

РЕДИЗАЈНИРАЊЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Петар Матић



Петар Матић

РЕДИЗАЈНИРАЊЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

ТЕОРИЈСКИ И УПОРЕДНИ ОКВИР ЗА
МОДЕРНИЗАЦИЈУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
У СРБИЈИ



Београд, 2012.

ЕДИЦИЈА
ΠΟΛΙΤΙΚΟΝ
књига 2

Петар Матић
РЕДИЗАЈНИРАЊЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
- теоријски и упоредни оквир
за модернизацију локалне самоуправе у Србији-

Издавач
Институт за политичке студије
Светозара Марковића 36, Београд

За издавача
др Живојин Ђурић, директор

Рецензенти
проф. др Снежана Ђорђевић
проф. др Милан Јовановић
др Ђорђе Стојановић

Пословни секретар
Смиљана Пауновић

Штампа
БЕЛЕПЛОГЕ д.о.о. Београд

Тираж
300

Ова монографија је рађена у оквиру пројекта: „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција” (бр. 179009), финансиран од Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

САДРЖАЈ

Увод	7
Теорије и облици модернизације	8
Локална самоуправа, децентрализација и вертикална организација власти	14
Локално управљање и локална демократија	21
Европски стандарди у области локалне самоуправе	24
Нови теоријски модели у проучавању локалних институција	29
Теорија рационалног избора	34
Социолошки и историјски институционализам	38
Локална самоуправа у светлу „новог јавног менаџмента“	41
Настанак и еволуција локалне самоуправе у Србији	45
Развој у временима отоманске окупације	46
Локална самоуправа током XIX и у првој половини XX века	48
Период друштвеног самоуправљања локалним заједницама	52
Локална самоуправа од 1990. до 2000.	54
Развој и реформе локалне самоуправе од 2000. до данас	57
Локална самоуправа у Европи	67
Начела Европске повеље о локалној самоуправи	67
Преглед европских система локалне самоуправе и могућности имплементације и иновирања у Србији	73

Француски систем	78
Територијалне реформе	80
Организација власти	80
Финансирање	82
Реформе и модернизација	83
Међуопштинска сарадња и асоцијације	84
Систем локалних избора	85
Сличности и разлике у односу на Србију	85
Швајцарски систем	86
Облици непосредне демократије	88
Надлежности	90
Финансирање јединица локалне самоуправе	91
Територијалне реформе	92
Могућности примене у Србији	92
Систем локалне самоуправе у Великој Британији	94
Положај локалне самоуправе у политичком систему	95
Територијалне реформе	96
Модернизација	96
Надзор и упоредни модели у мерењу ефикасности	99
Подела власти и надлежности	101
Изборни систем	104
Финансирање	104
Могућности примене у Србији	106
Системи скандинавских земаља	107
Равномерни регионални развој	108
Надлежности	109
Финансијска аутономија	110
Изборни системи	111
Асоцијације и међуопштинска сарадња	112
Реформе и нови јавни менаџмент	113
Реформе у територијалној организацији	116
Надлежности и организација	117

Систем Савезне Републике Немачке	118
Значај и улога локалне самоуправе у политичком систему	119
Надлежности	119
Заштита локалне самоуправе	120
Модернизација и реформе	120
Нови модел управљања	123
Директна демократија и политичка партиципација на локалном нивоу	126
Просторне и територијалне реформе	127
Могућности примене у Србији	128
Локална самоуправа у Пољској	129
Реформе и модернизација локалне самоуправе	130
Изборни систем	131
Надлежности	132
Нормативни оквир за заштиту локалне самоуправе	132
Надзор и контрола локалне самоуправе	133
Финансирање	133
Перспектива и могућности модернизације локалне самоуправе у Србији	135
Примена начела Европске повеље о локалној самоуправи	136
Пракса и могућности јачања локалне самоуправе у Србији	147
Библиографија	171
Поговор	183
Регистар имена	187

ПРЕДГОВОР

Локална самоуправа, последице одређених институционалних решења у тој области, како на политички систем, тако и на друштво, заузимају једно од централних места у актуелним политиколошким и студијама сродних друштвених наука. Питања децентрализације и модернизације локалне самоуправе, њено редизајнирање и усклађивање са демократским постулатима и вредностима од посебног је значаја за транзиционе политичке системе у које се, свакако, убраја и Србија.

Ова монографија покушава да пружи одговоре на неколико питања а примарно се односи на позицију локалне самоуправе у нашем политичком систему и могућности за њено даље унапређење. Нагласак се ставља на упоредну анализу нашег и појединих европских система локалне самоуправе, при чему се предлажу потенцијалне иновације како би се тешкоће са којима се локална самоуправа у Србији суочава превазишле. Друго значајно истраживачко питање представља историјски контекст развоја наше локалне самоуправе и на који начин некадашње установе обликују и/или би могле обликовати њену садашњу позицију у политичком систему.

Студија је покушала да захвати некадашња истраживања, у нешто мањој мери, док се акценат ставља на савремене интерпретације и анализе у широј, системској и друштвеној конотацији. У том смислу, њен основни циљ је да утврди путеве и начине којима би ова „најнижа степеница“ у вертикалној организацији власти могла допринети даљој демократизацији друштва и државе. Партиципативни и асоцијативни капитал на локалном нивоу умногоме одређују демократски карактер и политичку културу једног друштва, а управо се на поменутом нивоу на најбољи начин одсликавају све тешкоће и проблеми свакодневног живота. Не би, свакако, требало испустити из вида и едукативну димензију локалне самоуправе,

услове у којима учестале интеракције и контакти представника власти и грађана директно утичу на политичку и демократску социјализацију.

Искористио бих ову прилику да искажем захвалност својим пријатељима и колегама без чије би подршке и помоћи израда ове монографије била неупоредиво тежа. Више него корисни савети и сугестије рецензената проф. др Снежане Ђорђевић, проф. др Милана Јовановића и др Ђорђа Стојановића квалитативно су допринели студији и потпомогли ауторовом тумачењу и анализи многих појава и института који директно и индиректно утичу на област локалне самоуправе. Несебична и трајна подршка др Живојина Ђурића, директора Института за политичке студије, али и његови савети су свакако су учинили ову монографију кориснијим штивом. Неизоставно, поменуо бих и проф. др Мијата Дамјановића, чије је богато истраживачко искуство довело до ауторовог бољег разумевања свих сложених питања из области локалне самоуправе. Колеге и пријатељи из Института за политичке студије Александра Мировић, Миша Стојадиновић и Драган Траиловић су указали аутору на све грешке техничке и научне природе, чиме су пружили свој допринос садашњем изгледу и садржају ове монографије. Смиљана Пауновић, пословни секретар Института за политичке студије умногоме је својом посвећеношћу и познавањем свих техничких питања која прате научно издаваштво убрзала њено појављивање у штампаном облику. Петар Милановић из графичке куће „Еселоге“ је заслужан за визуелни и естетски изглед као и техничку опремљеност ове монографије.

Коначно, желео бих да се захвалим и свим колегама и пријатељима који нису појединачно поменути а који су ми пружали подстицај у реализацији ове монографије. Моја породица ми је непрекидни и трајни извор истраживачког заноса, те стога ову монографију посвећујем својој ћерки Милици, супрузи Марији, мајци Љиљани и покојном оцу Милану, сестрама Ани и Татјани и сестрићу Милошу.

У Београду, септембар 2012.

Аутор

Увод

Од средине XX века све до деведесетих година, у политичким наукама и сродним дисциплинама, питања децентрализације и организације ефикасне локалне самоуправе била су потискивана у други план. Са ширењем међузависности и глобализације у свим сферама друштвеног живота долази до слабљења државних и институционалних капацитета у суочавању са увећаним друштвеним интеракцијама. Тиме се отвара широко поље анализе деловања институција унутар различитих политичких система и њиховог усклађивања са савременим трендовима и увећаним потребама грађана. Са повратком институција у средиште политикологије, локална самоуправа, део општег институционалног оквира и најнижа инстанца у вертикалној организацији власти, изнова постаје предмет интересовања већег броја истраживача у области политичког система.¹ Уводе се нови модели проучавања институција, кроз посматрање последица институционалног и нормативног оквира, а појачани захтеви за децентрализацијом и очувањем локалних идентитета отварају простор за модернизацију и ефикасније деловање локалне самоуправе. Поменути процес институционалних реформи и иновација био је усмерен на подизање капацитета институција локалне самоуправе у циљу задовољавања интереса и потреба грађана.

1 Stoker, Garry, „Comparative Local Governance“ у Rhodes, R. A. W, Binder, Sarah, A, Rockman, Bert, A, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006, стр, 495- 513.

Основу предмета ове студије чини локална самоуправа, могућности њене модернизације и усклађивања са постојећим оквиром пруженим у кључним међународним документима и конвенцијама, комунитарном праву, али и унутар политичких система у Европи, како би се пружио јаснији увид у моделе и стратегије њеног развоја и сагледале могућности даљих реформи у Србији. Упркос постојећем уставном оквиру, где су пружене најоштрије смернице за развој локалне самоуправе у Републици Србији, у важећем законодавству и пракси постоје многобројне празнине које би се могле попунити применом појединих решења из развијених система локалне самоуправе. У складу са тим, неопходно је утврдити опсег институционализације на локалном нивоу, како би се сагледао простор и могућности за даље институционалне иновације. То у великој мери усложњава методолошки приступ изради студије јер ће, поред дијалектичког и историјског праћења развоја локалне самоуправе, она неизбежно садржати компаративне и елементе епистемолошко-сазнајних метода. Да би се студија могла смислено и садржински попунити, у уводном делу је неопходно извршити теоријско и дефиницијско разграничење модернизације, локалне самоуправе, европских стандарда у области локалне самоуправе и читавог низа сродних појмова и феномена.

Теорије и облици модернизације

У најширем друштвеном контексту, модернизација представља процес путем којег се постојеће вредности замењују увођењем нових. У том смислу, модернизација је поливалентан и вишеслојни феномен који обухвата динамику структурних и системских промена, од економских, технолошких, политичких, преко демографских, образовних, културних и вредносних оријентација, па све до свакодневног начина живота. Тако, неки аутори под модернизацијом подразумевају све-

укупне захвате промена, путем којих друштво тежи да достигне одређене економске, политичке, друштвене и културне карактеристике, које се сматрају типичним за модерност.² Сам термин модернизација садржи мноштво различитих појава захватајући сложена питања диференцијације, индивидуализације и рационализације.³ За разлику од глобализације и пратећих процеса, деглобализације и локализације⁴, који у великој мери теку спонтано и са неизвесним последицама, модернизација се одвија под утицајем субјективних чинилаца и свесних, организованих подухвата модернизацијских актера.⁵ Из тог разлога, наглашену улогу у модернизацији имају вредносне оријентације, модернизацијски капацитети покретача и пројектаната промена, нарочито елита. Културно-образовни ниво и демократска социјализација поменутих актера умногоме одлучују о модернизацијским токовима, исходима и резултатима.

