

Sabina Žunić

**BEACON SHEMA – STRATEGIJA REFORME
LOKALNE (SAMO)UPRAVE U VELIKOJ BRITANIJI**

**THE BEACON SCHEME – LOCAL
(SELF)GOVERNANCE REFORM STRATEGY
IN GREAT BRITAIN**

Sažetak

U ovome tekstu autor pokazuje kako je urađena reforma politike lokalne samouprave u Velikoj Britaniji početkom 21. stoljeća. Sama reforma, inicirana u vrijeme vladavine Tonyja Blaira i laburista, prepoznala je da su Velikoj Britaniji potrebne radikalne promjene sistema u sferi lokalne samouprave. Kreiranje potpuno nove kulture u lokalnoj vlasti našlo se među najvišim prioritetima, a vapaj za transparentnim i pojednostavljenim procedurama je bio više nego očigledan. Bilo je potrebno utrti put principima poput odgovornosti, otvorenosti i okrenutosti prema klijentima, i ponuđen je jedan novi, svježiji okvir upravljanja lokalnom zajednicom, koji je bio u skladu s demokratskim i evropskim principima, što uključuje i principe dobre uprave. Nove legislative su nudile okvir kako izvesti reforme naprijed i kako kreirati sisteme nagrade za lokalne vlasti, od kojih je jedna i tzv. Beacon shema, koja ima za cilj kreirati sredinu konkurentne sposobnosti i poticati natjecateljski duh lokalnih zajednica. Strategija je napisana kao dugoročni dokument i pokriva najmanje 10 godina unaprijed sistem lokalne uprave i načine njene modernizacije. Najvažna agenda Beacon sheme je zapravo nagrađivati lokalne zajednice koje „najbolje obavljaju svoj posao“. Najbolja praksa se općenito odnosi samo na jedan, unaprijed određeni sektor. Vlada je identificirala indikatore i metodologiju po kojoj bi se određivali pobjednici, kao i opći bodovni sistem. Ova shema je prije

svega imala za cilj da motivira općine da preokrenu kormilo upravljanja staro preko stotinu godina i u drugom pravcu počnu primjenjivati radikalno drugačije metode u pristupu prema građanima.

Ključne riječi: *Beacon shema, lokalna uprava i samouprava, reforma, lokalna zajednica, strategija, građani, usluge, modernizacija, partnerstvo, promjene, politika, administracija, demokratija, upravljanje*

Summary

In this text, the author shows the characteristics of local self-governance reform policy in Great Britain in the early 21st century. The very reform was initiated during the mandate of Tony Blair and the Labor Party, because there had been a need for immense changes in the local self-governance system. Creation of a completely new culture in the sector of local self-governance was one of the top priorities and the cry for transparent and simplified procedures was more than evident. There was a need of paving the way to principles like responsibility, openness and customer-oriented policy, hence a new, fresh frame of managing the local community, which included the principles of good management, in accordance with the democratic and European principles was offered. The new laws provided guidelines for implementation of reforms and for creation of a reward system for the local authorities, one of which is the beacon scheme, aimed to create a competition capability environment and to initiate the competitive spirit of the local communities. The strategy was written as a long-term document and it covers the system of local self-governance and its modernization in the period of ten years. The longest agenda of the beacon scheme is, actually, to reward the local communities which “do the best job”. The best practice is generally related to only one sector, determined in advance. The Government has identified indicators and methodology for deciding on winners, as well as for the general score system. This scheme was primarily aimed to motivate the municipalities to turn the hundred years’ old wheels in the opposite direction and to start implementing a radically different approach towards the citizens.

Key words: *beacon scheme, local governance and self-governance, reform, local community, strategy, citizens, services, modernization, partnership, changes, politics, administration, democracy, management*

Vlada Velike Britanije 1998. godine izdaje White Paper odnosno zvanični izvještaj u kojemu prepoznaje probleme i djelomičnu učmalost u efikasnosti rada tadašnjih lokalnih vlasti, i predlaže potpunu reformu sistema lokalne uprave. Prvi dio izvještaja obrađuje komprehenzivnu i radikalnu reformsku agendu, dok drugi dio nudi specifične i konkretne odgovore na reformu finansijskog okvira lokalnih vlasti.

