuopštinsku saradnju kao instrument za poboljšanje lokalnih usluga na lokalnom nivou. Pored savetodavne i praktične pomoći opštinama u uspostavljanju međuopštinske saradnje, mogla bi se uspostaviti baza podataka sa primerima međuopštinske saradnje i javno privatnih partnerstava u Srbiji, koja bi sadržala pozitivne i negativne aspekte dosadašnjih pokušaja saradnje, naučene lekcije, kao i listu predstavnika lokala sa posebnim vrstama ekspertize i iskustava u ovim oblastima, itd.

Opštinama su takođe potrebni alati uz pomoć kojih bi mogle da preračunavaju i simuliraju buduće uštede u budžetu koje bi mogle ostvariti kroz ovakve vidove saradnje. Naime, standardizacija budžetskog izveštavanja uz mogućnost ocene kreditne sposobnosti i planiranja zaduživanja može biti od velike pomoći. Stoga bi ulaganja u softvere i baze podataka bile veoma korisne, po uzoru na softver koji je u Institutu Mihajlo Pupin razvijen za prikupljanje izvornih prihoda, gde je država kroz NIP projekat „Fiskalna decentralizacija u Srbiji" 2007. godine finansirala izradu softvera, kupovinu softvera za sve lokalne samouprave koje su se prijavile, kao i prvu godinu održavanja. Ovaj softver danas koristi oko 120 opština u Srbiji, i ovo je dobar primer međuopštinske saradnje, s obzirom na činjenicu da se glavni server ne nalazi u svim opštinama, već je zarad fiskalnih ušteda usvojen model gde je jedna opština „domaćin" servera, koji koriste i susedne opštine (npr. Užice za susedne opštine Zlatiborskog okruga).

Praksa je pokazala da je jačanje pregovaračke moći opština veoma važno pitanje, naročito u slučajevima kada međuopštinska saradnja uključuje privatnog partnera (npr. u komunalnim delatnostima). Sa tim u vezi, potrebno je zakonskom uredbom definisati tipske ugovore koje bi opštinama pružile pravnu sigurnost pri dogovaranju međuopštinske saradnje, a naročito ukoliko je u tu saradnju uključen i privatni partner.

Konačno, potrebno je finansijski podržavati izradu studija izvodljivosti i kost-benefit analiza na lokalu, uvesti privremeno finansiranje za određene projekte međuopštinske saradnje i druge finansijske podsticaje koji mogu da prošire praksu međuopštinske saradnje. Kada se radi o konkretnim finansijskim podsticajima za međuopštinsku saradnju, oblike saradnje možemo podeliti na na tzv. profitabilni i socijalni sektor. Dok se profitablini sektor odnosi na usluge koje se mogu tržišno finansirati, kao npr. odnošenje smeća, socijalni sektor (npr. domovi za stare) češće zavisi od javnih izvora finansiranja. Finansijski podsticaji za ova dva sektora se mogu ostvarivati preko različitih instrumenata, iako je suštinska ideja međuopštinske saradnje u oba slučaja ista, da se poveća kvalitet usluga za građane, a potom i da se eventualno ostvare uštede u budžetima lokalnih samouprava.

Nacionalni investicioni plan (NIP) prestavlja odličan instrument za podsticanje međuopštinske saradnje, time što bi se dala prednost (dodelili dodatni poeni) projektima koji podrazumevaju udruživanje više opština. Kako Zakon o regionalnom razvoju iz 2009. godine takođe zagovara međuopštinsku saradnju (stav 10, član 45.), podsticaji bi se mogli kreirati tako da opštine koje nisu rangirane kao najnerazvijenije po ovom zakonu mogu da dobiju dodatna sredstva ukoliko se udruže sa nekom opštinom koja je među 40 najnerazvijenijih (i.e. sa nekom od opštine iz grupe četiri člana 11. Zakona), a pogotovo po osnovu projekata koji predviđaju budžetske uštede. Naravno, ovde bi pored saradnje između susednih opština, trebalo podržati i međuopštinsku saradnju između opština koje nisu u neposrednom susedstvu uz adekvatno obrazloženje neophodnosti takve saradnje.