Идејна исходишта модернизације могу се пронаћи у епохи просветитељства, подстицањем прогреса и филозофијом рационализма, афирмацијом приватног власништва и „природног права“, политичке и друштвене еманципације личности, демократске отворености и надметања у економској и политичкој сфери. На тим

- 2 Видети, рецимо у Martineli, Alberto, „Global Modernization: Rethinking the Project of Modernity“, Sage Publications, 2005, стр 5.
- 3 Blokland, Hans, „Modernization and its Political Consequences: Weber, Mannheim and Schumpeter“, Yale University Press, 2006, стр. 2.
- 4 Поједини аутори указују на међузависност глобализације и локализације, а Робертсон (Robertson, Roland) смишља кованицу глокализација (glocalization), како би образложио процес путем кога локални догађаји обликују дешавања у другим крајевима света. Оригинално, термин потиче из јапанске праксе (dochakuka) и односи се на примену и прилагођавање страних решења потребама локалних средина, а у другој половини XX века постаје доминантна матрица у унутрашњој организацији јапанских корпорација, што многи стручњаци са Запада обележавају својеврсним обликом економске шпијунаже. Ова парадигма се промовише и у многим западним државама, путем фразе „мисли глобално, делуј локално“, коју је изворно употребио шкотски активиста и градски планер Патрик Гедес у књизи Geddes, Patrick, „Cities in Evolution“, Williams, 1915.
- 5 Поједини аутори попут Гиденса модернизацију виде као шири процес, док се глобализација третира само као део модернизације, Гиденс, Ентони, *Последице модерности*, Филип Вишњић, Београд, 2000.

идејама утемељује се вишевековни развој западног грађанског друштва (епоха модерне), који протиче у знаку *секуларизације* (ослобађање од религијских и традицијских догми), *рационализације* (афирмације разума) и свих видова ефикасности, односно сталног увећања људске моћи над природом и друштвеним процесима (иновацијама, научном, техничком и технолошком рационалношћу, организацијом производње и управљањем радом итд.). Тако, кључна разлика традиционалних и модерних друштава огледа се у увећаној контроли коју савремени човек има над природом и друштвеним окружењем.⁶

У XX веку феномен модернизације постаје доминантна парадигма, посебно у англо-саксонској струји друштвених наука.⁷ У жижи истраживања налази се сплет фактора који воде прелазу од традиционалних и статичких ка модерним друштвима, од ауторитарних и аутократских ка демократским политичким порецима. Одбацују се и ранија социолошка гледишта о институционалним реформама као искључивим и довољним за спровођење модернизације и транзиције у предмодерним друштвима, јер су економске, структурне, информацијске, културне и политичке промене предуслов увођења нових и реформисаних институција, односно, не могу се од њих одвајати. Тако се, потреба за модернизацијом институција најчешће јавља када оне не могу да ефикасно одговоре на захтеве грађана.

Истраживања спроведена од Данијела Лернера, показала су да су појединци склонији модерним вредностима образованији, као и да теже политичкој партиципацији и поседују емпатију. Из тог разлога, модернизацију прати подизање нивоа писмености и образовности, урбанизације, а основна претпоставка успешног остварења тог процеса је развој „мобилних личности

6 Huntington, Samuel, „The Change to Change: Modernization, Development and Politics“, *Comparative Politics*, 3/1971, University of New York Press, 1971, стр. 290.

7 Видети, рецимо, радове Талкота Парсонса, Освалда Шпенглера, Берта Хоселица, Данијела Лернера и Фреда Ворена Ригса.

које карактерише рационалност и емпатија, а те личности чини способним да ефикасно делују у свету сталних промена. Емпатија је капацитет сваког појединца да себе посматра из угла друге особе.⁸

О значају грађанских ставова и вредности за утемељење одређених институција у политичком систему још је у време антике говорио Аристотел. У XVIII веку то је учинио Монтескје, утврђујући да систем владавине и институције на најбољи начин рефлектују слику једног друштва.⁹ Тако се и дефинишу различите типологије политичке модернизације и транзиције и њихове последице по мерилу успешности и/или неуспешности.

По смеру, садржају и носиоцима, модернизација може бити аутономна (својевитна) или хетерономна (зависна), при чему се прва углавном реализује сопственом стратегијом и ресурсима, материјалним и људским, а друга претежно туђим потенцијалима, с тенденцијом подређивања другим. По сличним мерилима, модернизација може бити демократска или пак аутократска и диригована. По ширини обухвата и садржају, модернизација се дели на целовиту (свеобухватну) и парцијалну (делимичну) док, по дубини, постоји радикална и креативна, односно, фасадна и имитативна модернизација. Неки истраживачи разликују аутентичне од деформисаних, или чак ретроградних облика модернизације, нарочито у случајевима великог отпора променама и ретрадиционализацији.¹⁰ До деформација у модернизацији може доћи и због једностраности и асинхронија

8 Lerner, Daniel, „The Passing of Traditional Society“, Free Press, 1958, стр. 49-50.

9 Цит. према Inglehart, Ronald, Welzel, Christian, „Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence“, Cambridge University Press, 2005, стр. 245.

10 Од страних аутора који говоре о ретрадиционализацији неопходно је истаћи Зигмунда Баумана и Улриха Бека и њихове радове у зборнику Heelas, Paul, Lash, Scott, Morris, Paul, eds. *Detraditionalization*, Blackwell Publishers Ltd, 1996, а од домаћих, рецимо, Зорана Видојевића, Видојевић, Зоран, „Транзиција, рестаурација и неототалитаризам“, ИДН, Центар за социолошка истраживања, Београд, 1997; „Неопходност и границе модернизације“, Токови, Институт за новију историју Србије, 1993, стр. 43-53.

у њеном остваривању, ако се на пример, друштвене и политичке промене спроводе, а друштво стагнира или назадује на економском, културном, образовном или информативном праву.

Изузетно позитивно виђење модернизације у контексту глобалних промена пружа Ајзенштат, указујући на адаптивност система измењеним околностима у ширем окружењу¹¹. Он користи тезу чувеног либералног филозофа Карла Попера¹², верујући да су могућности трансформације и прилагођавања далеко веће у модернизованим системима, док су затворена друштва мање отпорна на промене и спољашње изазове.

Модернизација је у основи позитивна и неопходна парадигма, посебно код земаља у развоју. Успешност модернизације, а у ужем смислу и транзиције, може бити посматрана низом показатеља, као што су: економски развој, културни напредак, свесно управљање процесима, индустријализација и урбанизација, дезидеологизација и секуларизација, институционална стабилност и ефикасност, технолошке иновације и информатизација, активирање сопствених развојних ресурса, сузбијање друштвених конфликта и патологије и ублажавање екстремних неједнакости социјалним мерама државе.

Политичка модернизација је значајан део општих, друштвених промена, посебно у случају транзиционих држава, и односи се на увођење иновација у политички систем. Као специфичан облик демократизације у актуелном периоду, она се односи на промене везане за примат политике над економијом, стварање оквира за владавину права и превазилажење блокаде изазване политичким и идеолошким трзавицама. Тако се о савременим формама политичке модернизације говори као о трансформацији која води од аутократских ка демократским облицима владавине. У случајевима

11 Eisenstadt, S. N, „Tradition, Modernity and Change“, John Willey & Sons, 1973, стр. 27.

12 Попер, Карл, „Отворено друштво и његови непријатељи“, БИГЗ, Београд, 1993.

зависне или имитативне модернизације често се јавља тенденција да превагну једнострано и некритички приступи, без озбиљнијих реформских захвата. Фасадна модернизација не јавља се искључиво услед појачаних спољних притисака, већ и унутрашњих раскола, некомпетентне и корумпиране политичке елите, што смањује могућности за јасније дефинисану реформу.

Уколико у обзир узмемо различите типове политичких режима, могу се издвојити три најбитније компоненте које сачињавају процес политичке модернизације:

1. формирање модерне националне државе, која заједно са својим бирократским апаратом стиче све израженији капацитет у управљању јавним пословима, ублажавању социјалних тензија и примени политичких стратегија за остваривање колективних интереса и циљева;
2. допуњујући процеси диференцијације и интеграције институција које делују у политичкој сфери;
3. развој једнакости међу грађанима.¹³

Аутентична, демократска модернизација поседује два лика: први се односи на модернизацију политичког система, док је друго лице друштвено, оно које би требало да одреди правац и циљ реформи. Многобројни примери и искуства модернизације показују да су кроз трансформацију најуспешније прошле државе које су у систем унеле иновације које одговарају менталитету, политичком обрасцу и културним карактеристикама грађана. Можда је у овом случају најупутније искористити пример Јапана, где је, у релативно кратком периоду, традиционална, ауторитарна друштвена матрица, замењена новом, либералном. Илустрација овог може се потражити и у речима МекНила да Јапан у својој трансформацији дугује понешто традицији од готово две хиљаде година, али и спремности Јапанаца да при-

¹³ Martineli, Alberto, „Global Modernization: Rethinking the Project of Modernity“, op. cit, стр. 15.

хвате туђе обичаје тек након што их прилагоде својима.¹⁴ Царски савет из Меици периода, у том је контексту закључио да би знање требало тражити широм света.

Локална самоуправа, децентрализација и вертикална организација власти

Зарад успешне реформе једног сегмента политичког система, у овом случају локалне самоуправе, морају се узети у обзир, како спољни захтеви и стандарди у циљу усаглашавања са међународним критеријумима у процесу интеграција, тако и друштвено-политичке и културне карактеристике, како би се реформски процеси остварили на успешан и адекватан начин. У многим деловима света, реформе и мере у области децентрализације имплементирају се како би се одговорило на услове и захтеве промена на глобалном плану. Те промене имају двоструку улогу. С једне стране, демократске иновације уводе се зарад ширења могућности грађанске партиципације и непосредног учешћа у процесу доношења политичких одлука. С друге стране, очекује се да локална самоуправа на најадекватнији начин може одговорити на увећане потребе грађана.

У научној литератури која захвата питање локалне самоуправе постоје многобројна одређења, типологије и дефиниције. Поменуте разлике јављају се и услед постојања диферентних модела и облика децентрализације. Најчешће, реформе и модернизација у области локалне самоуправе и шире, децентрализације спроводе се да би се остварили одређени циљеви, у неким случајевима политички, негде економски, док се у савременим друштвима тежиште ставља на јачање демократије и повећање партиципативне улоге грађана у локалним пословима. Из угла делиберативних и комунитаристичких теорија, улога локалне самоуправе је да кроз едукацију и форме непосредне и полунепосредне

14 McNeill, William H, „The Rise of the West: A History of the Human Community“, University of Chicago Press, 1992, стр. 791-792.