Kako je sve počelo

Lokalna uprava Velike Britanije¹ 1997. godine se mogla okarakterizirati kao ne tako uspješna i s mnogih strana stizale su kritike da je njena uloga postojanje sama za sebe i da nije usmjerena ka građanima. Glas samih građana nije se mogao daleko čuti i njihovo učešće u procesima odlučivanja i donošenja odluka bilo je neznatno. Takozvana lokalna vijeća, kako ih u Britaniji zovu, dobivala su optužbe da su previše okrenuta ka internim pitanjima i da su slijepa za probleme građana. Kvalitet usluga je varirao, a već slab odziv na lokalnim izborima je stalno opadao, dakle opća situacija u lokalnoj upravi nije izgledala sjajno. Međutim, Vlada Velike Britanije, tada predvođena laburistima odnosno radničkom partijom, nije sjedila skrštenih ruku, već se upušta ukoštac s već spomenutim problemima i 1998. objavljuje izvještaj pod nazivom „Moderna lokalna vlast – u dodiru s ljudima“, u kojem javno prepoznaje identificirane probleme i otvoreno i transparentno poziva na reformu javne uprave kroz čitav niz ponuđenih rješenja. Međutim, apsolutno ključni moment nije zapravo objava izvještaja ili identificiranje problema lokalnih vlasti, iako naravno ovi akti nose izuzetnu težinu u ovom procesu, već je ključni moment bio hitno pozivanje

¹ Department for Communities and Local Government.

parlamenta i centralne vlade da se podrži reforma kako bi mogla odmah biti primijenjena. Dakle, čin pisanja izvještaja nije ostao izolirana jedinica ili završio u ladicama već prenatrpanim izvještajima, kao što je to većinom slučaj, recimo, u zemljama u tranziciji. Ovdje je bitno potcrtati da probleme i pitanja lokalnih vlasti nisu obrađivali neki renomirani univerzitet ili institut (menadžment *Beacon* sheme je obrađen u tekstu kasnije), već vlada koja je bila na vlasti.

Strategija reforme naglašavala je prije svega da lokalne vlasti moraju „biti u dodiru s građanima“ i biti bliski njihovim problemima ili pitanjima koja ponekad možda neće biti iznijeta na najbolji ili na najformalniji način, ali da to nikada ne smije spriječiti lokalnu vlast da ipak prepozna te probleme kao nešto što ima značaj ili opterećuje lokalnu zajednicu. Prije svega, strategija nudi niz opcija kako da se napravi iskorak ka unapređenju u pružanju usluga, kako da se modernizira lokalna uprava, ali i nudi lokalnim vlastima poticaj odnosno sistem nagrade u slučaju da lokalne vlasti prihvate reformirati lokalni sistem uprave po reformskoj agendi. Strategija prepoznaje da iako se već poduzimaju određeni koraci ka modernizaciji lokalne uprave u nekim sredinama sve zajednice treba da poduzmu još mnogo toga kako bi se uhvatile ukoštac sa izazovima 21. stoljeća, a zapravo kako bi pravi pobjednici na kraju bili sami građani. Strategija je napisana kao dugoročni dokument, i pokriva najmanje 10 godina unaprijed sistem lokalne uprave i načine njene modernizacije.

Suština strategije reforme lokalne uprave

Strategija je podijeljena u deset glava i nudi rješenja u sljedećim oblastima:

- 1) kako razumjeti potrebu za promjenom (kultura paternalizma, inertnosti i potreba za postojanjem samo zbog održivosti tog postojanja treba da se napusti i lokalna vijeća ne smiju da primjenjuju staromodne sisteme vrijednosti);
- 2) kako izvesti promjenu (legislative će ponuditi okvir kako izvesti reforme naprijed, i ponudit će sisteme nagrade za lokalne vlasti, od kojih je jedna *Beacon* shema, koja treba da kreira sredinu konkurentne sposobnosti i da potakne natjecateljski duh lokalnih zajednica);

