

РЕОРГАНИЗАЦИЈА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ КАО ОСНОВ ПРОСТОРНО-ФУНКЦИОНАЛНОГ РАЗВОЈА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

REORGANISATION OF SELF-GOVERNMENT UNITS AS THE FACTOR FOR SPATIAL AND FUNCTIONAL DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF SRPSKA

Награђена докторска дисертација

Географски факултет, Универзитет у Београду

Кандидат: доц. др Драгана М. Поповић

Ментор: др Велимир Шећеров, редовни професор

Научна област дисертације је просторно планирање. На основу просторно-планерске методологије интегралног планирања, комбинујући многобројне технике и индикаторе просторног развоја и институционално-легислативне подршке овом процесу, Поповић потврђује свеобухватност научног поља којим се бави. Ментор рада је др Велимир Шећеров, редовни професор Географског факултета Универзитета у Београду.

Ова докторска дисертација је научно дело широког прегледног карактера, урађено у потпуности са високим стандардима и нормама научно-истраживачког рада и на начин којим су у целисти дискутоване постављене почетне хипотезе рада. Она се одликује широким прегледом историјског и савременог приступа материји просторног и урбанистичког планирања, управљања, правно-легислативног апарата из ове области, административно-територијалног уређења и организације и др. Да би дошла до одговарајућих закључака, кандидаткиња је користила и обрадила обимну грађу из Босне и Херцеговине, Републике Српске, Европе и света.

Ауторка је у великој мери расветлила могућност (ре) организације локалних самоуправа Републике Српске, нарочито оних које су у изузетно инсуфицијентном развојном положају. У сагледавању ове материје ауторка је поставила серију кључних идеја које ће допринети унапређењу схватања овог проблема. Научна утемељеност проистиче из свестране анализе основних појмова који одређују савремено управљање, а заснива се на дугогодишњем истраживању предметне материје и активном учешћу у раду на овом проблему. Користећи искуства из Европе и света, а све свреме имајући у виду домаћу теорију и праксу, ауторка успева да проникне у суштинске проблеме овог сложеног апарата. Основни циљ дисертације је био унапређење схватања функционисања региона/ентитета Република Српска, који се, када је у питању његова територијална организација, сусреће са бројним проблемима, као што су: велике разлике у броју становника јединица локалне самоуправе (ЈЛС), величина

територије, демографске карактеристике (кофицијент виталности, старост, образовање, и др.), постојећа инфраструктура, фискални и административни капацитети, привредни потенцијали и сл. Кључни појам у тези је дефинисање оптималне величине и организације ЈЛС која је предмет филозофских, политичких, научних и стручних расправа од хеленских времена па до данас. И сада у стручној литератури не постоји једнозначна, нормативна и усаглашена теорија о територијалној подели на основу које би било могуће оценити колико је територијална организација неке земље усклађена са основним теоријским постулатима, односно колико је адекватна са становишта постизања циљева које пред себе поставља. Управо због тога је веома тешко из система организовања локалане самоуправе појединих европских земаља извести начела територијалне поделе која би се сматрала општеважећим, те дисертација није имала амбицију да ово исправи, већ да, користећи позитивна и негативна искуства земаља, реално сагледа и примени поједина искуства тако да то одговара данашњим условима и потребама, тј. захтевима државе и локалне самоуправе која је предмет истраживања. Ово је кроз тезу јасно истакнуто и до краја праћено. Поповић овим радом упућује на политике и стратегије просторног развоја у Европи, прегледом најзначајнијих стратешких докумената из области просторног планирања, и на тај начин отвара путеве даљој интра и интеррегионалној интеграцији простора Босне и Херцеговине, односно Републике Српске. Она индиректно упућује планске регионе ка коришћењу структурних фондова Европске уније, који управо подржавају регионе у њиховом настојању да се брже развијају, односно трансформишу у ефикасне и самоодрживе, конкурентне са сличним срединама у Европи. Значајан допринос овог рада се налази у прегледу позитивних искустава из Европе, земаља бивше СФРЈ и Босне и Херцеговине. Ауторка инсистира на унапређењу система стратешког планирања и управљања, јасно указује на недостатке у њему и презентује предности и мане осталих. Наравно, за ово су неопходни и знатна трансформација