демократије укључи грађане у процес политичког одлучивања. С друге стране, функционалистички и структуралистички приступи локалну самоуправу третирају као скуп институција које су сервис грађана, а чији је примарни циљ ефикасност у пружању услуга.¹⁵ Сходно овим тумачењима и у најопштијој форми, локална самоуправа се може дефинисати као облик преноса надлежности и послова од централних ка локалним нивоима власти, с циљем приближавања процеса доношења одлука грађанима. Локални органи, с једне стране олакшавају приступ грађана институцијама, док с друге стране централна власт функционише боље уколико постоји деволуција, одређени пренос надлежности на локалне инстанце.

Услед блискости и непосредне везе са грађанима, локалну самоуправу сачињава мноштво компоненти, а учестале интеракције власти и становника чине појам социолошким и просторним, а тек након тога правним и политиколошким.¹⁶ Поједини аутори указују да је немогуће створити неку општу теорију локалне самоуправе, јер је сам појам исувише комплексан и захвата широк спектар питања.¹⁷ Франческо Кјелберг, из тог разлога, покушава да ограничи поље проучавања локалне самоуправе на три области помоћу којих је могуће утврдити степен њене развијености у политичком систему, а то су: слобода или степен аутономије; демократичност или отвореност према грађанима, односно, могућност њихове директне и непосредне партиципације; ефикасност, као способност да се одговори на захтеве корисника локалних сервиса.¹⁸ Нагласак на политичку

15 Vetter, Angelika, Kersting, Norbert, „Democracy versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms Across Europe“, Vetter, Angelika, Kersting, Norbert, eds. *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Urban Research International 4, Leske + Budrich, 2003, стр. 11.

16 Борђевић, Снежана, „Ренесанса локалне власти –упоредни модели–“, Чигоја штампа, Београд, 2002, стр. 30.

17 Kjelberg, Francesco, „The Changing Values of Local Government“, *Annals of American Academy of Political and Social Sciences; Local Governance Around The World*, July/1995, Sage Publications, 1995, стр. 42.

18 Kjelberg, Francesco, исто.

партиципацију и демократичност локалне самоуправе стављају и многи домаћи аутори, па тако и политиколог Снежана Ђорђевић истиче посебно место грађана у доношењу локалних одлука, а локална самоуправа представља оличење њихових слобода, политичке и друштвене еманципације.¹⁹

Луиђи Бобио је моделе вертикалне организације власти разделио на четири типа: зависне, сепаративне, кооперативне и компетитивне.²⁰ У оквиру зависног модела, локалне инстанце функционишу као агенти виших нивоа власти и у потпуности су зависне и подређене њиховим одлукама. То се односи и на фискалну зависност, пошто у централизованим политичким системима расподела средстава у потпуности тече одозго, тако да локална самоуправа, односно, њене јединице немају могућност остваривања сопствених прихода, а у оним ситуацијама када таква могућност постоји, онда су они минимални.

Модел сепарације тежиште ставља на што јаснију расподелу надлежности различитих нивоа власти. Идеалнотипски модел сепарације власти подразумевао би чисто уставно, законско и институционално прецизирање надлежности које се не преплићу и остварују унутар више инстанци. Овако савршена расподела надлежности у пракси још није остварена, али многобројни емпиријски показатељи иду у прилог тези да у политичким системима са више раздвојеним надлежностима и где је њихово преплитање сведено на најмању могућу меру, постоји далеко већа ефикасност рада политичких институција и органа управе.

19 „Локална самоуправа је систем организације локалне власти (у чијем избору грађани непосредно учествују) и путем кога одлучују о општим и најважнијим политичким питањима те заједнице. Локална самоуправа је еманација слободе грађана и реализација је узбудљивог чина преношења суверенитета власти који неotuђиво припада само грађанима на њихове представнике који одлучују и пружају грађанима услуге.,“ Ђорђевић, Снежана, *Систем локалне самоуправе у Србији*, у Дамјановић, Мијат, ур. *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Палго центар, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 241.

20 Bobbio, Luigi, „I governi locali nelle democrazie contemporanee“, Editori Laterza, 2002.

Кооперативни модел се односи на повећавање флексибилности, како би се лакше одговарало на проблеме у систему. За разлику од модела сепарације, употреба модела кооперације омогућава да се питања код којих постоји заинтересованост више нивоа одлучивања решавају договором или сарадњом. Самим тим, граница која у моделу сепарације постоји између локалних и централних институција код кооперативног модела је далеко тања.

Последњи, компетитивни модел јавља се у ситуацијама несагласности различитих нивоа у вертикалној организацији власти који се између себе боре за примат и примену решења која иду у њихову корист.²¹

Када је реч о децентрализацији, која се не мора искључиво односити на локалну самоуправу, већ је она шира (захвата и питања федерализма, регионализма и територијалне аутономије), и ту постоје различити облици, типови и модели. Према најопштијој подели можемо разликовати административну, политичку, фискалну и територијалну децентрализацију. Административна децентрализација је облик где нецентрални органи делују као агенти виших нивоа одлучивања. Уколико у систему постоји више тих нивоа, структура тих односа је прецизно и хијерархијски утемељена и сваки виши ниво обавља послове контроле и надзора нижег. Насупрот административне, политичка децентрализација означава могућност да нецентрални органи врше неке надлежности самостално и без уплива централних органа. Ово се односи и на самостално доношење одређених политичких одлука. Осврћући се на питање федерализма, Рикер федерално државно уређење дефинише као систем који мора имати најмање два нивоа одлучивања и где сваки од њих мора поседовати барем једну аутономну надлежност која мора бити уставно, односно, правно и политички гарантована.²² Слично је и са локалном самоуправом, јер, ако она не поседује одређене изворне надлежности и послове које

21 Bobbio, Luigi, „I governi locali nelle democrazie contemporanee“, op. cit.

22 Riker, William, H, „Federalism: Origin, Operation, Significance“, Little Brown Publishing, 1964.

самостално обавља, поставља се питање да ли је уопште могуће говорити о самоуправи и локалној аутономији?

И код политичке децентрализације постоје различите типологије. Тако, Данијел Трајсман у облике политичке децентрализације сврстава конститутивну, децентрализацију у доношењу одлука и представнички тип. Конститутивна децентрализација се односи на формално-правне гаранције локална самоуправа и друге нецентралне инстанце могу обављати одређени делокруг послова самостално. Децентрализација у одлучивању значи да се политичке одлуке не доносе унутар једног центра, већ да у том процесу паралелно учествује више инстанци, док представнички тип омогућава бирачима да своје представнике селекују и на нижем, нецентралном нивоу.²³ Фискална децентрализација истовремено означава могућност да се порези и таксе прикупљају у оквиру више инстанци, али и да се редистрибуција буџетских средстава одвија према различитим нивоима.

Поред ове поделе, вредна је помена и типологија четворице аутора, пошто они поред делегације и деволуције у облик децентрализације убрајају и деконцентрацију, као облик административне децентрализације.²⁴ Ова подела је атипична, јер већина истраживача чини јасну дистинкцију између децентрализације и деконцентрације власти. У том смислу, деконцентрација власти уобичајено представља облик спровођења одлука задатих од централних, нижим управним органима. Делегација се односи на пренос одређених или свих функција и надлежности са једне на другу/е институцију/е, док деволуција означава трансфер одговорности и надлежности од националне ка локалним владама. Децентрализација поседује различите форме и може се тумачити на више начина. Једно од тих тумачења

23 Treisman, Daniel, „Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization“, *Cambridge Series in Comparative Politics*, Cambridge University Press, 2007, стр. 25.

24 Rhodes, R, A, W, Carmichael, P, McMillan, J, Massey, A, „Decentralising the Civil Service: From unitary state to differentiated polity in the United Kingdom“, Open University Press, Philadelphia, 2003, стр. 15.

претпоставља да постоје подељене или пренесене надлежности између централних и локалних власти, док је чешће виђење према коме не постоји подељене надлежности, већ искључиво њихов трансфер ка нижим нивоима у вертикалној организацији власти.²⁵

О значају децентрализације за реформу политичких система транзиционих и доскора ауторитарних политичких система говоре многи аутори, а процес трансформације великим делом захвата реорганизацију власти по вертикали.

Кључне области реформи у транзиционим и земљама у развоју

област	елементи
административне реформе	моделу унутрашње контроле приватизација смањивање броја запослених реструктурисање прихода
изградња капацитета	развој техника и вештина формална правила у процесу развоја фокусирање на последице и учинак
оријентација на резултате	принцип субвенционости у управљању управљање по узору на привредне субјекте и употреба средстава по узору на њих
децентрализација	принцип субвенционости тржишни принцип у пружању услуга оријентација на кориснике влада одговорна грађанима
партиципација	учешће грађана у процесу доношења одлука (директна демократија) деволуција

Извор: Shah, Anwar, ed, „Public Expenditure Analysis“, Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, 2005, стр. 157.

25 Conway, Francis J, Desilets, Brien, Epstein, Peter, Pigeu, Juliana H, Frelick, Graeme, Rosenweig, Fred, eds, *Intergovernmental Fiscal Relations in Central and Eastern Europe: A Sourcebook and Reference Guide*, Urban Studies, The International bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2005, стр. 13.

Од 1980. до данас, у свим наведеним областима и од земље до земље је дошло до значајно развоја. По питању фискалне децентрализације, тежиште је стављено на подизање аутономије јединица локалне самоуправе у креирању и управљању буџетском политиком, као и прикупљању и одређивању висине локалних такси и пореза. Политичка децентрализација је у највећој мери била усмерена на непосредан избор локалних функционера, с циљем одговорнијег и транспарентнијег управљања. Административне реформе локалне самоуправе водиле су већој независности у имплементацији одређених јавних политика, као што су здравство, школство и инфраструктура.²⁶

У светлу промена на глобалном плану, дошло је до драматичног заокрета у односу на традиционалну улогу држава. Идеално-типски модел савремене државе подразумевао би да она мора истовремено поседовати и демократску и развојну димензију. Демократска улога државе у контексту нових глобалних односа заснива се на промоцији и подстицању партиципативних образаца и утицаја грађана на власт. Развојна улога почива на одговорности, смањивању социјалних разлика и редистрибуцији јавних добара. Као једна од најпожељнијих области у циљу достизања идеално-типског модела државе наводи се децентрализација, јер је партиципацију и непосредно учешће грађана далеко лакше остваривати у мањим, локалним срединама, док, истовремено, локалне власти најбоље разумеју потребе становништва, те, у складу с тим, могу на најадекватнији начин одговорити на захтеве грађана.²⁷ Тако је у транзиционим системима Централне и Источне Европе реформа јавног сектора великим делом била усмерена на децентрализацију. У свим земљама некадашњег Источ-

26 Grindle, Merile S, *Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*, Princeton University Press, 2007, стр. 4.

27 Saiko, Fumihiko, „Decentralization and Local Governance: Introduction and Overview“, у Saiko, Fumihiko, ed, *Foundations for Local Governance. Decentralization in Comparative Perspective*, Psychica Verlag, A Springer Company, 2008, стр. 2.

