

Александар Јазућ

Институт за међународну политику и привреду, Београд

ПОЛОЖАЈ ОПШТИНА И РЕГИОНА У ЧЕШКОЈ РЕПУБЛИЦИ*

Сажетак

У раду се анализира процес почетка и спровођења децентрализације у Чешкој Републици након уласка у процес транзиције. Пажња је највише посвећена темељима и организацији успостављених на савременим стандардима након распада Варшавског пакта. Значајан елемент ове анализе је усклађеност процеса децентрализације у овој земљи са европским стандардима у истој области. Циљ овог рада је да се утврди јасна дефинисаност положаја и овлашћења јединица локалне самоуправе, што укључује и регионе. Зато је Устав Чешке Републике важан аспект у овој анализи. У то спада и јасан увид у разграничење овлашћења и надлежности између локалних и регионалних власти, на једној, и централних власти, на другој страни. У раду се може видети да је Чешка Република учинила значајне кораке у унапређењу свог система локалне и регионалне самоуправе у складу са савременим стандардима који постоје у овој области. Намеће се мишљење да је постојећи систем локалне и регионалне самоуправе у Чешкој Републици изграђен по угледу на развијене западноевропске земље. У случају ове државе то значи да су темељи локалне и регионалне самоуправе изграђени су на савременим основама, односно његово функционисање прати развој ове области који постоји на европском тлу.

Кључне речи: Чешка Република, децентрализација, локална самоуправа, регионална самоуправа, општине, градови, региони

* Рад представља део научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029), а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011. до 2014. године.

1. УВОД

Савремени стандарди административне организације и уређења државе незаобилазно захтевају спровођења процеса децентрализације. У појединим државама тај процес је веома рано реализован. Са друге стране, постоје државе које су започеле или завршиле процес децентрализације. У другом случају најчешће се ради о државама које су у прошлости биле уређење у складу са комунистичком идеологијом. Дакле, ради се о државама бившег Варшавског пакта. У овим државама уређење је било такво да су кључну, односно пресудну, улогу имале централне власти. То је било у складу са уређењем у коме је постојала потреба за контролом свих процеса и сфера у друштву. У таквим околностима било каква израженија самосталност нижих органа власти није се уклапала у тада доминантну концепцију уређења друштва. Након распада Варшавског пакта његове државе чланице, међу којима и Чешка Република, одлучиле су се за потпуну реформу унутрашњег уређења државе. То је подразумевало и спровођење процеса децентрализације. Почетак и реализација тог процеса није била лака, јер Чешка Република, тада још у саставу бивше Чехословачке, није имала дугу историју у вези са децентрализованим државним системом. Зато је било потребно ослонити на моделе система локалне самоуправе који су постојали у другим државама. Није било могуће преузети неки модел у целости због специфични околности у којима се налазила Чешка Република, али и због унутрашњих потреба карактеристичних за ову државу. Посебну околност у вези са унутрашњим потребама представљао је процес транзиције у које Чешка Република, односно Чехословачка, тада ушла. Због тога је процес децентрализације и промену унутрашњег уређења требало спроводити у и складу са интензивним и брзим променама које су се током транзиције дешавале.

2. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА У ЧЕХОСЛОВАЧКОЈ: ПОЧЕЦИ И САМОСТАЛНОСТ ЧЕШКЕ РЕПУБЛИКЕ

Нова власт је 1990. године укинула стари систем у коме су постојала три нивоа локалне самоуправе. Број округа је остао 76, а још један је формиран средином 90-их година. Надлежности укинутих региона додељене су регионима. Општинске и кому-

налне власти поново су признате као основни ниво локалне самоуправе. Општине, којих је тада било 6236, добиле су право да иницирају доношење општинских прописа и подзаконских аката. Поред тога, општинским властима су додељене легислативне и извршне надлежности, а уведен је и референдум на овом нивоу. У међувремену није дошло до формирања представничких органа на окружном нивоу. Окрузи су остали деконцентрисани органи централне власти. Они су имали надлежност да у одређеним случајевима пониште одлуке општинских власти. У септембру 1990. године власти у Чехословачкој формирале су комисију са задатком да испита различите предлоге нових административних аранжмана. Комисија је требала да изврши анализу немачког, аустријског и италијанског модела. Ипак, интересовање за ове реформе је брзо опало међу кључним политичарима у Чехословачкој. Разлог за то било је започињање прве фазе економске реформе и приватизације, али и погоршање односа између Чешке и Словачке. Питање административних и територијалних реформи готово је у потпуности изгубило значај 1992. године када је дошло до распада Чехословачке.