Čak se i kroz instrument državne pomoći, koja se ne dodeljuje lokalnim samoupravama, već preduzećima, može se stimulisati kultura saradnje između opština. Naime, subvencije javnim preduzećima će potpasti pod Zakon o kontroli državne pomoći[15] od sredine 2011, kada prelazni period

[15] „Službeni glasnik RS" 51/09

Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) istekne za javna preduzeća. Paralelno sa ovim procesom, velikom broju komunalnih preduzeća u Srbiji su vezane ruke činjenicom da nisu u mogućnosti da podignu cene komunalnih usluga, dok su u obavezi da finansiraju obaveze investicione i ekološke prirode koje im dospevaju zajedno sa usvajanjem evropskih standarda i zakonodavstva. Jedna od ovakvih stavki jeste prečišćavanje otpadnih voda, koje jê veoma skup proces čije finansiranje republička vlast ignoriše, lokalne samouprave i komunalna preduzeća ne mogu da priušte, dok su zagađivači izuzeti od obaveze kroz privatizacione ugovore, barem na određeno vreme. Ovo pitanje će se morati rešavati u narednom periodu, te bi se posebni podsticaji mogli kreirati koji bi lokalnim javnim preduzećima omogućili pristup državnoj pomoći za ovakve potrebe u slučajevima kada su njihovi osnivači više opština, i kada dokažu da kroz ovakav vid saradnje u komunalnim delatnostima mogu da ostvare uštede kroz ekonomiju obima.

U sektoru pružanja socijalnih usluga, član 20. nacrta Zakona o socijalnoj zaštiti predviđa da dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu doneti zajednički program unapređenja usluga socijalne zaštite. Kako se sredstva za finansiranje programa unapređenja socijalne zaštite obezbeđuju iz budžeta jedinica lokalne samouprave, republička tela mogu stimulisati uštede u ovom segmentu nekim finansijskim podsticajima kao što je učešće u njihovim troškovima u slučaju međuopštinske saradnje. Jedan od izvora finansiranja međuopštinske saradnje u sektoru pružanja socijalnih usluga može biti i Zakon o igrama na sreću[16]. Naime, član 7. Predloga Zakona o izmenama i dopunama Zakona o igrama na sreću, koji predlaže izmenu člana 18. Zakona, određuje da se primanja budžeta ostvarena po osnovu ovog Zakona, između ostalog raspoređuju za finansiranje ustanova socijalne zaštite i jedinica lokalne samouprave.

Takođe, pružanje podrške malim projektima umnogome može da doprinese promociji kulture međuopštinske saradnje. Ako par opština obrazuju neke zajedničke službe, npr. zaštitinika građana, kao podsticaj bi im se mogao povećati limit za ukupan broj zaposlenih u lokalnoj administraciji. Konačno, sveobuhvatnija reforma javnog sektora, koja bi uključila racionalizaciju zaposlenih u javnim preduzećima, obrazovanju i zdravstvu, takođe bi mogla podstaći međuopštinsku saradnju, čije su prednosti ekonomija obima i veći prostor za budžetske uštede.

Jedan od osnovnih problema jeste to što se opštine obično stimulišu da se takmiče za ograničene resurse, umesto da se podstiču na saradnju koja bi se nagrađivala dodatnim resursima. Ovo suštinski jeste problem reaktivne države, koja ne uzima u obzir kvalitativne aspekte rashoda i prihoda budžeta već benčmarkuje opštine na osnovu apsolutnih iznosa. Čak i transfer za ujednačavanje fiskalnih razlika između opština uzima u obzir prihode opština, bez da gleda rashodnu stranu, tj. kvalitet troškova, čime opštinama ne daje podsticaj da rashode orijentišu od tekuće potrošnje ka investicijama. Još jedan primer ovakve javne politke jeste Zakon o maksimalnom broju zaposlenih u lokalnoj administraciji, usvojen u decembru 2009. godine, koji nije uzimao u obzir efikasnost opština po strukturi rashoda, već je ciljao na smanjenje samo jedne vrste tekućih rashoda – rashoda za zaposlene, bez da je uzimao u obzir širu sliku. Podsticaji najnerazvijenijim opštinama koje su definisane u Zakonu o regionalnom razvoju iz 2009. godine takođe su primer istog takvog prihodno orijentisanog principa finansiranja, pošto ne postoji sistem za nagrađivanje opština koje ostvare značajne uštede, ili se udruže, već se samo reaktivno finansiraju najhitniji rashodi najugroženijih. Ovakva politika ne ostavlja dovoljno fiskalnog prostora za podsticanje onih lokalnih samouprava koji se ponašaju fiskalno odgovorno.