ног блока дошло је до измештања административних, фискалних и политичких надлежности од централних ка локалним властима.²⁸

Локално управљање и локална демократија

Савремени приступи у истраживању локалне самоуправе разматрају и знатно шири концепт локалног управљања, који се не односи искључиво на процес одлучивања, већ и на формулисање јавних циљева и колективних акција на локалном нивоу.²⁹ Локално управљање је модел путем којег се тежи јачању демократије и чији се савремени облици интерпретирају као облик дисперзије политичког утицаја од представничких политичких институција ка грађанима. У том смислу, појам локалног управљања обухвата не само област пружања услуга грађанима, већ и стварање предуслова за квалитетан живот у локалним заједницама: отварање простора за толеранцију, дијалог, креирање грађанских асоцијација и мрежа, као и истицање демократских и партиципативних стратегија. Сходно том схватању, локалне заједнице представљају базично тле демократске социјализације. Роберт Дал тврди да „ширење скале у процесу одлучивања не мора неизбежно водити губитку политичке моћи, али може пружити грађанима значајнију контролу тих процеса у питањима која су битна за њихов свакодневни живот“.³⁰ И код класика политичке мисли истиче се значај политичке партиципације. Код

28 Yilmaz, Serdar, Hegedus, Jozsef, Bell, Michael E, eds, „Subnational Data Requirments for Fiscal Decentralization: Case Studies from Central and Eastern Europe“, The International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, 2003, стр. 2.

29 Манкур Олсон тврди да је колективне акције далеко лакше остваривати у мањим групама, па је у складу са тим локални ниво погоднији за њих, Olson, Mancur, „The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups“, Schocken Books, New York, 1971.

30 Dahl, Robert, „A Democratic Dilemma: System Effectiveness Versus Citizen Participation“, *Political Science Quarterly*, vol. 109, no. 1, The Academy of Political Sciences, 1994, стр. 23-34.

Русоа и Мила политичка партиципација се не одређује искључиво као могућност да грађани буду репрезентовани преко бираних представника. Она би требало да постоји на свим друштвеним нивоима, где спада и локални, а њен основни циљ је укључивање што већег броја грађана у јавне послове и доношење одлука.³¹ О значају локалног нивоа за развој демократије говоре и наши истраживачи, па тако, Драган Марковић истиче погодност локалне самоуправе у циљу мобилизације грађана и иницијацији колективних акција.³² Контекст глобалних промена драматично утиче и мења локалне средине. Локалне институције у великој мери утичу на промоцију демократије путем избора и најразличитијих форми политичке партиципације.³³

Из угла теорије управљања, децентрализација се не види само као деволуција и пренос одређених надлежности, већ ту постоји јасно дефинисана и прецизна расподела функција и овлашћења централних и локалних инстанци.³⁴ Услед ширине процеса које захвата, стратегија управљања подразумева употребу многобројних механизма и захтева укључивање што већег броја актера у процес доношења одлука.³⁵ Међутим, кључни проблем управљања је што неки од тих механизма, као што су неформално институционализовани аранжмани (попут мрежа и асоцијација), доводе у питање формално утврђене (уставне, законске норме и сл. акте), који су такође витални за демократију и легитимитет политичких процеса.

31 Blokland, Hans, „Are There Democratic Alternatives to Parliamentary Democracy” у *Modernisation and its Political Consequences*, op. cit. стр. 201.

32 Марковић, Драган, „Од посредне ка непосредној демократији“, Институт за политичке студије, 2010, стр. 99.

33 McAllister, Mary Louise, „Governing Ourselves? The Politics of Canadian Communities“, UBC Press, 2004, стр. 12.

34 Cheema, G. Shabbir, Rondinelli, Denis, eds, „Decentralising Governance: Concepts and Practices“, Brookings Institution Press, 2007, стр.

35 Peters, Guy, Pierre, John, „Governance Without Government: Rethinking Public Administration“, *Journal of Public Administration and Theory*, J-PART, vol. 8, no. 2/1998, Oxford University Press, 1998, стр. 224.

Сагледано кроз историјску и упоредну перспективу, постоје многобројна искуства у развоју локалне демократије, где се први облици самоуправе јављају већ у најранијим фазама друштвеног развоја. Грађанске скупштине, као својеврстан облик непосредне демократије, настају још у време првих цивилизација, Месопотамије и Асирије, да би до пуног изражаја и сјаја дошле у *polis*-има античке Грчке.³⁶ У наведеним случајевима развој самоуправе је текао одоздо, од самих грађана и имао је еволутивни карактер. Међутим, примери деволуције и преноса надлежности са највиших нивоа власти ка локалним заједницама зачети су у Риму, где је зарад одржавања јавног поретка, Цезар формирао *кохорте*, војне јединице са задатком да се старају о безбедности у градовима Царства.

До пуне афирмације процеса децентрализације и стварања модерних облика локалне самоуправе долази у средњевековној Британији, кроз народни отпор круни и борбу за пуно остварење начела суверености народа. Слични процеси одигравали су се и у другим средњевековним државама у Европи. То је можда најочљивије у областима локалних судова и финансија. Средњевековни владари и краљеви су путем својих локалних представника убирали порезе, што је довело до својеврсне економске територијализације.³⁷ Италија и Немачка су у том периоду биле расцепкане на велики број градова-држава, а централне институције и уређење су постепено израстали њиховом фузијом. У каснијим периодима,

36 Видети, рецимо интересантне студије Џона Кина, Keane, John „Life and Death of Democracy“, Simon & Schuster, 2009. и Џона Дана, Dunn, John, „Setting the People Free: The Story of Democracy“, Atlantic Books, 2006, као и расправу која је уследила, а у којој Кин говори о првим облицима локалне демократије који су се јавили још у најстаријим цивилизацијама, Месопотамији и Асирији, да би их касније Феничани пренели на подручје античке Грчке, Keane, John, „Letters to the Editor“, *National Interest*, no. 107, May/June 2010.

37 Средњевековни Велс се наводи као пример где су краљеви преко својих представника убирали порезе у окрузима и градовима, видети у Jones, Rhys, „Mann and Men in a Medieval State: the Geographies of Power in the Middle Ages“, *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, vol. 24, no. 1, Willey-Blackwell, Royal Geographical Society, 1999, стр. 69.

ови примери су послужили и другим европским народима да крену сличним путем, па су се тако развијали диферентни облици локалне самоуправе и децентрализације широм континента, што је до пуног изражаја дошло са развојем трговине у позном феудализму.³⁸

Овде је очигледно да изградња локалне самоуправе представља двосмеран процес, који нема линеарну и унапред одређену путању и, с једне стране усмерен је према потребама локалног становништва, док се, истовремено, обезбеђује једноставнији рад централних органа. Многобројни аутори, који се баве питањем децентрализације на основу компаративних искустава различитих политичких система кроз мерење деловања институција, указују да државе са израженијом децентрализацијом и већом аутономијом локалних заједница постижу далеко боље резултате. Покушавајући да развије модел за излаз из тешкоћа са којима се суочавају модерна друштва и многобројни политички системи, Шарф је као критичну тачку одредио управо координацију рада централних и аутономних локалних органа.³⁹

Европски стандарди у области локалне самоуправе

Европски стандарди подразумевају одређену врсту критеријума које Европска унија и континенталне међународне организације, попут Савета Европе, ОЕБС-а итд., успостављају у циљу демократизације и хармонизације националних правних и политичких система широм Европе. Међународне, одн. регионалне организације уводе најопштије стандарде, кроз повеле, кон-

38 Многобројни страни и домаћи аутори помињу позни феудализам као преломну тачку у развоју локалне самоуправе, видети рецимо у Павловић Душан, „Приручник за закон о локалној самоуправи“, СКГОЈ, Палго центар, http://www.policy.hu/pavlovic/Bibliografija/Lokal_2002_Ser.pdf. стр. 3. (приступљено 21. Об. 2011.)

39 Scharp, Fritz W, „Community and Autonomy: Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe“, Publication Series of the Max Planck Institute for the Study of Societies, Frankfurt, 2010.

венције и сл., док су стандарди Европске уније другачији, јер кроз процес придруживања државе преузимају обавезу да усвоје велики број правних прописа и регулатива. Примена поменутих стандарда у случају транзиционих система допринела је децентрализацији, демократизацији локалне политике и бољем разумевању потреба локалних заједница. Тако је једно од базичних начела ЕУ принцип субвенционости који подразумева приближавање процеса доношења одлука грађанима, а с друге стране означава јачање фискалне аутономије нецентралних органа, који располажу сопственим приходима неопходних за пружање јавних услуга.⁴⁰

Међутим, ако питање локалне самоуправе и локалног развоја у ЕУ померимо од транзиционих ка развијеним политичким системима, можемо уочити да ту постоје опречни ставови и дилеме. С једне стране, оптимисти су уверени да ће процес европских интеграција неизбежно водити фрагментацији и дифузији политичке моћи, са наглашенијом улогом регионалног и локалног нивоа.⁴¹ Песимисти и критички настројени теоретичари негирају ово гледиште уверењем да ће европске интеграције допринети централизацији држава чланица. Узрок се тражи у преносу државног суверенитета на комунитарни ниво, те ће државе тежити да тај губитак политичке моћи надоместе преузимањем одређених функција од регионалних и локалних структура.⁴²

Када је реч о локалним институцијама и локалној самоуправи у ЕУ, модел управљања на више нивоа теоријски је разрадио Гери Маркс да би образложио структуралне и системске промене у ЕЗ, одн. ЕУ од 1988. године. Дотадашње теорије европских интеграција су у потпуности биле засноване на теоријама међународних односа, а значајна новост Марксове теорије је комбинавање модела унутрашње и спољне политике. Маркс

40 Левитас, Антони, Петери, Габор, „Реформа система локалне самоуправе у Србији“, Палго центар, Чигоја штампа, 2004, стр. 16.

41 Видети рецимо, Bogdanor, Vernon, „The Blackwell Encyclopedia of Political Science“, Blackwell Publishing, 1991.

42 Видети у Peter, John, „Local Governance in Western Europe“, Sage Publications, 2002, стр. 65.