Ово питање је поново покренуто 1993. године, јер је нови Устав Чешке обавезивао Владу да формира хијерархијски више јединице локалне самоуправе. Планиране јединице локалне самоуправе требале су да имају представничке органе изабране на период од четири године, уз минималне интервенције централне власти у њихов рад. Уставни закон о формирању региона усвојила су оба дома Парламента Чешке 1997. године, чиме је омогућено формирање 14 виших јединица локалне самоуправе. Питање регионалних скупштина није узето у обзир, па је настављена дебата о надлежностима региона и њиховим односима са општинским и централним властима. У априлу 2000. године у Дому посланика је усвојен Закон о регионима, који је омогућио регионалним скупштинама да бирају и распусте регионални савет и регионалног гувернера. Овом телу је додељена надлежност доношења подзаконских аката и субвенционисања општина, грађанских асоцијација и других асоцијација на територији региона. Регионалним властима је дозвољено да усвајају регионални буџет и издају обвезнице. Други Закон донет је 2000. године и односио се на права 14 новооснованих региона да стичу и самостално располажу својом имовином. Избори за органе 14 региона одржани су 12. новембра 2000. године. Нове регионалне скупштине имале су

између 45 и 65 чланова у зависности од броја становника и њихов мандат је трајао четири године. Треба рећи да су окрузи укинута 31. децембра 2002. године.¹⁾

Дакле, из претходних пасуса види се да је систем локалне самоуправе у Чешкој Републици двостепен. Самосталност у деловању јединица локалне самоуправе загарантована је Уставом. Органи централне власти имају право да се мешају у рад органа локалне самоуправе у случају да се њиховим радом повређују закони или Устав. Општине и региони имају изворне и пренесене надлежности. Када се ради о пренесеним надлежностима, централне власти су у том случају обавезне да јединицама локалне самоуправе пруже адекватну надокнаду за обављање послова који спадају у те надлежности.²⁾

3. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

3.1. Нивои локалне власти: јединице и положај

Према члану 99. Устава Чешке Републике, општине (чешки: *obec*) су основне јединице територијалне самоуправе, док су више јединице региони.³⁾ Законом о оснивању региона, кога су 1997. године усвојила оба дома Парламента Чешке Републике, дошло је до формирања 14 региона (чешки: *kraj*). Главни град Праг представља један од региона.⁴⁾ Између општина и региона постоје и окрузи, али је њихов основни задатак да делују у име органа централне власти, па се не могу посматрати као још један ниво локалне самоуправе. На основу поверених надлежности, општински органи врше одређене државне функције, али под надзором државне окружне управе. Велики градови⁵⁾ као што су Праг, Брно, Острава или Плзен обављају неке функције које би требале бити у надлежности окружних канцеларија.⁶⁾

- 1) Видети детаљније: Jennifer A. Yoder, "Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic", *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 2, 2003, стр. 275-279.
- 2) Видети детаљније: Предраг Димитријевић, Дејан Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Правни факултет у Нишу и Службени гласник, Београд, 2011, стр. 151-152.
- 3) Видети детаљније: Constitution of the Czech Republic, 16 December 1992, Art. 99.
- 4) Видети детаљније: Jennifer A. Yoder, "Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic", нав. дело, стр. 278.
- 5) Под термином велики градови подразумевају се градови који имају минимум 100 000 становника и више.
- 6) Видети детаљније: Карел Лацина, Зденка Вајдова, „Локална самоуправа у Републици Чешкој”, у зборнику: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, (приредио: Мијат Да-

