

Case study:

MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA

NAUČNE LEKCIJE IZ ŠVEDSKE O DECENTRALIZACIJI U LOKALNIM SAMOUPRAVAMA

Često se mogu čuti izgovori ili opravdanja da lokalne samouprave u Srbiji nemaju dovoljno kapaciteta da ispune sva očekivanja svojih lokalnih zajednica.

Argumenti su prisutni u velikoj meri, počevši od toga da smo nedovoljno jaka ekonomija, da nemam dovoljno materijalnih kapaciteta, negde su i kadrovski kapaciteti u manju. Ono što je zajedničko jeste da lokalne samouprave u velikoj meri nisu u mogućnosti da idu u korak sa nekim evropskim razvijenim zemljama jer nemaju dovoljno kapaciteta – što, ako se gleda samo iz tog ugla, jeste tačno.

Da li možda postoji primer neke zemlje koja je početkom 20. veka bila ne tako ekonomski razvijena, a koja je danas na vrhu liste evropskih ekonomija?

Hajde da za trenutak zavirimo u Švedsku i švedsko uređenje lokalnih samouprava. Zašto ova tema može dodatno biti interesantna u Srbiji, naročito sektoru lokalnih samouprava.

Naime, Srbija razvrstava regione prema stepenu razvijenosti, ali isto tako i razvrstava i jedinice lokalne samouprave po stepenu razvijenosti u Srbiji, odnosno kategorizuje svoje opštine upoređujući njihov pojedinačni stepen razvitka sa republičkim prosekom. Detaljnije o ovome može se pročitati na jednom od [tekstova Nacionalne Koalicije za Decentralizaciju](#).

Ono što ovaj tekst u nastavku nudi posebno može biti interesantno za devastirane opštine kojih za sada u Srbiji imamo 19. Konkretnije, od pomenutih 19 devastiranih, čak 15 ih je na jugu Srbije, gde su geografski blizu i potencijalne modele saradnje sa kojima ćemo se susresti u nastavku mogli bismo primeniti na ove opštine, ili makar možemo biti inspirisani da prevaziđemo i izvučemo ove opštine iz ovog nemilog statusa u kojem se nalaze već duži niz godina.

Poslednjih decenija, švedske jedinice lokalne samouprave su prihvatile koncept međusobne saradnje, kao jedan od vitalnih načina za rešavanje izazova koje nameće sve veći apetiti lokalnih zajednica, a sve oskudniji resursi. Inicijalno je važnost međuorganizacijske saradnje i podele resursa prepoznala akademska zajednica i to iz različitih akademskih disciplina, uključujući ekonomiju, menadžment i političke nauke.

Potom je nastupio i prirodan sled događaja u jednoj demokratski osvešćenoj i krajnje decentralizovanoj zemlji, a to je da su potencijalne koristi od saradnje privukle i javne i privatne organizacije, inspirišući dodatne napore u međusektorskoj saradnji, a sve sa ciljem da lokalna zajednica bude bolje mesto za sve njene članove.

Opširno se raspravljalo o zajedničkim nastojanjima lokalnih samouprava u Švedskoj, vođeni uviđanjem da ispunjavanje obaveza i misija postaje sve složenije. Mnoštvo zadataka koji zahtevaju različite nadležnosti često ostavljaju male opštinske organizacije fragmentiranim i manje isplativim. Kao odgovor, opštine su se okrenule inicijativama za međuopštinsku saradnju, što je predstavljalo kontra-težu i alternativu strukturnim promenama poput spajanja opština (zapravo ovo je predstavljalo opiranje centralizaciji na lokalnom nivou).

Cilj je da se postigne ekonomija obima [1] kroz poboljšanu saradnju u specifičnim oblastima, pripremajući lokalne samouprave da se suoče sa sektorskim izazovima.

Istorijski gledano, zajednički naponi među švedskim opštinama su uglavnom uključivali privremenu razmenu resursa omogućenu kroz mreže za razmenu informacija i stručnosti. Međutim, sve veći pritisci društva su zahtevali daleko organizovanije pristupe.

Saradnja se u početku posmatrala kao alternativa konkurenciji (konkurentnom tržištu) i privatizaciji tokom 1990-ih. Dakle počelo se tako što se gledalo obezbeđivanje neke materijalne koristi. Međutim, fokus se poslednjih godina pomerio ka obezbeđivanju kapaciteta za adekvatno upravljanje operacijama na lokalnom nivou i ovaj trend se preusmerio na više altruistički pristup – kako može da se zaista pomogne građanima (poreskim obveznicima). S druge strane, preusmeravanje na ispunjenje i zadovoljenje što većeg broja usluga prema građanima, naročito u rapidno-evolutivnom okruženju, zahteva mnogo više resursa, kapaciteta, kadrova, stručnosti. Ono što se predvidelo to se i obistinilo, a to je da mnoge opštine sada sve teže ispunjavaju svoje obaveze zbog nedostatka finansijskih i ljudskih resursa. Saradnja se stoga pojavila kao način za prevazilaženje novonastalih izazova.

[1] Ekonomija obima se može definisati kao situacija u kojoj organizacija povećava proizvodnju, dok u isto vreme smanjuje troškove. Drugim rečima, to je strategija koja pokušava da maksimalno smanji troškove i izdatke dok ujedno povećava performanse organizacije, čineći proizvodnju većom.

Za postizanje značajnog napretka u pružanju efikasnog odgovora na novonastale izazove, lokalni sektor ističe važnost povećane horizontalne saradnje. Sistem neformalnog udruživanja (lokalni naziv: „labave saradnje“) postale su prevaziđene kada je reč o srednjim ili većim poduhvatima – dakle sistem koji je funkcionisao na bazi dobre volje bio je prevaziđen i javila se potreba za alternativom; umesto toga, potrebno je formalizovanije spajanje i kreiranje zajednički fondova, odnosno ujedinjenje resursa da bi se preuzela odgovornost za zadatke kojima su samouprave prethodno pojedinačno upravljale, najčešće vrlo neuspešno. Ono što se navodi da su bili motivi za iniciranje reforme u međuopštinskoj saradnji jesu su pojačana efikasnost i efektivnije upravljanje resursima. Stvaranje boljih uslova za razvoj i obnovu takođe je bila česta motivacija.