је модел управљања на више нивоа дефинисао као „систем сталног преговарања између више нивоа власти у оквиру различитих територијалних јурисдикција.“⁴³ Ту је видљиво да овај концепт поседује и хоризонталну и вертикалну димензију, јер, с једне стране обухвата нарастајућу међузависност институција на различитим територијалним нивоима, док, с друге, истиче међузависност политичких институција и ванинституционалних актера. Нешто касније, Џејмс Росенау је покушао да утврди да ли се Марксов модел управљања може искористити као механизам за превазилажење противречности „фрагментације“.⁴⁴ Тако, Росенау тврди да се систем састоји од различитих „сфера ауторитета“ које су утврђене било формалним или неформалним нормама. Његова критика теорије вишедимензионалног управљања усмерена је на оне ставове по којима постоји јасно хијерархијски установљена структура односа у вертикалној организацији власти. По његовим речима, модел управљања на више нивоа поседује многе вредности, али не може се у потпуности применити на читав низ нових односа у глобалном поретку, те сам процес „управљања захтева знатно више од прецизно утврђене хијерархије, предложене моделом вишедимензионалног управљања, док систем сфера ауторитета пружа веће могућности јер у неким случајевима заобилази формалну хијерархију. Неки од образаца управљања захтевају већу аутономију за поједине нивое, па је стога неопходно одступити од прецизне и хијерархијске поделе надлежности“.⁴⁵

43 Marks, Gary, Francois, Nielsen, Ray, Leonard, Salk, Jane, „Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union“ у Marks, Gary, Scharpf, W, Fritz, Schmitter, C, Philippe, Streck, Wolfgang, eds, *Governance in the European Union*, Sage Publications, 1996, стр. 40-63.

44 Фрагментација је термин који Росенау употребљава да би указао на супротстављене и контрадикторне силе које с једне стране прате глобализацију, централизацију и интеграцију а, са друге стране локализацију, децентрализацију и фрагментацију, Rosenau, James N, „Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization“, Princeton University Press, 2003.

45 Rosenau, James N, „Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization“, op. cit.

Уколико посматрамо еволуцију политичког система ЕУ, можемо уочити да су се истовремено развијали и задржали како формални, тако и неформални облици удруживања и сарадње на свим нивоима, па је и локалну самоуправу немогуће издвојити из те опште слике. Први облици удруживања јединица локалне самоуправе зарад промоције заједничких интереса и циљева на просторима Европе јавили су се након II светског рата и претходили су интеграцијама. Мотив за формирање Савета европских општина (Council of European Municipalities, СЕМ, 1951) била је послератна обнова ратом разорене Европе и активно укључивање локалних лидера у тај процес. Пошто је процес регионализације у Западној Европи већ узимао замаха, тежило се и укључивању регионалних структура у организацију, што се и догодило 1981. године, па је назив промењен у Савет европских општина и региона (Council of European Municipalities and Regions, СЕМР). Нешто касније, као сродне организације, јавиле су се Стална конференција локалних и регионалних власти Европе (Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe) и Међународна унија локалних власти (International Union of Local Authorities).

Питањима развоја и хармонизације локалне самоуправе нарочито се бави Савет Европе, који је 1985. године усвојио Европску повељу о локалној самоуправи, конвенцију којом се утврђују најопштија начела и смернице за њену даљу модернизацију у европским државама. Након тога, уследио је низ докумената који на подробнији начин и у одређеним областима утврђују стандарде у циљу демократских реформи и активне грађанске партиципације у локалним заједницама.⁴⁶

46 На конференцији одржаној 1991. године, министри из 23 државе задужени за ресор локалне самоуправе усвојили су резолуцију о „демократској партиципацији и контроли“, која се односи на учешће грађана у локалним пословима и њихово право да буду консултовани око питања која имају утицај на њихов свакодневни живот.

Извор: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CDLR/LocReg&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>; приступљено 27. 04. 2012.

Поред поменутих организација, постоји и читав низ тела и програма ЕУ који захватају подручје локалне самоуправе. Релевантан пример је програм подршке јачања управљачких капацитета у земљама у развоју (Support for Improvement in Governance and Management, SIGMA). Фонд је формиран с циљем унапређивања механизма контроле локалних институција, првенствено финансија.

Неопходно је истаћи и значај локалне самоуправе за коришћење предприступних фондова ЕУ. Дobar пример је и *Инструмент за предприступну помоћ* (IPA), који је оформљен 2007. године као финансијска подршка реформама. У оквиру програма, преко којег се финансирају различити развојни пројекти, једна од кључних тачака је модернизација јавне управе и локалне самоуправе и њихово усклађивање са комунитарним правом (acquis communautaire).⁴⁷

47 Будимир, Бранко, „Финансијска помоћ Европске уније и улога локалне самоуправе“, *Агенда – часопис за јавну управу и локалну самоуправу*, 2/2010, Палго центар, 2010, стр. 8.

Нови теоријски модели у проучавању локалних институција

Са еволуцијом процеса децентрализације у протеклим декадама, локална самоуправа и њено позиционирање у политичком систему поприма нове облике, циљеве и форме. Долази до развоја нових теорија, које се у мањој мери ослањају на проучавање старих, хијерархијских облика владавине. Крајем осамдесетих, са сломом Источног блока, отпочињу процеси компресије простора, снажења међузависности и развоја глобалног тржишта. У тим околностима, националне владе тежиште стављају на децентрализацију и активно учешће локалних заједница у развојним процесима.⁴⁸ До тада се управљање у оквиру субнационалних јединица посматрало као измештање административних надлежности од државе као централног политичког ауторитета ка њима. У средишту нових теорија налазе се институције и њихове политичке и друштвене последице, а читав дискурс стиче назив „нови институционализам“.

Нови институционализам, у најопштијем смислу, представља теоријски правац, помоћу којег се посматра природа, друштвени извори и унутрашња конструкција институција. За разлику од старог институционализма, који је углавном почивао на дескрипцији друштвених, економских и политичких институција, нови институ-

48 Cheema, Shabbir G, Rondinelli, Dennis A, „Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practises“, op. cit, стр. 3.

ционализам је више аналитички, а одређене теоријске поставке своју подлогу траже у емпирији.⁴⁹ Истраживања која обухватају политичке институције указују на неке критичне тачке њиховог посматрања. Марч и Олсен, једни од зачетника новог институционализма, уводе поделу на три најопштија теоријска правца.⁵⁰ Ту се сврставају они којима се:

1. проучава природа институција, дефинишући их као специфичан облик уређења преко којег делују различити политички актери. Под политичким актерима се подразумевају партије, интересне групе, синдикати и организације чији се ауторитет генерише из подршке бирачког тела и чланства. Основна претпоставка је да, рецимо, они синдикати који заступају интересе великог броја грађана (нпр. синдикати здравства и просвете) могу бити знатно утицајнији од малобројнијих удружења. Код политичких странака ситуација је нешто другачија, јер се њихова снага мери, пре свега, изборним резултатом. Тако, њихова моћ након одређених изборних циклуса варира у складу са подршком гласача. Међутим, ово не мора бити искључиви облик утицаја, јер неке странке могу располагати јачим полугама власти у односу на реални изборни резултат у оној мери колико их друге виде као пожељног партнера, односно, у зависности од коалиционог потенцијала.⁵¹
2. проучава значај норми и где се изградња институција схвата као резултат еволутивних процеса у политичком систему. То се односи на процес

49 Ferris, James M, Tang, Shui-Yan, „The New Institutionalism and Public Administration: An Overview“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 3, no. 1/1993, Public Management Research Association, Oxford University Press, 1993, стр. 4-10.

50 March, G, James, Olsen, P, Johan, „Elaborating the “New Institutions”, *Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006.

51 Видети рецимо у, „Политичке последице изборног права“, у Јовановић, Милан, *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.

креирања норми (од устава, закона, подзаконских аката и сл.), којима се уређују друштвени односи. Овде је пре свега реч о њиховим друштвеним и политичким последицама. Очигледан пример правних норми са далекосежним последицама су и оне које се односе на децентрализацију, територијалну организацију и локалну самоуправу.

3. проучава понашање, било индивидуалних или колективних актера у систему Овај правац, повезан је са развојем бихејвиоризма, посебно оне струје која се развила у америчкој друштвеној теорији средином шездесетих година XX века. Он покушава да одгонетне природу политичких институција кроз људско понашање. Основна карактеристика ове гране мишљења је да деловање људи у широј заједници мора представљати императив институционалне изградње, а бихејвиоризам као базично социолошка теорија се ослања на читав низ сродних дисциплина, попут социјалне и политичке психологије, политичке антропологије итд. Сама институционализација се описује као скуп процеса који људско понашање претварају у правила неопходна за стварање, одржавање и укидање постојећих институција. Добра илустрација поменутог је институција омбудсмана која у Шведској постоји око два века, али се у већем броју држава уводи у савременом периоду. Потреба за институцијом омбудсмана развија се под притиском све снажнијих спољних и унутрашњих притисака за заштиту људских и грађанских права. Због широког спектра права која се штите у развијеним демократијама поред општег, формирају се и институти специјализованих омбудсмана, од локалног до рецимо здравственог и војног. Предност овог модела огледа се у чињеници да се институције развијају у складу са тежњама грађана, дакле оне морају бити усаглашене са

њиховим потребама. Ово је од посебног значаја за земље у транзицији, где би модернизација требала бити заснована на синтези извесних напреднијих образаца институционалне изградње и очувању сопствене традиције и позитивног наслеђа.

Од тада, читава плејада аутора почиње да истражује институције, а Питерс теорију новог институционализма дели на седам праваца: нормативистички институционализам, институционализам рационалног избора, историјски институционализам, емпиријски институционализам, међународни институционализам, социолошки институционализам и институционализам заступања интереса.⁵²

У односу на опште дефиниције институција и институционалну анализу, Ферис и Танг разликују четири модела;

1. где се институције виде кроз призму односа у структури управљања и однос институција на вертикалном и хоризонталном нивоу;
2. где се разматрају правила која обликују друштвене односе и интеракције и однос између појединача и институција;
3. где се посматра однос норми и друштвено-политичких акција, односно утицај формалних правила на одређивање смисла и садржаја тих акција (које су акције пожељне, забрањене или дозвољене)
4. где се истражује корелација и утицај институција на друштвену страфикацију, као и на формирање и еволуцију друштвених група.⁵³

52 Peters, Guy, B, „Institutional Theory in Political Science: The „New Institutionalism“, Pinter, 1999; Peters, Guy B, Pierre, Jon, „Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, no. 4, Oxford University Press, 1998, стр. 565-583.

53 Ferris, James, M, Tang, Shui-Yan, „The New Institutionalism and Public Administration: An Overview“, *op. cit*, стр. 4-11.