- 3) kako instalirati nove političke strukture (lokalna vijeća moraju imati strukture koje su sposobne voditi politički menadžment na efikasan i rentabilan način i s poštovanjem prema građanima; u ovom dijelu vlada nudi nove modele političkog menadžmenta);
- 4) kako unaprijediti lokalnu demokratiju (češći lokalni izbori doprinose jačanju direktne odgovornosti lokalnih vlasti; sistem izbora lokalnih vlasti star preko stotinu godina treba zamijeniti novim);
- 5) kako unaprijediti finansijsko upravljanje (ovaj dio donosi radikalnu promjenu i nudi veću ali ne potpunu neovisnost lokalnih vijeća i obrađen je do detalja u drugom dijelu strategije, posvećenom samo ovom pitanju);
- 6) kako instalirati novi etički kod (novi okvir sistema ponašanja uposlenih u lokalnim vlastima je ponuđen i potpuno je usmjeren ka građanima kao krajnjim korisnicima koji mogu da ocjenjuju i konstruktivno kritiziraju ponašanja uposlenih);
- 7) kako unaprijediti lokalne usluge po sistemu nabolje vrijednosti (abolira se dosadašnji režim tendera, a postavlja novi);
- 8) kako promovirati dobrobit lokalnih zajednica (podvlači se da je efikasno lokalno liderstvo srce zadovoljne lokalne zajednice);
- 9) kako unaprijediti kapitalno finansiranje (vlada nudi nove resurse i jednostavnije modele za kapitalno investiranje; postavlja se samo jedan fond za kapitalo investiranje, za koji se lokalne vlasti prijavljuju na osnovu projekata koje su razvile);
- 10) kako unaprijediti biznis/poslovne stope (lokalna vijeća treba da osnivaju partnerstva s lokalnim biznisima).

S obzirom na to da je izvještaj „Modern local government: in touch with the people“² sveobuhvatan dokument koji se tiče najmanje deset oblasti u vođenju lokalnih politika, ovaj papir će se usmjeriti na dio koji se tiče *Beacon sheme*.

² Izvještaj se može naći na web stranici Vlade Velike Britanije.

Historija i pregled sistema lokalne uprave u Velikoj Britaniji

Lokalna uprava u Velikoj Britaniji prije objave navedene strategije odlikovala se autoritativnim i paternalističkim načinom donošenja odluka i mogla se opisati kao staromodna. Svrha postojanja lokalnih vijeća bila je da se zadovolje potrebe uposlenih u vijeću, a potrebe građana nisu bile uzete ozbiljno u obzir. Osim toga, budžetski i sistem menadžmenta raspoloživih sredstava bio je organiziran na način da ako nedostaje novaca u budžetu sistem naplate oporezivanja bi se pooštrio kako bi se napunile lokalne kase, a ideja o reorganizaciji tih istih budžetskih sredstava nije bila razmatrana. Dakle, lokalne vlasti su se uglavnom žalile da nemaju dovoljno sredstava, ali nije postojala inicijativa od načelnika da se uloži vrijeme u bolju organizaciju trošenja sredstava. Dakle, finansijski sistem se u to vrijeme mogao opisati kao dosta sličan sadašnjem u Bosni i Hercegovini, gdje je u općinama, iako dobivaju fiksni iznos sredstava na osnovu PDV-a, planska potrošnja budžetskih sredstava u najboljem slučaju djelomična, a žalopojke općina da nemaju dovoljno resursa za implementaciju svih obaveza i zamišljenih projekata su skoro pa konstantne. Također, lokalne vlasti u Britaniji u to vrijeme nisu ohrabrivale izgradnju partnerskih odnosa između civilnog i poslovnog sektora sa samom vladom, već se saradnja više odvijala po sistemu nepotizma, tako da je i sama korupcija bila dosta zaživjela u tako neefikasnoj i učmaloj sredini.