"Potencijalne koristi od međuopštinske saradnje privukle su i javne i privatne organizacije"

Međutim, u 21. veku potreba za kompetencijama, veštinama i znanjem pojavila se kao centralni motiv za iniciranje još većeg stepena međuopštinske saradnje.

Mnoge lokalne samouprave se bore da privuku i regrutuju kvalifikovano osoblje, koje se sve češće opredeljuje za privatni sektor. Za tako nešto potrebno je osnivanje većih organizacija, koje bi bile formirane od strane dve ili više jedinica lokalne samouprave, gde bi te organizacije bile osnovane sa širokim spektrom aktivnosti, te bi ujedno i predstavlja priliku da se ponude privlačne radne mogućnosti (radna mesta) koje bi delovale privlačno i za eksperte iz različitih oblasti, ali i za opšte stručnjake. Eto novih kadrova, samim tim eto novih ideja, inovacija, a zatim i rešenja. Eureka!

Efekti se ovde mogu sagledavati dvojako: prvi je zapošljavanje i privlačenje visokokvalifikovanih ljudi koji bi svoju ekspertizu usmerili u napredovanje lokalne samouprave, dok je drugi efekat svakako ekonomičnost, obzirom da bi više opština učestvovalo u obrazovanju ovako obimnih radnih organizacija.

Jedan od primera koji može ilustrovati međuopštinsku saradnju gde se zajedničkim resursima može postići najveći mogući efekat, a koji male opštine samostalno ne bi mogle da iznesu, jer su veoma neisplativi: Kreiranje organa javne vlasti koji je zadužen za prirodni katastrofa (eng. „rescue services“).

Uzmimo primer da u slučaju elementarne nepogode, za jednu opštinu je potrebno najmanje 3 specijalizovana vozila, 20 zaposlenih i niz drugih neophodnih resursa i kapaciteta da bi se takva jedna služba održavala. Elementarnih nepogoda može da ne bude i po nekoliko godina, ali kada se dese, ovakva služba je neophodna.

Održavanje ovakve službe nikako nije ekonomično, naročito kada su male opštine u pitanju. Sada je potrebno zamisliti da postoji nekoliko takvih opština kojima su potrebni isti kapaciteti u slučaju nepogode, koja je takođe upitna da li će se i kada desiti. Dakle, ako imamo jednu zajedničku službu, u koju svaka od opština uloži 50% od ukupno predviđenih sredstava, dobićemo vrlo visoko opremljenu i kvalifikovanu službu, izuzetno ćemo rasteretiti lokalne budžete, a građani će biti možda i bezbedniji za slučaj elementarnih nepogoda. Ovo je samo jedan primer, radi boljeg razumevanja materije koju obrađujemo.

Dok su zapošljavanje i ekonomičnost identifikovani kao centralni motivi za saradnju, drugi ciljevi se takođe ovim putem promovišu. Jedinice lokalne samouprave ističu važnost stimulisanja lokalnog ekonomskog rasta i razvoja, koji se ne može ostvariti ako bi ove jedinice nastupale kao pojedinačni akteri na tržištu. Rešavanje regionalnih izazova zahteva zajedničke organizacione napore. Dakle kao kompetentni akteri na tržištu, lokalne samouprave ovde imaju potencijal da ostvare svoju misiju, a to je da unaprede svoje usluge koje nude građanima.

Konačno, usklađivanjem lokalnih regulativa i propisa opštinskih upravnih organa osigurava jednak tretman u pitanjima koja prevazilaze opštinske granice, kao što su recimo pitanja zaštite životne sredine, sprečavanje od prirodnih katastrofa, zdravlje i slično.

Kooperativni put švedskih jedinica lokalne samouprave odražava njihovu posvećenost prevazilaženju ograničenja u resursima, povećanju efikasnosti i zadovoljavanju rastućih potreba svojih zajednica. U narednim poglavljima ćemo istražiti različite oblike saradnje, analizirati potencijalne koristi takvih vidova saradnji i razmotriti faktore koji utiču na uspešno pokretanje i razvoj saradnje lokalnih samouprava u Švedskoj. Već u sledećem poglavlju bavimo se temama koje bacaju svetlo na transformativnu moć saradnje u švedskom samoupravnom pejzažu.

Mnoge lokalne samouprave se bore da privuku i regrutuju kvalifikovano osoblje



RAZLIČITI OBlici SARADNJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Saradnja među opštinama podrazumeva okupljanje zainteresovanih strana (stejkholdera) i dogovaranje o tome koji je najbolji način na koji mogu da deluju kolektivno na svačije zadovoljstvo. U ovom poglavlju ćemo istražiti različite oblike saradnje, ali i pravne okvire koji regulišu vidove međuopštinske saradnje u Švedskoj.

Iz pravne perspektive, mogu se identifikovati tri glavna oblika saradnje:

1. Neformalna ili kolokvijalno nazvana „Labava“ saradnja:

Ovo je najčešći oblik, gde se saradnja zasniva na dogovorima ili sporazumima koji su postignuti bez pravno-obavezujućih odredbi. To je saradnja u skladu sa dobrim poslovnim običajima i zasniva se na dobroj volji da se deluje na obostrano zadovoljstvo, međutim nema mehanizama koji bi obavezali bilo koju stranu ovakvih dogovora/sporazuma na neko (ne)činjenje.