У систему локалне самоуправе Чешке Републике посебно место заузима 12 „статутарних градова“ (чешки: *statutární město*). Ти градови су: Брно, Острава, Плзен, Оломоуц, Опава, Карлови Вари, Чешке Буђејовице, Храдец Карлове, Пардубице, Злин, Хавиров и Усти над Лабем. Овим градовима су централне власти доделиле проширена овлашћења у спровођењу поверених надлежности. Опсег проширених овлашћења зависи, пре свега, од величине града, али и од његовог привредног, социјалног и културног значаја за регион у коме се налази. Статус статутарног града не доноси локалним органима значајне функције, а неки од градова са овим статусом могу се даље делити на мање јединице у складу са општинским статутима.⁷⁾

3.2. Функционисање локалних органа власти и локални избори

У члану 101. Устава истакнуто је да општинама независно управљају њихови представнички органи, а иста одредба важи и за више јединице локалне самоуправе, односно регионе.⁸⁾ Чланови представничког органа бирају се тајним гласањем на основу општег, једнаког и непосредног гласачког права. Њихов мандат траје четири године, а статутом су дефинисане околности које могу довести до расписивања превремених избора.⁹⁾

Општински савет је представнички орган и има највишу власт у општини. Сваки општински савет има од пет до 55 чланова пропорционално броју становника општине. Његове чланове бирају грађани на директним изборима, а општински савет самостално дефинише тачан својих чланова. Састанци општинског савета морају бити одржани минимум једном у три месеца.

Извршну власт на територији општине има општински одбор који је у обављању својих функција одговоран општинском савету. Број његових чланова је од пет до 11 и међу њих спадају градоначелник, заменик градоначелника и остали појединци које из својих редова бира општински савет. Састанке општинског одбора по потреби сазива градоначелник, а општински савет

мјановић), Магна Агенда, Београд, 2002, стр. 158-160.

7) Видети детаљније: Karel Lacina, Zdenka Vajdova, "Local Government in Czech Republic", *Decentralization: Experiments and Reforms*, (ed. Tamás M. Horváth), Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, Budapest, 2000, стр. 264.

8) Видети детаљније: Constitution of the Czech Republic, 16 December 1992, Art. 101, para. 1 and para. 2.

9) Исто, Art. 102.

може да распусти општински одбор. Овлашћења општинског одбора укључују могућност оснивања комитета, као и одобравање чланства у њима. Чланство у комитетима није ограничено на чланове општинског савета и може да укључи грађане општине.

Градоначелника бира општински савет коме је и одговоран за вршење својих функција. У малим општинама у којима није изабрана општински одбор градоначелник врши дужности овог органа.¹⁰⁾

3.3. Овлашћења органа локалне самоуправе

Надлежности представничких тела јединица локалне самоуправе регулише члан 104. Устава. Представничко тело општине има овлашћења за самостално деловање у областима које нису у надлежности више јединице локалне самоуправе. Представничка тела јединице локалне самоуправе могу усвајати обавезујуће прописе, али у границама својих надлежности.¹¹⁾

Општине су одговорне за пружање бројних услуга од којих су једне обавезне, а друге додељене. Обавезне услуге деле се на „јавне“ и „техничке“. Пружање „јавних услуга“ финансира се по принципу јавних потреба, док се „техничке услуге“ финансирају новчаним надокнадама корисника. „Јавне услуге“ укључују одржавање локалних путева и улица, руковођење општинским образовним институцијама, социјалне услуге, бригу о старима и инвалидима, здравствене услуге, гарантовање јавне безбедности и рад ватрогасних бригада. У „техничке услуге“ спада уклањање отпада, снабдевање водом, одстрањивање отпадних вода, јавни транспорт и одржавање паркова. Услуге на територији општине пружају комунална предузећа финансирана из буџета у сарадњи са приватним сектором и преко општинских удружења. Опционе услуге најчешће се пружају у сфери културе, што подразумева одржавање општинских библиотека, локалних установа културе и објеката за рекреацију.¹²⁾

Члан 105. Устава предвиђа могућност делегирања надлежности централних власти органима јединице локалне самоуправе, али у складу са законом.¹³⁾ Према члану 101. став 3. јединице

10) Видети детаљније: Karel Lacina, Zdenka Vajdova, "Local Government in the Czech Republic", нав. дело, стр. 265; 268.

11) Видети детаљније: Constitution of the Czech Republic, 16 December 1992, Art. 104.

12) Видети детаљније: Karel Lacina, Zdenka Vajdova, "Local Government in the Czech Republic", нав. дело, стр. 272-273.