Још једна значајна дихотомна подела може се извршити кроз однос појединаца и институција. Неки теоретичари, попут већ наведених Марча и Олсена, покушавају да укажу на значај институција на обликовање друштвеног понашања, те да се тежње појединаца развијају усклађено са ширим, институционалним контекстом.⁵⁴ Насупрот њима, одређени број истраживача верује да су појединци способни да развијају своје тежње изван институционалног контекста, али да имају потребу за институцијама пошто оне стварају адекватније предуслове за деловање у заједници.⁵⁵

Сви побројани теоријски приступи институцијама показују да без адекватног сагледавања више елемената који спадају у опсег изградње институција, анализе и пажљивог пручавања њихових последица, не може бити ни њихове здраве поставке. Читав правац новог институционализма почива на становишту да су институције, а пре свега политичке, њихов капацитет и рационална поставка, најбитнији елементи квалитетног живота грађана и општег, друштвеног развоја. Према схватању нобеловца Дагласа Норта, институције утврђују и мењају правила понашања⁵⁶, а он их дефинише као „правила игре у друштву“, или као ограничења којима се уређују друштвене интеракције.⁵⁷ Неомарксистичко схватање институције третира као средства помоћу којих владајућа класа одржава *status quo*, а нови институционализам придодаје моћ као фактор помоћу којег се легитимише и одржава постојећи поредак.⁵⁸

54 March, James G, Olsen, Johan P, „The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life“, *American Political Science Review*, no. 79, American Political Science Association, 1984, стр. 734-749.

55 Ostrom, Elinor, „An Agenda for the Study of Institutions“, *Public Choice*, no. 48, Springer Publishing, 1991, стр. 3-25.

56 North, Douglas, C, „Institutions, Institutional Change and Economic Performance“, Cambridge University Press, 1990, стр. 21-26.

57 Ibid, стр. 3.

58 Hira, Anil, Hira, Ron, „The New Institutionalism: Contradictory Notions of Change“, *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 59, no. 2, 2000, стр. 267-282.

Теорија рационалног избора

Теорија рационалног избора посматра норме као чиста и јасно утврђена правила понашања. Основна дистинкција између теорије рационалног избора и дискурса социолошког институционализма је у разликовању норми и институција. Рационални избор инсистира на њиховој једнакости, док социолошки институционализам у институције, поред норми, убраја интересе, културу, друштвено понашање, и у најширем смислу целокупни систем вредности.⁵⁹ Насупрот социолошком институционализму који у разматрање узима традицију, историјско наслеђе и антрополошке карактеристике становништва, у циљу усаглашавања са потребама одређених група, рационални избор се углавном ослања на економске методе и експерименталне моделе, попут теорије игара. Социолошка и историјска верзија новог институционализма пружају холистичку интерпретацију институција, које у себи садрже специфичности настале кретањем институција кроз време. Рационални избор то негира, ослањајући се на атомистички концепт где су институције саткане од великог броја правила, а начин њихове синтезе чини одређену институцију јединственом.⁶⁰

Један од најпрепознатљивијих модела, који у оквиру теорије рационалног избора разматра шире питање децентрализације, а самим тим и локалне самоуправе, развио је економиста Валас Оутс. У својим радовима, који највећим делом разматрају питање фискалног федерализма, Оутс указује да трансфер административних надлежности ка нижим инстанцама доприноси усаглашавању политичких циљева и јавне политике са општим, грађанским интересима.⁶¹ У чланку

59 Lane, Jan-Erik, Ersson, Svante „The New Institutional Politics-Performance and Outcomes“, Routledge, 2002, стр.

60 Ibid, стр. 6.

61 Oates, Wallace, „Fiscal Federalism“, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

Фискални федерализам, Оутс покушава да одговори на питање како економски приступ и методи могу допринети развоју федерализма и децентрализације у ширем смислу. Низом хипотеза и путем компаративне анализе неколико политичких система, он доказује да фискална децентрализација истовремено води редукацији јавних трошкова и пружа подстицај директној демократији и политичкој партиципацији. Према овом виђењу, смисао економског тумачења децентрализације је да истражи које је послове пожељно алоцирати од централних ка нижим органима.

За разлику од Оутса, многи истраживачи праве јасну дистинкцију између федерализма и децентрализације, а Блум и Војг издвајају 25 индикатора који су сродни за федерализам и децентрализацију. Истовремено, они помоћу 7 од њих емпиријски доказују да су федерализам и децентрализација суштински раздвојени феномени и да унитарна државна уређења могу поседовати знатно виши степен децентрализације него федерални политички системи.⁶² Слично њима, и многи други истраживачи тврде да унитарна државна уређења садрже већи ниво локалне аутономије, пошто у федералним системима локална самоуправа спада у надлежност држава чланица, док у унитарним пренос надлежности није усмерен ка федералном, већ ка локалном нивоу.⁶³

Оутсова „теорема о децентрализацији“ била је предмет многобројних истраживања, па су се јавили опречни ставови и дилеме. Волис (Wallis) негира Оутсов став да децентрализација неизбежно води смањивању јавних трошкова и да, уколико постоји тежња ка усмеравању финансијских средстава на локални ниво, то, услед бројности субнационалних јединица, може довести до захтева за додатна средства, што у коначном

62 Voigt, Stefan, Blume, Lorenz, „The Economic Effects of Federalism and Decentralisation: a Cross-Country Assessment“, *Public Choice*, Dec/2010, Springer Science + Business Media, 2010.

63 Lane, Jan Erik, Ersson, Svante, „European Politics: An Introduction“, Sage Publications, 1996, стр. 98.

исходу води увећању локалних, а тиме и свеукупних јавних трошкова.⁶⁴

Истраживања која је спровела Светска банка у значајној мери потврђују Оутсове ставове. На основу компаративне студије случаја неколико развијених и транзиционих политичких система, показало се да државе са вишим нивоом децентрализације знатно боље одговарају на захтеве грађана.⁶⁵ Као један од примарних циљева Светске банке наводи се пружање финансијске потпоре пројектима који подстичу децентрализацију и очување политичке стабилности у „светлу појачаних притисака ка локализацији“.⁶⁶ Ове тврдње су поткрепљене чињеницом да код развијених земаља субнационалне јединице у просеку располажу са 30% јавних прихода, док је у случају земаља у развоју то дупло мање.⁶⁷

Однос јавних трошкова по нивоима у односу на БДП

Годишњи приход per capita	број земаља	јавни трошкови у односу на БДП%	трошкови централне владе%	трошкови субнационалних јединица%
300-2000\$	9	31	29	4
2000-5000\$	17	27	26	5
5000-10000\$	20	33	25	13
10000-15000\$	11	40	32	16
15000-20000\$	8	33	31	6
20000\$-	22	53	37	30

Извор: North, Douglas, Wallis, John J, Weingeist, Barry, „Violence and Social Orders – A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History –”, Cambridge University Press, 2009, стр. 10.

64 Wallis, John, Joseph, „The Political Economy of New Deal Fiscal Federalism“, *Economic Inquiry*, no. 2, Wiley Publishing, стр. 510-524.

65 Видети у „Decentralization: Rethinking Government“ у *Entering the 21st Century: World Development Report 1999-2000*, World Bank, Oxford University Press, 2000, стр. 108.

66 Исто, стр. 107.

67 Цит. према Arbetman-Rabinowitz, Marina, Johnson, Kristin, “Relative Political Capacity: Empirical and Theoretical Underpinings”, [http://www.cgu.edu/Include/spe/Conf Pol EconIndicators2007/Arbetman-Rabinowitz Johnson RPC 2007 Claremont.pdf](http://www.cgu.edu/Include/spe/Conf%20Pol%20EconIndicators2007/Arbetman-Rabinowitz%20RPC%2007%20Claremont.pdf)

Други значајан аргумент о децентрализацији и локалној самоуправи кроз компетитивни модел развили су Тибу и Талок. Тибу је у први план истакао да просечни грађани (он их назива бирачима) теже да се настане у средини која највише одговара њиховим потребама. То се пре свега односи на фискалну политику, где појединац рационално сагледава трошкове и предности живота (*cost and benefit* анализа) у одређеној заједници.⁶⁸ Као последица тих рационалних поставки, јавља се својеврсна тржишна утакмица између територијалних јурисдикција које се боре да привуку што већи број пореских обвезника, а грађани својим избором и „гласањем ногама“ одређују победника. Аутономија локалних власти омогућава им да доносе најразличитије одлуке које се односе на финансирање и креирање широког спектра јавних добара.⁶⁹ Ову тезу је још прецизније покушао да образложи Талок, узимајући у разматрање искључиво висину и начин прикупљања локалних такси и пореза.⁷⁰

Трећи битан аргумент о децентрализацији пружају Бренан и Бјукенен, а односи се на квантитет јавног сектора. Према њиховој хипотези, децентрализација и измештање такси и трошкова на нецентралне инстанце имају позитивне ефекте у виду редукације јавних трошкова и величине јавног сектора.⁷¹

Нешто новије студије које разматрају питања економског учинка у различитим јединицама локалне самоуправе и на регионалном нивоу, показују да стопе економског раста директно корелирају институционалном капацитету, те да у оним срединама где функцио-

68 Tiebout, Charles, „Pure Theory of Local Expenditures“ *Journal of Political Economy*, Oct/1956, 1956, стр. 418.

69 Eriksson, Lina, „Self-Governance in Micro Level Theory“, у Sorensen, Eva, Triantafillou, Peter, eds, *The Politics of Self-Governance*, Ashgate Publishing, 2009, стр. 66.

70 Tullock, Gordon, „Public Decisions as Public Goods“, *Journal of Political Economy*, July/Aug/1971, 1971, стр. 917.

71 Brennan, Geoffrey H, Buchanan, James M, „The Power to Tax-Analytical Foundations of a Fiscal Constitution“, Cambridge University Press, 1980, стр. 185.

нишу изграђене институције, постоји претпоставка за успешнији економски развој.⁷²

Предност овог модела огледа се у чињеници да он кроз различите експерименталне методе покушава да изнађе решења чија би имплементација на најбољи начин одговарала потребама већег броја појединаца у заједници. Из те перспективе, рационални појединци и групе кроз које делују имају тежњу ка одређеним локалним институцијама јер верују да оне могу допринети остваривању њихових интереса и напретку средина у којима живе.⁷³ Кључни недостатак теорије рационалног избора и њене примене на локалну самоуправу је што она потискује традиционалне форме, установе и културу као битне елементе у изградњи локалних институција.

Социолошки и историјски институционализам

Систем вредности из угла социолошког институционализма представља основу свих институционалних промена. Зачеци овог правца могу се пронаћи још у радовима Макса Вебера, а у раздобљу након II светског рата код истакнутих фигура и родоначелника бихејвизоризма Талкота Парсонса и Роберта Мертонa.⁷⁴ Из социолошког угла, парадигма новог институционализма проучава еволуцију старих и настанак нових институ-

72 Видети, рецимо у Raco, M, „Competition, Collaboration and the New Industrial Districts: Examining the Institutional Turn in Local Economic Development“, *Urban Studies*, no. 36, стр. 951-968; Evans, R, Harding, A, „Regionalisation, Regional Institutions and Economic Development“, *Policy and Politics*, no. 25, стр. 19-30.