Postoje i drugi izazovi koji određuju uspeh međuopštinske saradnje. Kako često nedostaje jasna podela uloga između opština koje ostvaruju saradnju, potrebno je pronaći način da se opštine, a naročito one koje su domaćini projekta (npr. lokacijski), zaštite od *free rider* problema, gde neke opštine koriste usluge, ali u jednom trenutku prestaju da ih finansiraju (ovo je čest slučaj pri opštinskoj saradnji u oblasti kulture (npr. muzej, arhiv, pozorište).

[16] „Službeni glasnik RS“ 84/04 i 85/05

4. Zaključak

U cilju stvaranja podsticajnog ambijenta za razvoj međuopštinske saradnje u Republici Srbiji neophodno je pre svega završiti proces decentralizacije to u svim njenim aspektima: administrativnom, finansijskom i političkom. U kontekstu sprovođenja procesa decentralizacije treba napomenuti da eventualno uvođenje srednjeg nivoa vlasti (regionalizacija) neće značajno uticati na razvoj međuopštinske saradnje u Republici Srbiji, ali bi, sudeći prema iskustvima zemalja članica EU, svakako imao uticaja na oblike međuopštinske saradnje koji bi se u tom slučaju formirali.

Takođe, sam proces decentralizacije, i njemu paralelan proces demokratizacije društva, ukazuje da je potrebno opštinama ostaviti prostor da same pokreću inicijative međusobne saradnje, dok sa druge strane postoji činjenica da se međuopštinska saradnja retko kada pokreće odozdo na gore, što stvara jasnu potrebu za državnim finansijskim podsticajima u ovoj oblasti. Stoga je za uspešno podsticanje međuopštinske saradnje u Srbiji, neophodno pre svega ostvariti osnovne preduslove za već zakonski uređeno fiskalno funkcionisanje opština, pa tek nakon toga iskoristiti ostale predložene finansijske podsticaje u okviru postojećeg fiskalnog sistema zemlje.

Uspostavljanje adekvatnog zakonodavnog okvira kroz izmene i dopune važećeg Zakona o lokalnoj samoupravi koji bi preciznije definisao međuopštinsku saradnju i proces njenog uspostavljanja u Republici Srbiji predstavljao bi značajan doprinos i podsticaj razvoju međuopštinske saradnje u Srbiji.

Zarad podsticanja međuopštinske saradnje, mogu se uspostaviti mehanizmi u okviru nacionalne asocijacije lokalnih samouprava koji bi promovisali međuopštinsku saradnju kao instrument za poboljšanje lokalnih usluga na lokalnom nivou uz uštede raspoloživih bužetskih sredstava. Pored toga neophodno je definisati program namenjen za jačanje kapaciteta lokalnih administracija za uspostavljanje i efikasno funkcionisanje međuopštinske saradnje u Srbiji, u okviru kog je potrebno usmeriti posebnu pažnju na instrumente koji bi promovisali finansijske i političke prednosti međuopštinske saradnje.

Tabela 1. Oblici međuopštinske saradnje u zemljama članicama EU[17]