13) Видети детаљније: Constitution of the Czech Republic, 16 December 1992, Art. 105.

локалне самоуправе могу поседовати имовину и самостално руководити пословима у складу са својим буџетом.¹⁴⁾

3.4. Извори прихода јединица локалне самоуправе

Главни извор прихода општине су порези на лични доходак. Удео општине у овом порезу је 30%, док је удео државе 40%. Преостали износ се додељује окружним канцеларијама. Важан извор општинских прихода су три врсте пореза које општина самостално убира на својој територији. То су (1) порез који плаћају предузетници, а који прикупља држава и у целости додељује општини, (2) порез на некретнине, који се одређује и прикупља на посебним територијама и у целости преноси општинама и (3) порез на приход предузећа, од којег 20% остаје општини, а 80% припада држави.

Комуналне обвезнице са гаранцијом у виду општинске имовине представљају још један облик прихода који општина самостално прикупља. Најчешће се догађа да већи градови издају обвезнице да би прикупили средства за инвестиције и обезбедили ефикасно вршење својих функција. Разне субвенције из државног буџета важна су ставка у општинском буџету. Најбитније субвенције намењене су за финансирање старачких домова, центара за бригу о деци и специјализованих установа социјалне и здравствене заштите. Другим државним субвенцијама помаже се рад ватрогасних бригада, локалног јавног транспорта, вртића и основних школа. Субвенције државе обично чине од 25% до 30% општинских буџета.¹⁵⁾

3.5. Доношење одлука и учешће грађана у одлучивању локалних власти

Референдум је најважнији облик директне демократије на свим нивоима локалне самоуправе. Он може бити расписан да би се донела одлука о питањима у искључивој надлежности општине. Право учешћа на референдуму имају сви пунолетни грађани Чешке, а може бити расписан на територији целе општине или у неким њеним деловима. Грађани могу тражити расписивање референдума преко петиције коју је потписао унапред дефинисан број грађана. Петиција се предаје општинском одбору који

14) Исто, Art. 101, para. 3.

15) Видети детаљније: Karel Lacina, Zdenka Vajdova, "Local Government in the Czech Republic", нав. дело, стр. 279.

доноси одлуку о расписивању референдума. Да би одлука која се доноси на референдуму била важећа за њу мора гласати минимум 1/4 изашлих гласача.¹⁶⁾ Постоје обавезујући и консултативни референдум. Обавезујући референдум односи се на питања у искључивој надлежности општине. Консултативни референдум одржава се када је грађанима дозвољено да се изјасне о неком питању, а општина нема надлежност да донесе одлуку. Резултати консултативног референдума нису обавезујући.¹⁷⁾

Поред референдума, грађани могу учествовати у доношењу одлука кроз: консултације на састанцима и дискусијама о различитим темама или јавним пројектима, активности асоцијација грађана, оснивање асоцијација и комитета суседстава, коришћење права на петицију и укљученост у руковођење неких општинских питања.¹⁸⁾

Референдум на нивоу региона може иницирати регионална скупштина или Припремни комитет грађана. За функционисање наведеног Комитета неопходна је подршка минимум 6% грађана са правом гласа, и то у облику листе потписа. Референдумом се одлучује о питањима из области изворних надлежности региона, изузев питања које се односе на буџет, регионална тела, подзаконска акта или у случају ако је референдум на регионалном нивоу о истом питању одржан у последње две године. Резултати референдума сматрају се важећим ако је 35% грађана са правом гласа узело учешће. Одлука донета на референдуму обавезујућа је за скупштину и остале органе региона ако је више од 50% учесника референдума и минимум 25% од укупног броја становника региона са правом гласа одговорило са „да“. Ако неки од ова два услова није испуњен резултати референдума се сматрају консултативним.¹⁹⁾

3.6. Положај јединица локалне самоуправе у односима са другим нивоима власти

Члан 101. став 4. Устава одређује да централне власти могу да се умешају у активности јединице локалне самоуправе само

16) Исто, стр. 266-267.

17) Видети детаљније: Hana Vojtechova, "The Role of Local Referenda", European Commission, Community Research, Arenas for Risk Governance – ARGONA, стр. 19-20.

18) Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Czech Republic*, Council of Europe, Strasbourg, October 2010, стр. 17-18.

19) Исто, стр. 17.

ако се њима крши закон.²⁰⁾ Са друге стране, чланом 87. Устава представничком телу региона омогућено је да пред Уставним судом поднесе жалбу ако сматра да је централна власт незаконито интервенисала у његове надлежности. Уставни суд доноси коначну одлуку у таквим споровима.²¹⁾

Специфичност државне администрације у Чешкој оличена је у постојању „одвојених“ органа централних власти који делују на окружном и регионалном нивоу. Општинска администрација врши поверене функције под надзором окружних органа централних власти, према чијим је одлукама и препорукама дужна да се руководи. Окружне канцеларије имају улогу и апелационих тела за грађане који се не слажу са одлукама које је донела општинска власт. У случају да општинске власти донесу одлуку која је неадекватна или није у складу са законом, окружна канцеларија може суспендовати такву одлуку.²²⁾

3.7. Удруживање јединица локалне самоуправе

У члану 101. Устава истакнуто је да је јединица локалне самоуправе независна у свом деловању и да њеним активностима самостално руководи њен представнички орган.²³⁾ У ставу 4. истог члана наглашено је да централна власт може да интервенише у активности јединице локалне самоуправе само ако се њима крши закон и ако се не спроводе у складу са статутом.²⁴⁾ Дакле, јединице локалне самоуправе имају право да оснивају организације и да се учлањују у асоцијације, али ако су такве активности у складу са законом.

Најпознатије удружење општинских власти је Асоцијација градова и општина Чешке Републике (*Svaz měst a obcí České Republiky – SMO ČR*). То је добровољна и неполитичка НВО која има улогу медијатора између централних и општинских власти. Основни задатак ове асоцијације је брига о интересима и правима општине. Она својим деловањем осигурава координисан приступ и легитимну форму лобирања за интересе општина на централном нивоу.

20) Видети детаљније: *Constitution of the Czech Republic*, 16 December 1992, Art. 105, para. 4.

21) Исто, Art. 87.

22) Видети детаљније: Karel Lacina, Zdenka Vajdova, "Local Government in the Czech Republic", нав. дело, стр. 262-264.

23) Видети детаљније: *Constitution of the Czech Republic*, 16 December 1992, Art. 101, para. 1.

24) Исто, Art. 101, para. 4.

4. РЕГИОНАЛНА САМОУПРАВА

Званичан назив за регион у Чешкој је крај. Територија ове државе подељена је на 14 региона. Један од тих региона и главни град Праг. Наведена административна подела на регионе буде реализована је 2000. године, а финални договор у вези са тим питањем постигнут је три године раније.

4.1. Функционисање регионалних власти и регионални избори

Најважнији органи региона су регионална скупштина и регионални савет. Чланове регионалне скупштине директно бирају грађани тајним гласањем на општим изборима, а њихов мандат траје четири године. Друга питања у вези са регионалним изборима дефинисана су у статуту региона. У надлежност регионалне скупштине спада контрола буџета и субвенција додељених општинама. Регионални савет је извршни орган и његови чланови су председник, потпредседник и други појединци које бира регионална скупштина на период од четири године. Регионалном савету у раду помажу различите регионалне службе.²⁵⁾

Важно је истаћи да у Чешкој постоји заједнички модел јавне управе у коме су регионални органи истовремено извршна тела централне власти и територијални самоуправни органи. Уставом је дефинисано које функције администрације централне власти извршавају регионални органи.²⁶⁾ Исти случај постоји и када су питању општински органи.

Самоуправни региони којих има 14 груписано је у осам већих „кохезионих” региона како би се створили услови за управљање Структурним фондовима. У складу са методологијом ЕУ, ови региони су одређени као НУТС 2 региони. Сваки од осам НУТС 2 региона има регионални савет састављен од представника свих скупштина самоуправних НУТС 3 региона које обухвата. Добијање помоћи у виду Структурних фондова захтева постојање Регионалног оперативног програма. Регионални савет је руководећи регионални орган и одговоран је за припрему наведених програма.²⁷⁾

25) Видети детаљније: *Local and regional structures in Europe*, Council of European Municipalities and Regions, Paris, 2006, стр. 11.