73 Clingermayer, James C, Feiock, Richard C, „Institutional Constraints and Policy Choice: An Exploration of Local Governance“, State University of New York Press, 2001, стр. 5.

74 Видети у Mayhew, Leon, H, ed, „Talcott Parsons: On Institutions and Social Evolution“, The University of Chicago Press, Merton, Robert, K, „The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action“, *American Sociological Review*, vol. 1, no. 6, 1936, стр. 894-904.

ција. У средишту социолошког институционализма налази се институционализација, као општи процес „којим институције еволуирају, старе се мењају и нестају, а наместо њих долазе нове.“⁷⁵

У најопштијем смислу, институције представљају утврђена „правила игре“, формална и/или неформална, преко којих различити актери, од појединачних до колективних, делују у систему. Формалне институције су она правила која су јасно и прецизно дефинисана и утемељена у уставно-правном поретку, док неформалне ауторитет црпу из одређених образаца понашања, културе и традиције. Институционализација представља процес путем кога се одговарајућа правила и норме унутар друштва претапају у систем институција и постају општеважећи принципи. Под општеважећим принципима схватају се они елементи који непосредно утичу на све друштвене субјекте, од самих грађана, преко њихових удружења, до привредних и системских институција. За разлику од неинституционализованих норми и правила, институционализоване прати санкција у случају нарушавања утврђеног кодекса, а сходно овом тумачењу институција је само оно правило или норма која је прошла фазу институционализације и утемељена је у систему.

Из тог угла, неопходно је извршити разграничење институционализације и модернизације, а социолог Шмуел Ајзанштат се убраја у прве теоретичаре који су посветили пажњу теоријском раздвајању поменутих процеса. Он институционализацију види као облик политичког развоја, а не искључиво делом ширих, модернизацијских процеса. Модернизацију прати еволутивност, док институционализација не поседује линеарну и унапред одређену путању. Управо због тога, Ајзенштат је указао на међусобне интеракције модернизације, општедруштвеног процеса и вредности и квалитета

75 Huntington, Samuel, „Political Development and Political Decay“, у Kabashima, Ikuo, White, Lynn, eds, *Political System and Change*, Princeton University Press, 1986.

политичког система, његове снаге или слабости.⁷⁶ Значај социолошког дискурса у новом институционализму за изградњу локалне самоуправе огледа се у чињеници да би локалне институције најлакше могле одговорити на потребе грађана и друштва у целини, те да оне морају бити усаглашене са системом вредности у локалним заједницама.

Историјски приступ новом институционализму почива на становишту да институције, модели и облици њиховог развоја поседују еволуцију, а да њихове садашње форме садрже одређене елементе из прошлости. Стинчкомб тврди да се различити облици организације унутар система јављају током времена, док „организационе форме и типови имају прошлост која одређује поједине аспекте тог типа организације.“⁷⁷ Из овога се може закључити да и у развоју институција локалне самоуправе постоје одређене трајекторије, а да се поједини институти из прошлости реafirмишу и изнова имплементирају.

У случају социолошке теорије институционализма, неопходно је истаћи да она своје упориште тражи у традицији, историјском наслеђу и културном обрасцу и да имају значајан допринос у истраживању институција. То се односи и на локалну самоуправу, јер је неопходно утврдити које институције највише одговарају постојећем систему друштвених вредности, што би олакшало њихову примену. Историјски приступ институционализму проучава кретање институција кроз време и утицај некадашњих институција на стварање и изградњу нових (*path-dependant*).

76 Eisenstadt, N, S, „Institutional Patterns of Political Modernisation“, *Civilisations*, No. 4/1962, 1962, стр. 461-472; „Institutionalisation and Change“, *American Sociological Review*, Ap/ 1964, 1964, стр. 235-247.

77 Stinchcombe, Arthur, „Social structure and organizations“, у March, J. G, *Handook of organizations*, Rand-McNally, Chicago, 1965, стр. 152.

Локална самоуправа у светлу „новог јавног менаџмента“

Процес институционалних промена у развијеним политичким системима широм света отпочео је осамдесетих година и садржан је у идеји „новог јавног менаџмента“ (New Public Management). Потреба за повратак институција и њихову реформу јавља се услед кризе легитимитета и нарастајућих друштвених интеракција. Први знаци ове кризе уочени су још почетком седамдесетих и праћени су падом јавног поверења у дотрајали бирократски апарат, док се истовремено осетила стагнација економије.⁷⁸ Сам, термин „нови јавни менаџмент“ или „реинвентирање владе“, односи се на идеју да је у процесу управљања јавним сектором током протеклих деценија дошло до драматичних промена.⁷⁹ Заговорници реформи заложили су се за ефикасније управљање, а као један од најприкладнијих одговора у односу на поменуте тешкоће види се децентрализација. У пионирском раду посвећеном институционалним и административним реформама у САД, Дејвид Озборн и Тед Геблер закључују да, услед карактера и учесталости друштвених промена, основна особина сваке будуће владе треба да буде *инвентивност*. Поред инвентивности, наглашава се потреба да владе буду тржишно оријентисане, *децентрализоване* (подв. П. М.) и да се грађанима омогући што већи квалитет услуга.⁸⁰ Драган Суботић уводи неколико критичних компоненти које су неопходне за имплементацију новог јавног менаџмента, а то су: стратешко и тактичко планирање, мониторинг и контрола активности организација државне

78 Видети рецимо интересантну студију Крозијеа, Хантингтона и Ванукија „Криза демократије“, Crosier, Michel Huntington, Samuel, Watanuki, Joji “The Crisis of Democracy – Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission“, New York University Press, 1975.

79 Barzelay, Michael, „The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue“, University of California Press, 2001, стр. 2.

80 Osborne, David, Gaebler, Ted, “Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector”, Plume, 1993.

управе и унутар јавног сектора, уз пратећу персоналну одговорност за одлуке које доносе јавни функционери.⁸¹

Рационализација управе у светлу „новог јавног менаџмента“ такође се у великој мери се ослања на идеје Макса Вебера и његових 12 елемената за „савршену бирократију“. Разматрајући Веберово схватање рационализације, Ронг је поменути процес дефинисао као онај „у коме експлицитна, сажета и интелектуално разумљива правила и процедуре замењују осећања и традицију у свим сферама људске активности. Рационализација води замени религије специјализованом науком као главним извором ауторитета; замени тренираног стручњака култивисаним писменим човеком; одбацивању способног радника развојем технологије и машина; замени традиционалне судске мудрости кодификованим судским правилима. Рационализација демистификује и инструментализује живот.“⁸²

Одговор кроз реформе и увођење нових облика управљања изворно се јавио у Великој Британији у програму тадашњег премијера Маргарет Тачер, да би се потом проширио и на друге чланице Комонвелта и Шведску, а након тога уследила је и модернизација управе у САД. Касније, талас промена наставио се и у многим другим политичким системима. Реформа локалне самоуправе представљала је значајан део тих промена. То се можда најбоље илуструје чињеницом да су, према подацима ММФ-а и Светске банке, јавна издвајања за потребе локалне самоуправе у развијеним политичким системима нарасла са просечних 20% из седамдесетих на 30 - 40% буџетских средстава средином деведесетих година.⁸³

81 Видети у Суботић, Драган, „Нови јавни менаџмент“, Институт за политичке студије, Еселоге, 2010, стр. 45.

82 Цит. према Gregory, Robert „New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcised or Still Haunting?“, у Cristensen, Tom, Laegreid, Per, eds, *Transcending New Public Management*, Ashgate Publishing Ltd, 2007, стр. 222-223.

83 Hankla, Charles R, „When is Fiscal Decentralization Good for Governance?“, *Publius*, no. 39, Oxford University Press, 2009, стр. 632.

Примена новог јавног менаџмента на нивоу локалне самоуправе је у случају развијених политичких система допринела адекватнијем располагању људским ресурсима, деполитизацији административног апарата и стварању специјализованих агенција са прецизно утврђеним циљевима. Такође, путем новог јавног менаџмента знатно су унапређени механизми евалуације и надзора јавне администрације, па самим тим и локалне.

С друге стране, постоји неколико аргумената критичара новог јавног менаџмента. Овде би, свакако, требало издвојити оне који указују: да је стварање великог броја специјализованих агенција узроковало претерану фрагментацију владе; да се нови јавни менаџмент показао знатно успешнијим у случају развијених него мање развијених система; да је тешко мерити стварне учинке новог јавног менаџмента, зато што нису постојали модели мерења учинка старог; да би неки приватизовани и дерегулисани сервиси требало да буду ререгулисани, јер се верује да су они били међу узрочницима економске кризе у САД и Великој Британији, која се након тога проширила и на остатак света.⁸⁴

84 Newton, Keneth, Van Deth, Jan W, „Foundations of Comparative Politics“, Cambridge Textbooks in Comparative Politics, Cambridge University Press, 2010, стр. 162.

Настанак и еволуција локалне самоуправе у Србији

Историјски посматрано, локална самоуправа у својим првобитним традиционалним облицима претходи формирању држава као облика глобалне политичке организације друштва. У свету постоје различити облици локалне самоуправе, а у оним земљама у којим су институције локалне самоуправе имале дубље корене и дуже трајале и сама модерна држава је настала еволутивним путем („одоздо“), попримајући утицаје и форму повезивања локалне и централне власти што се конституише у целовити систем државног организовања. Такав случај је пре свега, био у Енглеској, чије су централне политичке институције постепено израстале из локалне власти и самоуправе, а добрим делом и у САД и Швајцарској, чија је сложена, конфедерална, односно федерална структура државе настала као облик територијалне и функционалне „равнотеже“ локалне и централне власти у управљању друштвом. Веома развијене демократске форме локалне самоуправе налазимо и у случају скандинавских земаља, које у неким областима на комуналном нивоу постижу изузетне успехе у задовољавању интереса и потреба грађана, који се непосредно и свестрано ангажују у разноврсним институцијама и активностима у локалним јединицама.

У условима добро организоване и демократски утемељене локалне самоуправе и сама централна, државна власт, растерећена мноштва најразличитијих

послова који се успешно обављају на локалном нивоу, делује знатно успешније у остваривању најважнијих, општих интереса него што то могу да постигну државе засноване на централистичким принципима. Међутим, не треба заборавити да су готово све земље са развијеним системом демократске самоуправе и партиципације грађана у локалним заједницама биле углавном земље које је историја поштедела од већих дисконтинуитета, ратова и унутрашњих сукоба и раскола, те да су због тога имале веома повољне услове за раст животног стандарда и развој установа локалне демократије и демократског учешћа народа у управљању друштвеним пословима.