Do čega je to zapravo dovelo? Do toga da se lokalno stanovništvo počelo osjećati prilično bespomoćnim i nije vjerovalo u mogućnost promjena, i to se direktno odrazilo na procent građana koji je izlazio na lokalne izbore. Naime, u to vrijeme u Britaniji postotak izlaska na lokalne izbore bio je oko 40%, ili ponekad i dosta manje, dok je u ostalim razvijenim evropskim zemljama taj procent bio mnogo veći. Pa je, recimo, u Njemačkoj taj procent iznosio 72%, u Danskoj 80%, u Francuskoj 68%, u Španiji 64% itd.³ U maju 1998. procent izlaska na lokalne izbore u Britaniji doživljava

³ *Enhancing Local electoral Turnout – A guide to Current Practice and Future Reform*, by Rallings, Thrasher and Downe, 1996.

historijski moment – on iznosi čak 10% u određenim okruzima i 20% u metropolskim sredinama, dok u Londonu iznosi oko 33%. Međutim i sam legislativni okvir koji postavlja temelje za operativni rad lokalnih vijeća datira još iz 19. stoljeća, tako da su sve pojedine slabe karike u sistemu lokalnog upravljanja zapravo dio velikog lanca koji je staromodan i neprilagođen trenutačnoj situaciji i stilu življenja.

Dakle, bila je potrebna radikalna promjena sistema. Kreiranje potpuno nove kulture u lokalnoj vlasti našlo se među najvišim prioritetima, a vapaj za transparentnim i pojednostavljenim procedurama je bio više nego očigledan. Bilo je potrebno utrti put principima poput odgovornosti, otvorenosti i okrenutosti prema klijentima, i ponuđen je jedan novi, svježiji okvir upravljanja lokalnom zajednicom, koji je bio u skladu s demokratskim i evropskim principima, što uključuje i principe dobre uprave (*good governance*).

Praktična primjena reforme i nastanak *Beacon sheme*

Provesti reformu modernizacije lokalne uprave kompleksan je poduhvat koji zahtijeva saradnju, koordinaciju i posvećenost svih uključenih u aktivnost. Međutim, lokalna vijeća su se već obavezala da će uložiti sve svoje resurse u provedbu. Bitno je napomenuti da je Vlada Velike Britanije, kako bi iskazala potpunu posvećenost demokratskim vrijednostima, potpisala i povelju Evropske unije o lokalnoj samoupravi, a koju je i vlada ratificirala 1. augusta 1998. godine. Temeljni principi strategije su: a) omogućiti lokalnim vlastima (vijećima) mogućnost da se moderniziraju, promoviraju dobrobit svojih zajednica i jamče kvalitet lokalnih usluga; i b) omogućiti efikasan sistem nagrade lokalnim vlastima kako bi se potpuno posvetile primjeni reforme. Centralna vlada se obavezala da će ostvariti punu saradnju s lokalnim nivoom kako bi zajedno upravljali procesom promjena. Dogovoreno je da će proces promjena voditi i implementirati lokalna vijeća, koja će biti odgovorna za dijeljenje najboljih praksi i pružanje pomoći u razvijanju novih ideja. Kao posljedica provedbe ovako sveobuhvatnih reformi, strategija je podvukla neophodnost obuke i potrebe za dodatnim educiranjem osoblja koje će biti uključeno u implementaciju.

Kako je već spomenuto, vlada je prepoznala neophodnost uspostave sistema nagrade za lokalna vijeća koja odluče usmjeriti sve svoje resurse, kako ljudske tako i finansijske, ka implementaciji reforme. Lokalnim vijećima je poslana snažna poruka da će one lokalne uprave koje shvate da je svrha njihovog postojanja pružanje usluga i servis građanima biti javno prepoznate i kao takve nagrađene na više načina, uključujući i značajne finansijske nagrade. Uvedena je *Beacon shema*, čiji je cilj zapravo nagrađivati lokalne zajednice koje „najbolje obavljaju svoj posao“. Najbolja praksa se općenito odnosi samo na jedan sektor, pa će dolje biti prikazani sektori za koje su se općine natjecale da pokažu primjere najbolje prakse. Vlada je identificirala indikatore i metodologiju po kojoj bi se određivali pobjednici, kao i opći bodovni sistem. Ova shema je prije svega imala za cilj da motivira općine da preokrenu kormilo upravljanja staro preko stotinu godina i u drugom pravcu počnu primjenjivati radikalno drugačije metode u pristupu prema građanima. Određeno je da će općine/vijeća pobjednici postati centri inicijativa i centri *excellence* odnosno centri izvrsnosti ili nadmoćnosti. Same općine su bile zadužene da pripreme aplikaciju za *Beacon shemu* ako žele da formalno pristupe izboru, a neovisni panel je činio tim eksperata poput akademika, poslovnih osoba, aktivnih pojedinaca iz sfere lokalne zajednice, praktičara, korisnika usluga i ostalih relevantnih tijela. Dakle, općine su mogle predati aplikacije za jedan od tri određena sektora poput školstva, socijalne zaštite ili stambenih pitanja (takozvano vijeće za stambena pitanja ili *housing council*), ali općina je bila slobodna aplicirati i za opći *Beacon status*, to jest u neodređenom sektoru, odnosno kao opća jedinica uprave koja ima visoke profesionalne standarde i u stanju je primijeniti moderne metode rada kako bi pružila efikasan servis građanima.