26) Видети детаљније: *The State of Regionalism in Europe*, An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe, The Assembly of European Regions, Strasbourg, October 2010, стр. 51.

27) Видети детаљније: Michael Baun, Dan Marek, “Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 16, No. 4, December 2006, стр. 413.

4.2. Овлашћења регионалних органа власти

У изворне надлежности региона, између осталог, спада брига о јавном здрављу, социјална помоћ, средње образовање, одржавање регионалне мреже путева, јавни превоз, заштита животне средине и регионални развој.²⁸⁾ Региони врше и пренете функције централне власти које су дефинисане законом, а односе се на посебне области политике, као што су спољна политика, унутрашњи послови, одбрана и безбедност, индустрија и трговина, финансије, инфраструктура и пољопривреда.²⁹⁾

Централна власт интервенише у надлежности региона само ако се тиме штити уставни поредак. Питања у интересу региона и његових становника спадају у искључиву надлежност регионалних власти, а једини изузетак су делегиране надлежности. Обављање делегираних послова регулисано је одређеним оквирима. Први оквир је јасно дефинисана процедура доношења уредби на нивоу региона. Други оквир су владине резолуције и директиве које издају централни административни органи. Регионалне власти добијају одговарајућу финансијску надокнаду за вршење пренетих надлежности.³⁰⁾

4.3. Извори прихода јединица регионалне самоуправе

Региони у Чешкој поседују имовину и самостално управљају својим активностима у складу са висином њиховог буџета. Финансиска аутономија региона је у одређеној мери ограничена, јер њихове власти немају овлашћења за наметање било каквог регионалног пореза. Прилив финансијских средстава у буџет региона остварује се од пореза прикупљених на нивоу читаве државе, а законом је прописано колики је њихов удео. Процент који припада регионима дефинише се на централном нивоу након консултација са Асоцијацијом региона Чешке Републике (*Asociace krajů České Republiky – AKČR*). Додатни приходи остварују се субвенцијама централне власти, управљањем имовином и економским активностима. Структурни фондови ЕУ представљају још један извор прихода за регионе.³¹⁾ Од укупних прихода који су оства-

28) Видети детаљније: *Local and regional structures in Europe*, нав. дело, стр. 11.

29) Видети детаљније: *The State of Regionalism in Europe*, An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe, нав. дело, стр. 53.

30) Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Czech Republic*, нав. дело, стр. 20-24.

31) Видети детаљније: *The State of Regionalism in Europe*, An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe, нав. дело, стр. 53.

рени опорезивањем на државном нивоу удео региона у већини пореза износи 8,92%. Порези који представљају извор прихода за регионе су: ПДВ, 60% од пореза на доходак samozапослених и независних радника, као и поједини порези везани за приход грађана и предузећа. Удео сваког региона у наведеним порезима одређен је законом, а кључни критеријуми расподеле су број становника, економска развијеност, број и обим регионалних организација и врста регионалних проблема.³²⁾

У законодавству Чешке није предвиђен систем за уједначавање финансијских капацитета региона и општина. Са друге стране, постоји сложен систем условних дотација и субвенција које су намењене за посебну употребу. Зато да би им биле одобрене дотације и субвенције регионалне или општинске власти достављају централним органима извештаје о утрошку средстава.³³⁾

Субвенције централних власти износе 58% од укупних прихода региона, а Општа управа за трезор (*Všeobecná pokladní správa*) је најважнији орган надлежан за доделу. Најчешће се субвенције додељују за квалитетније функционисање железничког и аутобуског саобраћаја, али и за регионалне пројекте. Општа управа за трезор субвенцијама финансира вршење делегираних функција и добровољне ватрогасне бригаде у сваком региону. Други државни органи који додељују субвенције регионима су Министарство за рад и социјална питања, Министарство образовања, омладине и спорта или Министарство за регионални развој. Субвенције имају посебну сврху и укључују финансирање текућих и капиталних активности у надлежности региона. У већини случајева централне власти захтевају да је прималац субвенције способан да буде кофинансијер програма. Додатни услов представља врста програма за коју се новац издваја. Субвенције су део годишњег државног буџета, а надлежни орган на основу својих критеријума одређује коме ће оне бити додељене.³⁴⁾

4.4. Положај јединица регионалне самоуправе у односима са другим нивоима власти

У складу са Уставом, регионална скупштина подноси предлог закона доњем дому Парламента, односно Дому посланика.

32) Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Czech Republic*, нав. дело, стр. 28-29.

33) Видети детаљније: Philip J. Bryson, Gary C. Cornia, "Fiscal Decentralization in the Czech Republic", Analytical report, *United Nations Public Administration Network*, 22 July 2002, стр. 9.

34) Видети детаљније: *Structure and operation of local and regional democracy: Czech Republic*, нав. дело, стр. 30-31.

Овакву врсту интервенције регионалне власти најчешће користе када желе да заштите своје активности. Надлежности локалних и регионалних власти строго су дефинисане законом. Регионална скупштина нема надлежност да пренесе било који задатак општинским органима, а Уставом су јасно утврђени њихови односи. Између ова два нивоа власти не постоји хијерархија, већ се њихов однос заснива на сарадњи.

У односе региона и централне власти спада вршење делегираних функција. Одговарајући регионални органи врше функције које иначе обавља централна администрација. У вршењу пренетих функција регионални савет је одговоран надлежном министарству или другом органу.³⁵⁾

4.5. Удруживање јединица регионалне самоуправе

Чешки региони остварују блиску сарадњу са регионима других држава. Ова сарадња мора бити у складу са овлашћењима које регион има. Успостављена сарадња је заснована на писаним уговорима или чланству у међународним организацијама у које су укључени региони разних држава.³⁶⁾

Регионалне власти могу основати правно лице на основу уговора о сарадњи, али само ако је такав уговор дефинисан, односно наведен, у оквиру међународног споразума који обавезује централне власти Чешке.

Асоцијација региона Чешке Републике (*Asociace krajů České Republiky – AKČR*) је нестраначка и неваљина организација, а њен основни задатак је заступање интереса региона и територијалног развоја. Поред наведених, постоји неколико стотина организација општина које заступају локални развој и заједничко решавање проблема у њиховој искључивој надлежности.³⁷⁾

Већина регионалних удружења бави се проблемима који превазилазе капацитете општина, као што су питања у области енергетских извора, животне средине и саобраћаја. Поједина удружења окупљају општине заинтересоване за стандардизацију пословања на нивоу целе државе. У таква удружења спадају Асоцијација историјских насеља у Чешкој, Моравској и Шлезизи (*Sdružení historických sídel Čech, Moravy a Slezska – SHS*

35) Видети детаљније: *The State of Regionalism in Europe*, An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe, нав. дело, стр. 52-53.

36) Исто, стр. 53.

37) Видети детаљније: Zdenka Vajdova, "Czech Republic", UCLG Country Profile, United Cities and Local Governments, стр. VI.

ČMS) и Асоцијација бањских градова Чешке Републике (*Sdružení lázeňských míst České Republiky – SLM ČR*).³⁸⁾

5. ЗАКЉУЧАК

Завршетак Хладног рата условио је многе промене на унутрашњем плану у већини држава. Системи унутрашњег уређења држава које су постојали у овом периоду нису више могли да одговоре потребама развоја, грађана и локалних заједница. То је приморало државе да се окрену реформи административног система како би могле да иду у корак са променама које су добиле глобални карактер. Централне власти нису могле више саме да се баве сваким сегментом политике и организације на својој територији. Зато су многа овлашћења делегирана нижим нивоима власти. Тиме је започео процес децентрализације заснован на савременим потребама и стандардима. Једна од држава која је усвојила савремене стандарде децентрализације била је Чешка Република, која је овом процесу приступила веома пажљиво како би стабилизовала свој унутрашњи поредак и направила корак напред ка укупном развоју. Чешка Република је од распада Варшавског пакта и уласка у процес транзиције прешла велики пут у напорима да на најефикаснији начин децентрализује свој административни систем. Садашњи систем локалне и регионалне самоуправе у Чешкој Републици постављен је на добрим основама. То је управо разлог константног развоја локалне самоуправе у овој држави. Чешка Република је временом постала држава чланица Европске уније (ЕУ), што је пружило додатне могућности за развој локалне и регионалне самоуправе у овој држави. Чланство у ЕУ створило је прилику јединицама локалне самоуправе, укључујући и регионе, да се ближе повежу са јединицама локалне самоуправе из развијених западноевропских држава. Такође, различите политике ЕУ и фондови везани за локалну самоуправу додатно су подржали функционисање и развој локалне и регионалне самоуправе у Чешкој Републици. Може се слободно рећи да данас у Чешкој Републици постоји систем локалне и регионалне самоуправе који по ефикасности може да парира истим системима у старим чланицама ЕУ.