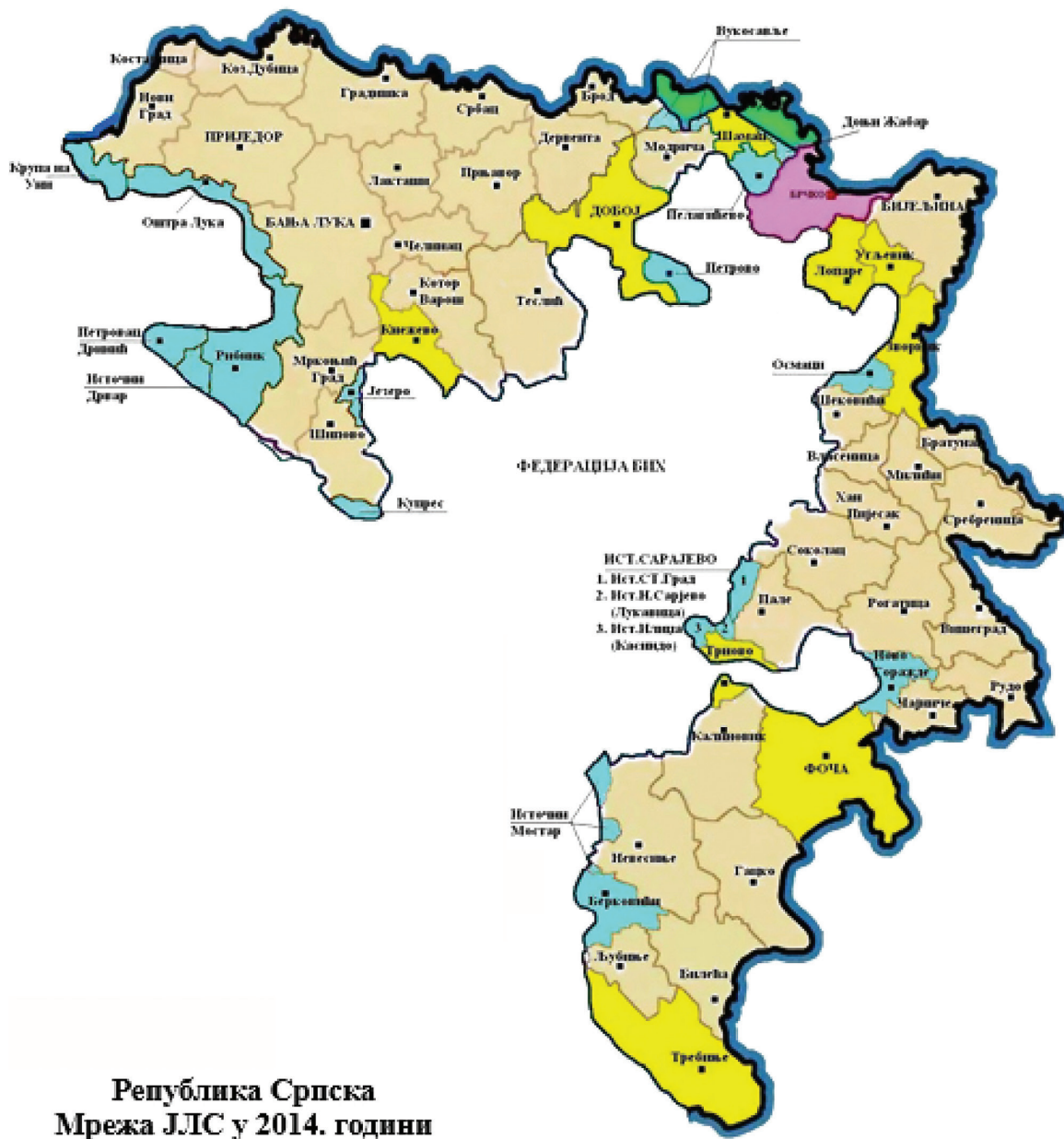
легислатве и формирање другачијег институционалног апарата. Ауторка схвата важност јавног интереса и његовог дефинисања и заштите у простору. Јасно се одређује према томе да су кључни показатељи успешног функционисања ЈЛС управо постојање комуналне и саобраћајне инфраструктуре, јавне службе, демографског капацитета и др. Драгана Поповић у дисертацији предлаже реформу ЈЛС која треба да обухвати две кључне фазе које су међусобно повезане и неизоставне: (1) припремна – анализа стања на терену и препознавање слабости и предности система ТО где се на основу тога предлажу главна реформска решења; (2) имплементација и евалуација решења – оцена о постизању постављених циљева представља предуслов за потенцијалне корекције, нова решења, продужетак рокова за реализацију појединих фаза реформе или чак промену појединих циљева. Стварање консензуса између свих актера, посебно из политичког миљеа, непосредно је повезано са успехом реформе, тј. што је шири консензус – договор, веће су могућности за њен успех. Постизање сагласности утиче и на стратегију имплементације коју ће применити централни орган власти одговоран за реформу. Јасно разумевање циљева реформе значајно утиче на постизање консензуса, као и транспарентно представљање јасних корака у њеном спровођењу свим странама на које се она односи, констатује ауторка. Ова дисертација је значајна, како због научног приступа и примењеног научног апарата, тако и због начина закључивања о предметној материји. Илустративност у истраживању, уз примену европских искустава, али и приказ више случајева из Босне и Херцеговине и Републике Српске, свакако ће омогућити лакше схватање и примену закључака овог рада.