Vlada se obavezala i da će kriteriji za odabir *Beacon statusa* biti javni, transparentni i objektivni, ali da će reflektirati ne samo lokalnu situaciju nego će uzimati u obzir i opći *background* odnosno stanje u toj oblasti u čitavoj državi. Ali naglašeno je i da će se uzimati u obzir izvještaji koje su objavili za tu općinu auditori i finansijske institucije, kako bi se mogao uzeti u obzir i stupanj razvijenosti finansijskog menadžmenta same općine. Svaka općina koja aplicira za *Beacon* ima obavezu dokazati da postoji visok stupanj podrške

prema toj upravi kako među građanima tako i u civilnom i poslovnom sektoru. Dakle, ovaj kriterij je još jednom pokazao općinama da ako žele *Beacon status* moraju dokazati da postoje zbog pružanja usluga građanima i da većina lokalnog stanovništva treba podržavati proces same aplikacije. Određeno je da se *Beacon status* dodjeljuje na fiksni vremenski period od tri ili pet godina i općina nakon isteka tog perioda mora aplicirati ako smatra da se ponovo može kandidirati, ali *Beacon status* se isto tako može izgubiti u toku ovog perioda ako se identificira ozbiljan pad u pružanju usluga.

Kad je izašla strategija/izvještaj gdje se prvi put spomenula *Beacon shema*, lokalnim jedinicama je poručeno da ne čekaju detaljnije izvještaje o njemu već da odmah pristupe poboljšanju i reorganizaciji internog menadžmenta kako bi se što bolje pripremile za budućnost, pa im je formalno poručeno da naprave direktan napredak u: a) svojoj ulozi lidera lokalne zajednice, što uključuje i izradu strategije za lokalni socioekonomsko-okolišni razvoj, koja treba da bude izrađena u konsultaciji s lokalnim stanovništvom; b) povećanju biračkog tijela, to jest da poduzmu mjere za veću registraciju birača na području svoje izborne jedinice; c) izradi strategije koja će se baviti monitoringom i evaluacijom usluga prema građanima; d) odvajanju izvršne i zakonodavne vlasti i općinskog političkog menadžment miljea; d) kapitalnom investiranju odnosno boljoj raspodjeli već postojećih sredstava umjesto oslanjanja na nova sredstva.

White Paper koji je izašao 2001. godine, naslovljen „Strong local leadership – Quality Public Service“⁴ (Snažno lokalno liderstvo – kvalitetne javne usluge), napisan od Vlade Velike Britanije (predgovor napisao i potpisao Tony Blair), ponovo podvlači važnost provedbe reforme lokalne uprave i pojašnjava dodatno kako samu važnost tako i suštinu principa demokratske lokalne uprave. Blair u svom predgovoru poziva na jačanje kapaciteta i dodatnu i kontinuiranu edukaciju ljudskih resursa, potom na neophodnost devolucije i jačanje uloge lokalnih vijeća, te na „fleksibilnost na frontu“ kako bi se što bolje iskoristile sve mogućnosti dostupne u 21. stoljeću.