38) Видети детаљније: Karel Lacina, Zdenka Vajdova, "Local Government in the Czech Republic", нав. дело, стр. 269-270.

ЛИТЕРАТУРА

- Димитријевић Предраг, Вучетић Дејан, *Систем локалне самоуправе*, Правни факултет у Нишу и Службени гласник, Београд, 2011.
- Лацина Карел, Вајдова Зденка, „Локална самоуправа у Републици Чешкој“, у зборнику: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, (приредио: Мијат Дамјановић), Магна Агенда, Београд, 2002, стр. 153-181.
- Baun Michael, Marek Dan, “Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 16, No. 4, December 2006, стр. 409-428.
- Bryson Philip J, Cornia Gary C., “Fiscal Decentralization in the Czech Republic”, Analytical report, United Nations Public Administration Network, 22 July 2002, стр. 1-17.
- Constitution of the Czech Republic, 16 December 1992.
- Lacina Karel, Vajdova Zdenka, “Local Government in Czech Republic”, *Decentralization: Experiments and Reforms*, (Tamás M. Horwáth), Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, Budapest, 2000, стр. 262-279.
- Local and regional structures in Europe*, Council of European Municipalities and Regions, Paris, 2006, стр. 11.
- Structure and operation of local and regional democracy: Czech Republic*, Council of Europe, Strasbourg, October 2010, стр. 1-41.
- The State of Regionalism in Europe*, An AER Report, Part II: What do Regions look like in Europe, The Assembly of European Regions, Strasbourg, October 2010.
- Vajdova Zdenka, “Czech Republic”, UCLG Country Profile, United Cities and Local Governments, стр. I-VII.
- Vojtechova Hana, “The Role of Local Referenda”, European Commission, Community Research, Arenas for Risk Governance – ARGONA, стр. 1-28.
- Yoder Jennifer A., “Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 2, 2003, стр. 263-286.

Aleksandar Jazic

POSITION OF MUNICIPALITIES AND REGIONS IN THE CZECH REPUBLIC

Resume

After entering the period of transition, the process of decentralization in the Czech Republic continued in accordance with the foreign policy objectives of which are in the first place was to join the European Union. It was therefore very important to harmonize

and develop the mentioned process in the direction of achieving the standards that exist on the territory of the European Union. During the decentralization process clearly were defined position and powers of local governments in the Czech Republic, which includes the regions too. It was therefore important to establish a clear system of local and regional government in the Constitution of the Czech Republic. This includes a clear insight into the division of powers and responsibilities between local and regional authorities, on the one side, and the central government, on the other side. The paper can be seen that the Czech Republic has made significant steps in improving its system of local and regional self-government in accordance with the modern standards that exist in this area. This imposes the opinion that the current system of local and regional government in the Czech Republic was built on the model of developed western European countries. Also, bases of local and regional governments are built on modern standards, but its operation follows the development of this field that exists on European soil. In the Czech Republic system of local government was established in the way in which municipalities have the most significant position. This is an important quality indicator of organization of local self-government, because authorities are closer to citizens and allows them to more easily solve problems that they have in their local community. The development and establishment of a regional government represents a support for lower units of local self-government in order to function more efficiently. The transfer of authority from the central government to the regions offers municipalities the ability to more easily accomplish their tasks by possibility to rely on higher units of local self-government that are “closer” than the central government. Also, the central government through transfer of powers to regional authorities allows them self to concentrate on carrying out the tasks which are important for the whole country. Therefore, it can be concluded that in the Czech Republic was established a system of local and regional government that meets the above preconditions for efficient functioning.

Keywords: Czech Republic, decentralization, local self-government, regional self-government, municipalities, cities, regions

* Овај рад је примљен 18.08.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.