Закључна разматрања дисертације рекапитулирају све аспекте компликованог планског система у функцији развоја добре територијалне организације, начин његове контроле и спровођења, као и функционисање институција које управљају планским процесом и постпланском имплементацијом. Ауторка истиче да је чињеница да се структура власти и управљања у савременом свету мења, а хијерархија, која представља темеље процеса традиционалног представљања, дефинитивно бива доведена у питање. Територијална организација и оснивање нових локалних јединица у Републици Српској спроведени су у специфичним и изнуђеним условима. Према томе, разумљиво је да их је тешко подвести под било какве егзактне критеријуме оснивања и функционисања. Могу се само упоредно анализирати и оцењивати у односу на традиционалне локалне јединице и са аспекта савремених решења у европском окружењу. Јединице локалне самоуправе посматране су са просторног, социолошког и економског аспекта. Предлог нове територијалне (ре) организације темељи се на претпоставци да функционално

најзначајнија насеља (градови, развијене општине, односно центри рада и запошљавања) и њихова гравитациона подручја треба да представљају основу формирања административно-територијалних јединица као полуга регионалног и локалног развоја. Функционално посматрано, омогућава се стварање мреже јединица локалне самоуправе темељене на економском јачању, а тиме се ствара подлога за успешно функционисање локалне самоуправе.

Постојећа организација локалне самоуправе Републике Српске не може се окарактерисати као функционална и рационална. Спроведеном анализом дошло се до закључка, а самим тим и потврђена је основна хипотеза, да се корен неравномерног територијалног развоја, као једног од ограничавајућих фактора одрживог и планског развоја, налази великим делом у неодговарајућој територијалној организацији јединица локалне самоуправе и одсуству адекватне регионалне поделе Републике Српске. Самим тим, просторно-функционално повезивање простора Републике није успостављено на принципима стратешког управљања, тј. друштвеног и доброг управљања. На крају, реформа јавне управе је дугорочан процес који има за циљ успостављање јавне управе која је ефикаснија у односу на трошкове, која ће боље опслуживати грађане за мање новца и функционисати према транспарентним и усклађеним процедурама. Република Српска треба да реформске стратегије започне са „меким“ приступом одоздо према горе („soft“ bottom-up) и затим да се пребаци на „тврди“ приступ од врха према доле („hard“ top-down), као у примерима Данске, Финске, Норвешке, Грчке, Литваније и других, уз примену јасне методе корак по корак, наглашава Драгана М. Поповић. Предност овакве врсте промена је што се локалним властима и становништву даје прилика да се прилагоде политици реформе, која треба да обухвати три кључна елемента који су међусобно повезани и неизоставни: функционалну децентрализацију, односно пренос овлашћења и надлежности са централне на локални ниво власти, фискалну децентрализацију – пренос одговарајућих средстава за финансирање јавних овлашћења на јединице локалне самоуправе и територијалну (ре)организацију – проналажење оптималног територијалног модела организације јавних служби.

проф. др Велимир Шећеров



Република Српска Мрежа ЈЛС у 2014. години

- Границе јединица локалне самоуправе
- Границе ентитета
- Граница Брчко дистрикта
- ЈЛС које су задржале цијелу територију и сједиште
- ЈЛС које су задржале већи дио територије и сједиште
- ЈЛС настале од дијела територије са новим сједиштем

Територијална организација Републике Српске