Stranke se oslanjaju na uzajamno prilagođavanje i poverenje, i ovakvi odnosi se često zasnivaju između pojedinaca, predstavnika organa vlasti ili funkcionera dve ili više različitih jedinica lokalne samouprave. Labava saradnja se obično praktikuje u manje razvijenim međuopštinskim saradnjama i primenjuje u najvećoj meri samo na projekte i poduhvate manjeg obima.

2. Saradnja ostvarena javnim-pravnim regulativama:

Ovaj oblik uključuje saradnju regulisanu javno-pravnim normativom, kao što su statutarni međuopštinski organi i kreiranje međuopštinskih odbora koji će se baviti nekom zajedničkom temom ili zajedničkim interesima opština koje ulaze u saradnju. Da pojasnimo, kada kažemo statutarni međuopštinski organi ovde se misli na organe javne vlasti koje osnivaju dve ili više jedinica lokalne samouprave, a s namerom da se napravi organ ili organizacija koja prevazilazi kapacitete jedne od strane osnivačice (primer spasilačke službe iz prethodnog poglavlja). Dakle ovo su oni organi javne vlasti koje kreiraju više različitih opština kako bi se pružio adekvatan odgovor na potrebe svake od lokalnih zajednica koje osnivaju ovakav organ javne vlasti. Ono gde se javlja potreba za legislativom u ovakvom odnosu, odnosno potreba za zakonskom regulativom nastaje kada postoji zajedničko finansiranje aktivnosti ili zajednička ulaganja, kojima se dovodi do osnivanja novih zajedničkih organa javne vlasti. Ovaj oblik saradnje se u praksi pokazao kao najefikasniji, do sada.

3. Saradnja ostvarena privatno-pravnim normativom:

Ovaj oblik podrazumeva saradnju regulisanu privatnim pravom, kao što su saradnje zasnovane na ugovorima i ugovornim obavezama ili stvaranjem zajedničkih društva sa ograničenom odgovornošću. Razlog za primenu privatnopravnog okvira saradnje jeste taj što se na ovaj način obezbeđuju fleksibilnost u strukturiranju napora saradnje i omogućava se lokalnim samoupravama da saraduju na specifičnim pitanjima i projektima, istovremeno održavajući svoje nezavisne operacije.

Švedske jedinice lokalnih samouprava učestvuju u širokom spektru projekata međusobne saradnje, na koji način prevazilaze mnoge izazove koje samostalno ne bi mogli da prevaziđu – dakle moć udruživanja je ovde potpuno opravdana i jasna, a značaj autonomije jedinica lokalne samouprave samo je dodatno podstaknut. Mogućnost da jedinica lokalne samouprave samostalno odlučuje o potencijalnom udruživanju sa drugim jedinicama, bez ikakve direktive ili konsultacije sa centralnim vlastima, zaista je vrlo autentičan primer decentralizacije i autonomije lokalnih vlasti, na čemu se švedski sistem inače bazira.

Istraživanja pokazuju da vid „labave“ saradnje predstavlja najčešći oblik saradnje, koji čine oko 75% kooperativnih inicijativa. Drugim rečima, 75% jedinica lokalnih samouprava saraduju na bazi međusobnog poverenja, dobre volje i u skladu sa dobrim poslovnim običajima.

Ovakvi oblici neformalne saradnje pokazali su vrlo pozitivne rezultate, posebno u poduhvatima manjeg obima, obzirom da se birokratska gušenja i nepotrebno duge procedure zaobilaze i fokus se stavlja na praktičnim i brzim rešenjima. Ovo implicira da je u Švedskoj, naročito na lokalnom nivou, nivo međusobnog poverenja na veoma viskom nivou, naročito jer su efekti ovakvog vida saradnje vrlo pozitivni, a kvalitet rezultata se pokazao na istom nivou kao i kod formalnih oblika saradnje. Ove kooperativne intervencije imaju potencijal da poboljšaju ukupnu efikasnost samim tim što su u osnovi veoma fleksibilni, a opet efikasni i efektivni. Sve ovo je ostvarivo kada su manje obimni međuopštinski poduhvati u pitanju. S druge strane, kada je reč o kompleksnijim rešenjima, gde se želi postići najviši stepen ekonomije obima, neophodan je sadržajniji oblik saradnje koji obuhvata veći deo resursa, pa je samim tim neophodno formalizovati takav međusobni odnos dva entiteta.

Švedani gledaju u budućnost jer veruju da ćemo se tamo sresti, pa tako gledajući u budućnost, sledeći koraci za Švedsku uključuju dalje istraživanje i usavršavanje organizacionih oblika za saradnju lokalne uprave. Postoji potreba da se proceni prikladnost svakog oblika saradnje na osnovu specifičnih ciljeva i zahteva zajedničkih napora. Ova procena će obezbediti da izabrani oblik saradnje bude u skladu sa željenim ishodima i da olakša efikasno donošenje odluka i raspodelu resursa.

Može biti vrlo zanimljiv podatak da je od početka 21. veka primetan porast osnivanja novih organa javne vlasti i organizacija u zajedničkom vlasništvu (međuopštinskih organa). Od početka kreiranja ove vrste organa i organizacija, do 2007. godine broj međuopštinskih organa se povećao na 94, a u ovom periodu su počeli da se formiraju i međuopštinski odbori da bi već 2013. godine ovaj broj porastao na 697 formalno osnovanih međuopštinskih organa koje su osnovale dve ili više opština.



U zaključku, budućnost saradnje lokalne samouprave u Švedskoj leži u strateškom odabiru organizacionih oblika koji su usklađeni sa ciljevima zajedničkih doprinosa. Odabirom najprikladnije pravne strukture, lokalne samouprave mogu poboljšati nivo profesionalizma (na čemu se u Švedskoj izuzetno insistira, naročito u javnom sektoru), pojednostaviti procese donošenja odluka i efikasno upravljati resursima. Kako Švedska nastavlja da razvija svoj pristup saradnji, fokus ostaje na ostvarivanju prednosti velikih razmera, negovanju sinergije i obezbeđivanju održivog razvoja lokalnih zajednica.