⁴ Presented to Parliament by the Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions in Dec 2001

On ne zaboravlja da su građani krajnji korisnici usluga lokalnih uprava i poziva da lokalne vlasti prezentiraju građanima što veći broj izbora prilikom pružanja svake usluge. Strategija osobito identificira sljedeće oblasti u kojima je potrebno uložiti posebne napore u jačanju kapaciteta: strateško liderstvo, efikasno nadgledanje i proučavanje, sklapanje partnerstava, vođenje projekata, procedure javnih nabavki, izučavanje novih tehnologija.

Proces upravljanja *Beacon shemom* vlada prepušta Agenciji za poboljšanje i razvoj (Improvement and Development Agency – IDEA), koja vodi proces odabira od 1999. godine. U periodu od osam godina lokalna vijeća su poslala 1784 aplikacije, a u tom periodu dato je 512 nagrada, što govori o velikoj konkurentnosti sheme i pokazuje da u prosjeku za jednu nagradu (u jednom tematskom sektoru) stignu više od tri aplikacije.

Pregled sektora iz kojih su dodijeljeni *Beacon statusi* (sektori se namjerno formuliraju kao široki pojmovi kako bi se ostavio prostor lokalnim zajednicama da budu kreativne):

Sigurnost lokalne zajednice: prevencija kriminala u centru grada i lokalnim prodavnicama
Školstvo: pomoć u podizanju standarda
Stambena pitanja: poboljšanje u održavanju standarda u stambenom sektoru
Moderan sistem u pružanju usluga: poboljšanje stambenog sektora i administracije prikupljanja lokalnih taksi
Socijalna skrb
Održivi razvoj: hvatajući se ukoštac s otpadom
Poboljšanje pristupa uslugama
Takmičarski duh i poslovni sektor
Djeca bez obitelji smještena u tuđe domove
Neovisno življenje i stariji ljudi
Lokalna strategija zdravstva
Održavajući kvalitetan okoliš
Obnova kroz kulturu, sport i turizam
Borba s problem drogiranja kod mladih
Obnova centra grada
Bolja, svjetlija budućnost
Bolja javna mjesta
Lokalna strateška partnerstva i lokalni dogovori
Smanjenje nejednakosti u zdravstvu

Dakle, provedba *Beacon sheme* je znala biti i bolna i ponekad se doimala suviše kompliciranom ili pak nepotrebnom, ali ipak lokalne vlasti u Velikoj Britaniji su pokazale odlučnost i visok nivo profesionalnosti u provedbi ove reforme, ključne za kompletno britansko društvo. Na kraju, građani su izašli kao pobjednici jer svrsishodnost čitave reforme bila je poboljšati odnos lokalne vlasti prema građanima i tretirati ih kao aktivne subjekte koji su spremni učestvovati kako u kreiranju i donošenju odluka tako i u njihovoj provedbi. Britansko društvo se nije podijelilo po stranačkoj osnovi, kakav bi bio slučaj vjerovatno u nekim zemljama. Naprotiv, lokalne vlasti su shvatile da moraju biti ne samo ujedinjene unutar svoje lokalne zajednice u poduhvatu da uspiju nego i da moraju pojačati saradnju s drugim lokalnim zajednicama kako bi i same bile još uspješnije, odnosno kako bi im aplikacije koje bi podnijele donijele bolje rezultate. Tako se širila i kultura razmjene iskustava i znanja, što je također osnova uspješnog demokratskog društva.

Mnoge zemlje su prepoznale ogroman uspjeh Velike Britanije u provedbi sveobuhvatne reforme lokalne uprave i same počele primjenjivati *Beacon shemu* kao konkurentni vid pomoći koja se pruža lokalnim zajednicama ili općinama. Bosna i Hercegovina je jedna od tih zemalja. Međutim, inicijativa da se primijeni sistem *Beacon sheme* nije došla od lokalnih institucija, već je pokrenuta od međunarodne zajednice, prije svega mislim na OSCE. *Beacon shema* se uspješno provodi u bosanskohercegovačkim općinama već nekoliko godina, međutim to nije predmet ovog istraživanja. U prva dva kruga sedamnaest općina je uspješno završilo ciklus, dok je u trećem krugu 38 općina apliciralo da budu uključene u proces.