Zemlja	Učesnici međuopštinske saradnje	Vrsta posla	Jednokratni ili višenamenski oblici saradnje	Stalne organizacije, formalni ugovori ili mreže	Regionalni nivo vlasti ili institucija na nivou regiona
Belgija	Pored oblika saradnje koji podrazumevaju saradnju između samih opština postoje mešoviti oblici saradnje koji pored opština uključuju i druge državne institucije (regionalne vlade/agencije) ili privatne kompanije.	Saradnja je skoro isključivo ograničena na pružanje javnih usluga	Dominiraju jednokratni oblici saradnje Višenamenski aranžmani su prisutni, ali uključuju samo aktivnosti koje su funkcionalno nezavisne	Širok spektar različitih oblika stalnih organizacija	Većina stalnih organizacija su institucije na nivou regiona (regionalni agenti).
Finska	Preovladava saradnja između samih opština	Obezbeđivanje javnih usluga dominira u izvesnoj meri, ali pored toga postoje oblici saradnje koji se odnose na planiranje društveno-ekonomskog razvoja i upravljanje sredstvima strukturnih fondova EU na regionalnom nivou. Takođe u poslednje vreme se pojavljuju novih oblika saradnje u oblasti pružanja usluga i zajedničkog lokalnog razvoja.	Dominiraju jednokratni oblici saradnje. Novi oblici saradnje imaju tendenciju da budu višenamenski.	Pretežno stalne organizacije uz sve veći broj ugovorno regulisanih partnerstava kao i neformalnih mreža	Regionalne vlasti i institucije na nivou regiona (regionalni agenti).
Francuska	Pored čistih oblika saradnje između opština postoje i mešoviti oblici saradnje koji pored opština uključuju i druge državne institucije	Dominira pružanje javnih usluga. Znatan broj udruženja u urbanim sredinama se bavi poslovima prostornog planiranja	Oba oblika postoje, stim što jednokratni aranžmani sve više ustupaju mesto višenamenskim aranžmanima.	Stalne organizacije.	Pretežno regionalne vlasti
Nemačka	Pored čistih oblika saradnje između opština u oblasti planiranja ekonomskog razvoja postoje i mešoviti oblici saradnje koji pored opština uključuju i privatne kompanije	U najvećoj meri dominira pružanje javnih usluga. Određen broj udruženja u urbanim sredinama se bavi poslovima planiranja upotrebe zemljišta, prostornog planiranja i integrisanog regionalnog planiranja.	Dominiraju jednokratni oblici saradnje	Stalne organizacije za pružanje usluga kao i mreže za planiranje u oblasti socio-ekonomskog razvoja	Pretežno regionalne vlasti
Italija	Brojni oblici saradnje između opština	U najvećoj meri dominira pružanje javnih usluga. Pored toga asocijacije se bave planiranjem i koordinacijom politika socio ekonomskog razvoja socijalne i zdravstvene zaštite.	Višenamenski aranžmani su dominantno zastupljeni	Stalne organizacije,ugovori o zajedničkom pružanju usluga i socio ekonomskom razvoju kao i mreže za planiranje	Regionalne vlasti i institucije na nivou regiona (regionalni agenti).
Holandija	Pored čistih oblika saradnje između opština postoje i u ograničenom obimu mešoviti oblici saradnje koji pored opština uključuju i druge državne institucije.	U najvećoj meri dominira pružanje javnih usluga. Određen broj udruženja u urbanim sredinama se bavi poslovima prostornog planiranja i planiranjasocijalnog stanovanja.	Obe navedene vrste su prisutne u praksi stim što je trend da se višenamenskeoblici sardnje razdvoje u posebne jednokratne oblike saradnje.	Stalne organizacije za pružanje usluga kao i mreže za planiranje u oblasti socio ekonomskog razvoja	Pretežno regionalne vlasti
Španija	Pored čistih oblika saradnje između opština povećava se broj mešovitih oblici saradnje koji pored opština uključuju i druge državne institucije.	U najvećoj meri dominira pružanje javnih usluga.	Obe navedene vrste su prisutne u praksi.	Stalne organizacije.	Pretežno regionalne vlasti
Velika Britanija	Pretežno postoje mešoviti oblici saradnje koji uključuju opštine i privatne kompanije u pružanju usluga kao i u oblasti socio ekonomskog i prostornog planiranja na regionalnom nivou. Oblici saradnje koji uključuju samo opštine se sve više podstiče od strane centralnog nivoa vlasti.	Dominira pružanje javnih usluga. U mnajoj meri se javljaju asocijacije za planiranje I koordinaciju socio ekonomskog razvoja na regionalnom nivou.	Višenamenski aranžmani su dominantno zastupljeni	Pretežno ugovori o pružanju zajedničkih usluga. Mreže za socioekonomsko planiranje i prostorno planiranje	Stalne organizacije su retke i pretežno u formi insitutcija na nivou regiona

[17] Izvor: INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN EUROPE Edited by Rudie Hulst & André van Montfort, Vrije Universiteit Amsterdam, The Netherlands, Springer, 2007