Štaviše, kako saradnja postaje sve vitalnija za rešavanje složenih izazova, ključno je stvoriti okruženje podrške koje podstiče opštine da se upuste u zajedničke inicijative. Ovo podrazumeva obezbeđivanje neophodnih zakonskih okvira, podsticaja i smernica kako bi se olakšala saradnja i maksimizirale njene koristi. Kontinuirana evaluacija i praćenje napora saradnje omogućiće identifikaciju najboljih praksi i širenje naučenih lekcija širom švedske lokalne uprave.

U narednim poglavljima ćemo dublje proći u potencijalne koristi saradnje i ispitati faktore koji pokreću pokretanje i razvoj inicijativa saradnje među švedskim opštinama. Pratite nas kako biste otkrili transformativnu moć saradnje u oblasti lokalne uprave.

POKRETANJE I RAZVOJ MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA

PREVAZILAŽENJE IZAZOVA I MAKSIMIZIRANJE KORISTI

U prethodnim poglavljima istražili smo oblike saradnje i kontekst u kojem se odvija saradnja lokalne samouprave u Švedskoj. Sada, hajde da uđemo dublje u izazove sa kojima se suočavaju prilikom pokretanja i razvoja saradnje među opštinama, kao i potencijalne koristi koje se mogu ostvariti kroz efikasnu saradnju.

Saradnja, kako unutar tako i između organizacija, prepoznata je kao složen i težak proces na međunarodnom nivou (Hukham i Vangen, 2005). Na nivou lokalne samouprave, međuorganizacijska saradnja se smatra važnom, ali teškom za postizanje (Dolleri et al., 2007; Dolleri and Johnson, 2005; Entwistle i Martin, 2005; Varner, 2011). Međutim, Švedska ima brojne uspješne primere međuopštinske saradnje. Tokom 1960-ih i 1970-ih, kada su se opštine suočile sa novim zahtevima u pogledu ekološke i tehničke ekspertize, udružile su se da investiraju u infrastrukturu kao što su upravljanje vodom i otpadom. Ovi zajednički projekti su imali jasno prepoznatljive ciljeve i nisu ugrozili postojeće kapacitete, baš naprotiv. S tim u vezi, trenutna situacija u Švedskoj se značajno promenila, baš iz razloga što su na vreme uložili međusobnu saradnju i dopunjavanje kapaciteta koji su bili neophodni da bi se postigao opšti cilj koji ide u korist svima. Ovo je sve rezultovalo da postojeći sistemi sada imaju kapacitete i resurse koji dobro veoma funkcionišu za pružanje usluga iz ovih, ali i mnogih drugih oblasti koje su se prirodno nadovezale i nadgradile vremenom.

(Anell i Mattisson 2009) zaključuju da su „laki dobici“ od ostvarene saradnje, bilo da se radi o kompleksnijoj ili manje kompleksnijoj saradnji, već ostvareni. Švedani se sada suočavaju sa nečim novim. Izazov sada leži u rešavanju sve veće oskudice materijalnih resursa i razvoju kapaciteta organizacija da ispune buduće zahteve. Površna saradnja ili „manji“ ugovori neće više biti dovoljni. Da bi se istinski iskoristile prednosti i pripremile za budućnost, neophodna je opsežna koordinacija i restrukturiranje. U ovom smislu, saradnja podrazumeva usklađivanje prioriteta i pojedinačnih interesa, zahtevajući od organa upravljanja i donosioca odluka da donose ključne odluke i izvršavaju predviđene planove. Oslanjanje isključivo na „labave“ međusobne sporazume među opštinama možda nije realno u ovom kontekstu – naročito sada kada sat otkucava i resursa je sve manje.

Iako se razvoj zajedničkih ciljeva često smatra faktorom uspeha u saradnji, važno je biti realan u pogledu mogućnosti potpuno zajedničkih ciljeva. Inicijative za saradnju između opština često su vođene ambicijom da se poboljša i ekonomija i kvalitet usluga. Međutim, često nedostaju precizni opisi očekivanih ishoda i načina na koji ih treba pratiti ili meriti ostvarenost istih. Ovo može dovesti do nezadovoljstva ako stranke imaju različita očekivanja u pogledu osnovnih ishoda.

Jedan značajan pokretač za strane da se dogovore i krenu u zajednička rešenja je prisustvo zajedničkih spoljnih pretnji. Ove pretnje mogu imati formu novog zakonodavstva koje se suprotstavlja ciljevima lokalne zajednice ili makar otežava njihovo ostvarivanje, mogu imati formu potrebe za sistemskim promenama kako bi se rešili problemi, recimo, životne sredine, a što s druge strane ugrožava neke druge interese ili ciljeve lokalne zajednice, te mogu imati i formu kojom se zahteva ukidanje ili ograničavanje određenih operacija, odnosno usluga u kojima lokalna zajednica uživa.

Kada ove „pretnje“ i prateće aktivnosti preuzima „neko drugi“ (spoljni faktor), lakše je postići dogovor o formiranju zajedničkog rešenja – princip „u muci se udružuju junaci“.

Kada ove „pretnje“ i prateće aktivnosti preuzima „neko drugi“ (spoljni faktor), lakše je postići dogovor o formiranju zajedničkog rešenja – princip „u muci se udružuju junaci“.

Međuopštinska saradnja tada pruža dodatnu vrednost svim stranama bez direktnog uticaja na njihovo trenutno poslovanje. Započinjanje zajedničkih operacija ili izgradnja zajedničkog objekta kao odgovor na zajedničku pretnju pokazalo se posebno korisnim. Mnogi regionalni objekti, poput onih koji se bave strožim ekološkim zahtevima, nastali su kada je nekoliko opština istovremeno moralo da ulaže značajna sredstva u tu vrstu „odbrane“ od ekoloških pretnji.

Saradnja je takođe ostvariva kada je svrha da se generiše ekonomska dobit koju jedinice lokalne samouprave koje međusobno saraduju mogu da dele bez direktnog uticaja na sopstvene resurse. Međutim, ako saradnja zahteva neke veće interne promene ili „žrtve“ u okviru sopstvenih aktivnosti ili u još težem slučaju internih resursa, postizanje konsenzusa oko zajedničkog cilja i interesa postaje sve teže. Argument za promenu nečijeg poslovanja je ukorenjen u uverenju da će rizik od operativnih promena biti još veći ako se ne reši spoljna pretnja – ako toga nema, veoma je upitna saradnja dveju strana.

Vredi napomenuti da je saradnja između partnera na zajedničkoj nabavci i cenovnom pritisku na dobavljače relativno neproblematična. To je zato što je ekonomski potencijal u takvim slučajevima jasno prepoznatljiv, a posledice promene prvenstveno utiču na spoljne strane, a ne na lokalne samouprave koje saraduju. Mnogi primeri saradnje kroz sporazume o zajedničkoj kupovini zasnovani su na ovom obrazloženju. Dakle kod jasno vidljivih materijalnih koristi ili dobitaka, konsenzus je neupitan.

Ukratko, saradnja lokalnih vlasti u Švedskoj suočava se sa različitim izazovima i mogućnostima. Iako postoje vrlo uspešni primeri, trenutni spektar izazova zahteva viši stepen usaglašenih zajedničkih napora da se uhvati u koštac sa nedostatkom resursa i pripremi se za buduće izazove koje još nismo u mogućnosti ni da identifikujemo. Saradnja napreduje kada se strane dogovore o zajedničkim rešenjima vođenim zajedničkim spoljnim pretnjama i kada se ekonomske koristi mogu podeliti bez ugrožavanja pojedinačnih internih operacija ili resursa. Put ka efikasnoj saradnji zahteva pažljivo razmatranje prioriteta, posvećenost razvoju zajedničkih ciljeva i spremnost da se prilagode i prihvate promene.



STRUKTURA SARADNJE UNUTAR MEĐUOPŠTINSKIH

Vidimo da je trend porasta broja međuopštinskih organa u Švedskoj prisutan, naročito od početka dvehiljaditih godina, pa sve do danas. Naravno, kao i u svakom obliku saradnje, postoje neki tehnički izazovi i prepreke koje je potrebno prevazići. Kako to rade švedske opštine unutar međuopštinskih organa.

Jedan značajan izazov je obezbeđivanje adekvatne političke zastupljenosti svake opštine u okviru međuopštinske organizacije ili organa. Identifikovane su poteškoće u obezbeđivanju zastupljenosti i transparentnosti opozicionim strankama, ali i manjinama, posebno u izvršnim odborima ili upravnim telima. Da bi se rešilo ovo pitanje, učinjeni su neki pokušaji da se proširi zastupljenost uvođenjem saveta međuopštinske organe javne vlasti.

Verovatno bi sve bilo u redu da je situacija takva da svega dve opštine kreiraju jedan međuopštinski organ, ali... sve je češći primer, naročito nakon 2007. godine, gde se više od dve opštine udružuju u kreiranju jednog ili više ovakvih međuopštinskih organa. Kako se povećava broj opština koje učestvuju, sve je teže voditi računa o inkluzivnoj politici, tj. o odnosu zastupljenosti svih strana i stejkholdera u međuopštinskim organima.

Povećan broj zajedničkih tela takođe postavlja veće administrativne zahteve za procese donošenja odluka, kako unutar organizacije, tako i u odnosu na spoljne faktore kao što su budžetiranje i investicije – dakle ništa dok birokratija ne umeša svoje prste i zamrsi konce (teško nam je s birokratijom, ali ne možemo bez nje).

Transparentnost i odgovornost su usko povezani sa predstavljanjem i predstavljачkom politikom. Izabrani političari su odgovorni biračima u svojoj lokalnoj zajednici, zbog čega je od ključne važnosti da se odrede koja pitanja treba da se rešavaju u okviru međuopštinskih organa, a koja su, recimo, od vitalne važnosti za lokalnu zajednicu. Tu se dolazi do jedne od prepreka u smislu što nije ta opština sama u procesu odlučivanja i donošenja odluka unutar međuopštinskog organa – ovde je pitanje da li će se ta vitalna pitanja poklapati sa interesima drugih opština i lokalnih zajednica ili će se međuopštinski organ preusmeriti da se bavi nekim drugim, manje bitnim pitanjima za datu opštinu. Kako se neke opštinske operacije i aktivnosti prenose na međuopštinske organe, obezbeđivanje pristupa i transparentnosti postaje izazovnije, sa brojnim događajima koje treba pratiti. Ovo postavlja složena pitanja o političkom uticaju i odgovornosti.

U aktivnostima koje se finansiraju iz poreza, alokacija resursa i ulaganje napora (davanje doprinosa) može biti vrlo izazovno takođe. Političari svake opštine koja je tvorac međuopštinskog organa nastoje da obezbede resurse za svoje birače, a zbog prirode političkih izbora i razlike u političkim ideologijama među strankama i političarima, može biti vrlo zanimljivo kako će se uređivati sama interna politika međuopštinskog organa.

Kako prevazići pomenute izazove?

Efikasno upravljanje i kompromisna rešenja su u ovim varijacijama unutar zajedničkih organa je od suštinskog značaja. Uspeh u politikama lokalnog karaktera koje finansiraju poreski obveznici, plaćajući lokalni porez, zahteva eksplicitno definisanje uslova kontrole za zajedničku organizaciju i njene odnose sa opštinama članicama. Balansiranje potrebe da svaka opština utiče na troškove i kvalitet sa ostvarenjem ekonomije obima, do sada se pokazala se problematičnom, ali ne i nerešivom. Postaje teško predvideti prioritete i preraspodele između različitih opština, a ono što je vrlo zanimljivo i slično sa, recimo Srbijom i situacijom u Srbiji, usklađenost sa Zakonom o javnim nabavkama može dodatno zakomplikovati stvari u okviru međuopštinskih organa gde je mnogo različitih zajednica uvezane u saradnju kroz ovaj jedan organ.

Interakcija između opštine i međuopštinskog organa unosi dodatne složenosti. Iskustva se razlikuju u različitim slučajevima, posebno kada su aktivnosti koje je potrebno da međuopštinski organ sprovodi vrlo politički osetljive, u smislu da su predstavnici pojedinih opština aktivniji u zaštiti interesa svojih birača, što može ometati napore da se uz ograničena sredstva i resurse omogući najveća moguća dobit (ma šta se pod „dobiti“ podrazumevalo).

S obzirom na sve veću zastupljenost zajedničkih organizacija, ključno je pažljivo pratiti njihovo političko upravljanje i dizajnirati efikasne strukture upravljanja. Moraju se uspostaviti procedure kako bi se utvrdilo šta se smatra zajedničkim i da bi se alocirali doprinosi, nivoi ulaganja i odluke o tarifama, posebno u slučajevima kada su aktivnosti i sredstva specifični za opštinu. Zajednička organizacija zahteva sveobuhvatan pregled i razmatranje ukupnih uslova, a ne samo uslova pojedinih opština. Kako se broj učesnika povećava, postoji veći rizik da pojedinačna opština doživi povećanje troškova ili pad kvaliteta. Lokalni političari se mogu suočiti sa izazovima u opravdavanju takvih ishoda svojim biračima.

U rešavanju ovih implikacija, opštine moraju stalno da procenjuju i usavršavaju svoje pristupe saradnji unutar međuopštinskih organa i organizacija. Ključno je pažljivo pratiti njihovo političko upravljanje i dizajnirati efikasne strukture upravljanja, dovoljno fleksibilne i otvorene da budu stalno preispitivane kako bi proces evolucije međuopštinskih organa bio konstantno prisutan. Ovo uključuje pronalaženje delikatne ravnoteže između lokalnih interesa, ekonomije obima i efikasnih mehanizama upravljanja – ključne reči bi ovde bile „BALANS“ i „FLEKSIBILNOST“. Na taj način, Švedska može da iskoristi potencijal saradnje dok se bavi složenošću koja se javlja u zajedničkim nastojanjima, na kraju radeći na poboljšanju pružanja usluga svojim lokalnim zajednicama i održivom razvoju.

ANALIZA POTENCIJALA

MAKSIMIZIRANJE KORISTI OD MEĐUOPŠTINSKE SARADNJE JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA

Kroz sagledavanje saradnje lokalnih samouprava u Švedskoj, prošli smo kroz različite oblike saradnje i izazova sa kojima se samouprave mogu susreti nakon pokretanja i razvoja zajedničkih napora, odnosno nakon ulaganja u međuopštinsku saradnje. Sada, hajde da uđemo dublje u analizu potencijalnih koristi koje se mogu ostvariti kroz saradnju i faktora koji doprinose uspešnim ishodima.

Da bi osigurale uspešnu saradnju, organizacije moraju imati zajedničko razumevanje zašto žele da saraduju, kao i šta tačno žele da postignu. Jedan efikasan način da se to postigne je da „govore istim jezikom“, odnosno da jasno komuniciraju svoje potrebe, ciljeve i željene ishode, te da putem otvorene komunikacije pokrenu inicijalnu kapislu saradnje. Na osnovu istraživanja profesora Ola Mattisson-a iz 2000. godine, potencijal kooperativnog rešenja, dakle potencijal međuopštinske saradnje, može se analizirati kroz četiri dimenzije:

1. Priroda potencijala

Priroda potencijala se odnosi na vrstu dobiti ili koristi koje se mogu očekivati od saradnje. Očekivanja zainteresovanih strana u pogledu prirode potencijala igraju ključnu ulogu u oblikovanju njihovih stavova i akcija prema razvoju saradnje. Prednosti se mogu manifestovati u različitim oblicima sinergije. Finansijske sinergije mogu obezbediti bolji pristup kapitalu i mogućnostima podele rizika za velike investicione projekte. Povećana tržišna moć može dovesti do povoljnih cena i uslova koje opštine mogu dobiti od dobavljača kroz zajedničke nabavke. Sinergije kompetencija se mogu postići kada male opštine udruže snage da obezbede specijalizovane veštine ili unaprede upravljanje određenim aktivnostima. Konačno, tu su nam operativne sinergije koje se mogu ostvariti kroz koordinisanu produktivnost i ekonomiju obima, što rezultira smanjenjem troškova i povećanom efikasnošću.

2. & 3. Veličina i Prepoznatljivost (detektibilnost):

Veličina i detektibilnost potencijala predstavljaju drugu i treću dimenziju analize. Od ključne je važnosti da sve uključene strane dele uverenje da su koristi od saradnje značajne i ostvarive kako bi se uopšte ostvarila sinergija.

Ako je identifikovani potencijal neizvestan i mali, izgledi za postizanje značajne sinergije su ograničeni, negad čak dolazi i do toga da se sinergija ni ne postigne. Međutim, ako sve strane postignu konsenzus da je potencijal mali i neizvestan, možda postoje valjani razlozi da se preispita ulaganje u zajednički proces – da li вреди ulagati u saradnju ili je bolje odabrati neku drugu opciju. Saradnja zahteva značajan napor, a da bi se isplatila, očekivani profit mora biti značajan i nedostižan drugim sredstvima.

Određivanje kada je i koji potencijal veliki i izvestan, odnosno determinisanje veličine za profit ne može se uraditi izolovano, već se mora proceniti u odnosu na potrebne napore koje svaka stranka mora da uloži da bi se došlo do željenih rezultata. Zaključak bi za ove dve dimenzije bio da je važno da svi akteri na jednak način moraju da posmatraju koliko im se isplati dobit koju će ostvariti kroz saradnju, jer u suprotnom saradnja nema poentu. Ako jedna opština vidi da je potencijal veliki i izvestan, a druga takođe vidi da je izvestan ali smatra da je potencijal mali, sinergija, pa na kraju krajeva i sama saradnja, vrlo je upitno da li će se ostvariti ili ne.

3. Raspodela doprinosa i potencijalnih benefita

Raspodela doprinosa i potencijalnih benefita je još jedan kritičan aspekt koji treba razmotriti u saradnji. Iako može biti relativno lako nositi se sa situacijom u kojoj sve strane imaju zajedničku procenu potencijala, njegove veličine i potrebnih napora za njegovo ostvarenje, složenost procesa nastupa kada strane imaju različite procene benefita i potrebnog doprinosa koji svaka strana treba da uloži. Istraživanje je pokazalo da je ovo čest realističniji scenario – disproporcija u sagledavanju benefita i obima doprinosa koja svaka strana treba uložiti. Uobičajeno je da stranke potcenjuju doprinose drugih, dok istovremeno precenjuju svoj doprinos – što je potpuno prirodna situacija opšteprisutna u društvu. Iako se 'saradnja' često opisuje kao korist za sve strane i usredsređena na princip „koliko daješ, toliko uzimaj“, raspodela dobitaka i napora ne mora nužno da bude proporcionalna. Princip ovakvog zajedničkog delovanja je vrlo bitan, naročito kada je politička volja neophodna za ostvarivanje međupštinske saradnje. Iako potencijalni dobici mogu biti veliki i uočljivi, saradnja i dalje može da posustane ako distribucija benefita nije usklađena sa uložnim naporima. Iz perspektive jedne strane, dobici mogu izgledati premali da bi opravdali trud, što može ometati druge strane da ostvare svoj pun potencijal. Ovo naglašava izazov pronalaženja pravičnih oblika raspodele i za benefite i za ulaganje doprinosa, jer različite percepcije koristi mogu omesti predloženu saradnju.

Kao zaključak, analiza potencijala saradnje otkriva da se pogled na benefite koje se očekuju od saradnje mogu značajno razlikovati i varirati u skladu sa interesima stranaka koje ulaze u saradnju. Da bi podstakle uspešnu saradnju, strane moraju kolektivno proceniti ove četiri dimenzije i razviti zajedničko razumevanje prioriteta i zajedničkih ciljeva. Od suštinskog je značaja uskladiti očekivanja zainteresovanih strana, jasno artikulirati potencijalne benefite u ekonomskom smislu i uspostaviti zajedničku viziju dobiti koja se može postići kroz saradnju. Zajedničkim upravljanjem ovim dimenzijama, lokalne samouprave mogu otključati pravi potencijal saradnje i raditi na zajedničkom uspehu. Zbog navedenih razloga, od izuzetne važnosti je jasna komunikacija među potencijalnim saradnicima još na samom početku ili čak pre početka međupštinske saradnje.

POGLED U BUDUĆNOST

POUKE ZA ŠVEDSKU I REFLEKSIJE ZA SRBIJU



Švedsko iskustvo sa međuopštinskom saradnjom pruža vredne uvide i razmišljanja za zemlje koje se suočavaju sa sličnim izazovima, kao što je Srbija. Put napred uključuje prepoznavanje široko rasprostranjene prirode međuopštinske i međusektorske saradnje i njihovog sve većeg značaja u suočavanju sa izazovima, ali i prevazilaženje ograničenja sa kojima se suočavaju lokalne samouprave.

U Švedskoj, sve vrste jedinica lokalnih samouprava učestvuju u nekoj vrsti međusobne saradnje, prevazilazeći tradicionalne geografske granice i tvrde tradicionalne stavove. Fokus se pomerio ka stvaranju novih organizacija i organa javne (lokalne) vlasti u zajedničkom vlasništvu kako bi se pozabavili zajedničkim ciljevima i stvorili opšte blagostanje za sve članove lokalnih zajednica širom zemlje. Ovo se pokazalo izuzetno učinkovitim jer bi lokalne samouprave samostalno bile neuspešne u prevazilaženju određenih problema, dok kada zajedničkim snagama, međusobnim dopunjavanjem kapaciteta i resursa, više lokalnih samouprava ujedinjeno nastupe, formiraju zajednički organ koji će kod svakoga od njih rešavati određenu vrstu problema, onda je realizacija prevazilaženja većine izazova vrlo izvesna i moguća. Međutim, složenost se javlja u aktivnostima koje se finansiraju iz poreza gde saradnja uključuje zajedničke resurse i prioritete, što čini izazovom pravednu raspodelu odgovornosti i nadležnosti.

Šveđani i pored ovako vrlo učinkovitog sistema, velike prisutnosti međusobnog poverenja, traže nova rešenja kako bi i te, iz ugla Srbije male probleme i izazove, prevazišli na još efikasniji način (ako je to ikako moguće – a sigurno jeste).

Ono što je potencirano kroz čitav ovaj tekst jeste da i Šveđani, ma koliko imali izuzetno uređen sistem lokalnih samouprava, oni se ipak suočavaju sa mnoštvom problema i izazova o kojima je dosta pisano. Međutim, ono što bi se moglo izvući kao pouka je da su refleksija, samospoznaja, analitičnost i konstantno traganje za rešenjima ključni za zajednički napredak.

Gledajući u budućnost, povećanje horizontalne saradnje između lokalnih samouprava smatra se ključnom strategijom za opštine. Da bi se iskoristile prednosti velikih razmera, postoji potreba za većom međusobnom adaptacijom i integracijom. Ovo zahteva prevazilaženje „labavih“ saradnji i formalizovanje saradnje gde će doći do spajanja individualnih resursa u zajedničke „kase“, gde politička sujeta i politički interesi nesmeju da prevladaju lokalne, odnosno građanske interese. užem vremenskom periodu (a vreme je danas jedan od najvrednijih resursa).

Na ovaj način se preuzima kolektivna odgovornost za zadatke kojima su se ranije bavile pojedinačne opštine, koje zbog ograničenih kapaciteta ili ne bi realizovale zadati cilj ili bi ga realizovale u izuzetno d

Prednosti saradnje su očigledne što se jasno vidi kroz iskustva švedskih opština, što dovodi do efikasnijeg, poboljšanog i isplativijeg pružanja usluga građanima, zbog koji one inače i postoje. Inicijalni motiv za udruživanjem se transformisao sa isključivog fokusiranja na materijalne benefite, odnosno ekonomske koristi, na davanje prioriteta obezbeđivanju kompetencija i kapaciteta za ispunjavanje opštinskih misija. Opštine prepoznaju važnost zajedničkog delovanja i ujedinjenja sa drugim zainteresovanim stranama kako bi svoj region stavile na mapu, razvile infrastrukturu i povećale privlačnost za građane i preduzetnike (investicije). Strateška saradnja je sada veoma cenjena – barem je tako u Švedskoj.

Napomena:

Ne treba ulaziti u saradnje pošto-poto, važno je sagledati i razumeti granice međuopštinske saradnje. Dok švedske opštine nastavljaju sa svojim zajedničkim naporima, može doći do tačke u kojoj su neophodne strukturne reforme, a granice do kojih svaka jedinica lokalne samouprave može da ide moraju se konstantno preispitivati. U smislu, može se desiti da se neke jedinice lokalnih samouprava u nekom koraku precene, te bi ulazak u određene zajedničke poduhvate bila veća šteta nego korist. Svaka zemlja, uključujući i Srbiju, mora pažljivo da razmotri sopstveni kontekst, izazove i ciljeve kada određuje odgovarajući nivo saradnje i potencijal za strukturne reforme, zato „copy-paste“ verzija švedskog modela nije realna niti bi bila učinkovita na isti način kao što je to u Švedskoj. Analize izuzetno razvijenih zemalja i sagledavanje njihovih rešenja služi pre svega kao dobra inspiracija, ali u slučaju preuzimanja tuđeg modela, neophodna je adaptacija na uslove na koje se određeni model ponašanja ili poslovanja primenjuje.

Za Srbiju, razmišljanje o švedskom iskustvu može pružiti dragocene uvide za rešavanje sličnih izazova u lokalnim samoupravama i pri uvođenju nekih novih usluga. Ključno je prepoznati potencijalne prednosti saradnje u smislu podele resursa, poboljšanih usluga i povećane efikasnosti. Istovremeno, važno je uzeti u obzir jedinstveni kontekst i dinamiku opština u Srbiji, uključujući njihove različite veličine, uslove rada i dostupnost resursa.

Srpske opštine treba da istraže mogućnosti za saradnju, kako unutar svojih regiona, tako i širom zemlje, sa fokusom na zajedničke ciljeve i obostranu korist. Prihvatanjem međuopštinske saradnje, Srbija može da iskoristi sinergiju, poboljša pružanje usluga i prevaziđe ograničenja resursa. Međutim, podjednako je važno pažljivo procijeniti raspodjelu troškova, koristi i odgovornosti kako bi se osigurala pravičnost i odgovornost među opštinama učesnicama.

Kada bi se Srbija opredelila da krene putem međuopštinske saradnje, ona može da uči iz iskustava Švedske, prilagođava najbolje prakse svom kontekstu i kontinuirano ocenjuje efikasnost svojih zajedničkih napora. Negovanjem kulture saradnje i strateškog planiranja, Srbija može da unapredi upravljanje, optimizuje korišćenje resursa i na kraju poboljša blagostanje svojih građana.

Konkretna situacija koja bi eventualno mogla da bude prevaziđena u Srbiji na ovaj način je definitivno situacija koja se tiče devastiranih opština u Srbiji. Ovo se naročito odnosi na devastirane opštine koje su gusto skoncentrisane na Jugu Srbije, gde ih ima čak 15 od ukupno 19 u Srbiji. Teritorijalna blizina je dodatna olakšavajuća okolnost za kreiranje efikasnog modela saradnje i prevazilaženja svih problema, manjka kapaciteta i ostalih izazova sa kojima se ove opštine i jedinice lokalne samouprave susreću.

Dosadašnja međuopštinska saradnja i napori opisani su u nekoliko medijskih objava i zvaničnih saopštenja relevantnih institucija. Izvori o ovoj temi u Srbiji mogu se pronaći na sledećim vezama:

- <https://jugpress.com/koliko-je-razvijena-i-zasto-je-vazna-medjuopstinska-saradnja/>
- <http://skgo.org/vesti/detaljno/2307/medjuopstinska-saradnja-vazna-za-razvoj-cele-srbije>
- <https://www.danas.rs/vesti/politika/martinovic-medjuopstinska-saradnja-od-velikog-znacaja-za-sistem-lokalne-samouprave/>
- <https://mduls.gov.rs/obavestjenja/odluka-o-izboru-predloga-projekata-koji-ce-bit-finansirani-u-okviru-fonda-za-medjuopstinsku-saradnju/?script=lat>
- <https://www.rts.rs/lat/vesti/drustvo/4872114/saradnja-medju-opstinama-stedi-novac-i-vreme-gradjana-a-pomaze-i-kad-zaskripi.html>



JUL 2023

AUTOR TEKSTA:

Tadija Mitić – Projekt koordinator Nacionalne Koalicije za Decentralizaciju

LITERATURA:

- *Managing Public Services: Making Informed choices*, Irvine Lapsley, Ola Mattisson, 2022;
- *Modernizing the Public Sector: Scandinavian perspectives*, Irvine Lapsley, Hans Knutsson, 2017;