Велике револуције и друштвени преврати у модерној ери имали су, такође, у низу земаља, па и у Србији, значајно упориште у установама и обичајима локалне самоуправе, чија је одбрана више пута била и мотив за отпор доминацији централне власти. Тако су се током историје образовала два основна, типска облика локалне самоуправе: први је партиципативни, активистички систем локалне демократије, утемељен на различитим формама локалне политичке и управне аутономије и непосредног демократског одлучивања (швајцарски модел); други је утемељен на превази државног централизма, у коме се локална власт остварује по мери и налозима централне власти, као остатак и сужени део управних овлашћења поверених локалним јединицама од стране државе (француски модел). Прва форма је по карактеру друштвена и демократска, док је друга форма хијерархијска („одозго на доле“), административна и бирократска.

Развој у временима отоманске окупације

Кад је реч о историјском развоју локалне самоуправе у Србији, пре свега треба констатовати да је њена традиција дуга и да сеже далеко, све до самих почета-

ка настанка српске државе. Међутим, читав тај вековни развитак установа локалне самоуправе у Србији био је неуједначен и проткан дисконтинуитетима и великим заокретима у развоју, положају и политичкој улози институција непосредне демократије и локалне самоуправе. Српски народ је, од свог насељавања на балканске просторе, неговао и развијао разне форме аутономног управљања локалним пословима, али је уједно био и под знатним утицајем централистичког, византијског модела државне организације. У првим фазама развоја, аутономија и значај локалне самоуправе у старој српској држави били су наглашенији него касније. Постојали су различити територијални облици народне самоуправе и децентрализације (области, жупе, крајишта, села, градови са додељеним аутономним правима), као и ћелијски облици колективног живота народа са својим устаљеним правима и обичајима демократске управе (катуни, сабори, задруге) и узајамности. Све те самоуправне форме су са јачањем политичке и војне организације, односно, моћи српске државе, постепено подвргаване ауторитету централне власти, која је главне, управне и судске функције поверавала државним чиновницима и властелинствима и овлашћеним носиоцима хијерархијске, феудалне власти.

У раздобљу вишевековног ропства под отоманским освајачима, због снажних тежњи народа за очувањем идентитета, аутономије и за ослобођењем од туђинске власти, значај локалне народне самоуправе у Србији је константно растао. У ствари, установе и обичаји народне самоуправе у локалним пословима, као и црква са својом организацијом, били су у време турске владавине и својеврсна замена и надокнада за разорену државу, а у доба народних устанака и борбе за национално конституисање и ослобођење српског народа крајем XVIII и почетком XIX века, оквир и заједнички инструмент све успешније ослободилачке борбе народа за рушење туђинске власти. У територијалним јединицама као што су нахије, кнежине, општине и села, са старешинама (кнезови, кметови итд.), као и са уређе-

ним установама традиционалног управљања колективним пословима (задруга, молба, позајмица и сл.), Србија је већ на почецима борбе за ослобођење од турске власти, имала релативно развијен и солидно организован систем локалне самоуправе, који је дао велики допринос успешној борби против Турака у Првом и Другом српском устанку, и надаље. Чак су и неки елементи војног организовања и војевања против Турака (нпр. Бој на Мишару) били утемељени на начину управљања задругама и општинама, на начелима демократски бираног старешинства и патријархалне управе. Међутим, у оним областима Аустроугарске у којима је било настањено српско становништво, а услед либералније политике према мањинским народима, задржали су се различити облици самоуправе и непосредног одлучивања.⁸⁵

Локална самоуправа током XIX и у првој половини XX века

Током XIX века, у условима продужене политичке борбе за коначно ослобођење и државно конституисање Србије, дошло је до великог слабљења и маргинализације локалне самоуправе, пре свега због отуђивања кнежева и других старешина од народа, њихових нагодби са Турцима и нарочито неутољивих амбиција за влашћу и самовласним богаћењем на рачун сиромашних, сељачких маса. Под деспотском владавином кнеза Милоша растакано је демократско и аутономно самоорганизовање народа и, уместо њега, уведен нови, домаћи „пашалук“, заснован на личној власти и самовољи владара који је по градовима, општинама и селима поставио своје чиновнике и претворио их у неку врсту

⁸⁵ Српски приповедач и правник Богобој Атанацковић описује у једном делу приповетке догађаје који су уследили након српске Мајске скупштине у околини Угарског града Баја, Атанацковић, Богобој, „Буњевка“, *Антологија српских приповедача XIX и XX века*, Филип Вишњић, Београд, 1999, стр. 44.

истурених јединица своје личне и приватне власти.⁸⁶ Србија се дели на административна подручја (окружја), која замењују нахије, док најниже степенице локалне самоуправе представљају градови и села. Њима управљају градски поглавар и сеоски кнез, као продужена рука ауторитарне и деспотске власти кнеза Милоша.⁸⁷

Ово драстично гушење народне самоуправе донекле је ублажавано каснијим уставима Србије, увођењем неких облика изборности општинских одборника или локалних установа (мировни судови и сл.), али праве и изворне локалне самоуправе и даље није било, јер су сви битни облици локалне власти (управне, полицијске и сл.) и даље остали само ниже, извршилачке инстанце централне државне власти. Последице неограничене власти кнеза и његове свите биле су све чешће побуне народа, а након Милетине буне (1835) уследило је доношење Сретењског устава (1838). Иако није примењиван, Сретењским уставом је предвиђена вишестепена територијална организација и подела на општине, срезове и округе, што је касније отворило пут за суштинске реформе у области локалне самоуправе.⁸⁸ Закон о општинама из 1939. године је додатно уредио делокруг надлежности локалне самоуправе, са минималном финансијском аутономијом и широким могућностима централних власти да врше надзор и утичу на рад локалних институција.⁸⁹

И у деценијама након тога, упркос тежњама да се односи централних и локалних власти промене, тих промена у правом смислу речи није било. У годинама

86 У писму које је после бекства из Србије у прекорном тону упутио кнезу Милошу, Вук Караџић каже „Данас у Србији правитељства у правом смислу ове речи нема никаквог, него сте цело правитељство ви сами: кад сте ви у Крагујевцу и правитељство је у Крагујевцу, кад сте ви у Пожаревцу и оно је у Пожаревцу; кад сте ви на путу и оно је на путу“, Караџић, Ст. Вук, „О унутрашњој политици кнеза Милоша“, Геца Кон, Београд, 1923, стр. 23.

87 Маринковић, Радивоје, „Локална самоуправа“, Институт за политичке студије, Београд, 1998, стр. 189-195.

88 Ђорђевић, Снежана, „Ренесанса локалне власти – упоредни модели–“, Чигоја штампа, Београд, 2002, стр. 393.

89 Ђорђевић, Снежана, исто, стр. 393.

пре доношења Намесничког устава (1869), у време владавине кнеза Михаила Обреновића, донет је један од најзначајнијих закона тог периода, под називом „Закон о устројству општина и општинских власти“ (1866). Закон је општинама оставио узак круг надлежности, уз моћне контролне полуге централне власти, задржавши изразито централистичко државно уређење. Као облик непосредне демократије, уведен је општински збор у коме су право учешћа имали сви пунолетни грађани, уз услов да плаћају порез. Представнички орган био је општински одбор са мандатом од четири године, при чему се половина његовог састава бирала сваке друге године. Његова основна улога је била заступање општинских интереса пред централним властима.⁹⁰ Иако су постојали општински одбор, као грађанско представништво грађана и збор, облик непосредне демократије што би могло указати на суштинску аутономију локалне самоуправе, позиција општинског суда потврђује да се заправо радило о централистичком државном уређењу. Њему су остављене најшире надлежности које не спадају у домен судске власти, као што су безбедност у општинама (полиција), избор службеника и администрације, финансијска функција (прикупљање пореза и дажбина) и здравство, образовање и социјална политика. Иако кмета као носиоца судске функције није бирала централна власт већ га је именовано одбор, она је давала сагласност на његов избор.

У завршним деценијама XIX века, под утицајем Париске комуне (1871) и идеја Адама Богосављевића и Светозара Марковића, који је сматрао да се битни интереси државе (општи) највећим делом поклапају са интересима народа и општинама и да се „цела држава мора организовати као савез слободних општина“, положај локалне самоуправе се донекле поправио. У склопу своје расправе са либералима и конзервативцима, Марковић се посебно залагао за одбацавање њихових гледишта по којима грађанска еманципација треба да

90 Ђорђевић, Снежана, „Ренесанса локалне власти – упоредни модели –“, *op. cit.*, стр. 394.

буде последица подареног образовања „просвећених“ владара под страним утицајем.⁹¹ Од ових радикалних концепција делимично је, и само привремено, успостављена аутономност општина, како у погледу избора општинских органа (кмета, скупштине), тако и у финансијском смислу (општински прирези), уз ограничавање права надзора централне власти над локалним институцијама и грађанима. Али, све је то после краћег времена укинута, под изговорима ванредних прилика и потребе „државног јединства“ (због прилика у БиХ и рата против Турске).

У независној Србији (после 1878), централизација власти се чак појачала, јер су у општинама, срезовима и окрузима одлучујућу улогу добили начелници и чиновништво у државном апарату. Уплитање државног центра у рад локалних органа власти било је скоро потпуно, тако да су установе локалне самоуправе биле готово угушене. Закон о локалној самоуправи из 1884. године, којим је полиција у име централне власти надгледала рад локалних органа, вероватно је на најбољи начин одсликавао такво стање.⁹² Постало је очито да се најпре мора спровести реална децентрализација власти, а тек потом обновити функционисање институција локалне самоуправе и непосредне демократије у општинама и срезовима. Покушај да се то практично оствари учињен је у време владавине радикала усвајањем Устава (1888) и годину касније новим Законом о општинама (1889). Ново правно утемељење општинама је гарантовало широке слободе како у функционалном, тако и у финансијском смислу. Међутим, усмерење ка суштинској децентрализацији било је кратког даха. Ретроградне тенденције у области децентрализације јавиле су се већ на почетку XX века, реафирмацијом Устава из 1869. и Законом о општинама из 1902. који је радикално смањио

91 Видети у „Демократска Србија у визији Светозара Марковића“ у Матић, Милан, „О српском политичком обрасцу“, Јавно предузеће Службени лист СРЈ, Институт за политичке студије, Београд, 2000, стр. 263.

92 Јовановић, Слободан, „Влада Милана Обреновића“, Геца Кон, Београд, 1934.

њихову аутономију. Након смрти краља Александра на снагу је враћен Устав (1888) али то није учињено са законом о општинама чиме је положај јединица локалне самоуправе остао непромењен и у прве две деценије XX века.⁹³

Раздобље између два светска рата донело је унитарно државно уређење, са одређеним елементима децентрализације власти. Оличење те децентрализације биле су 33 области и знатно већи број срезова који су имали аутономна права (финансије, јавни радови, унапређење привреде, бирање сопствених органа итд.). После 1929. године (Шестојануарска диктатура краља Александра) извршена је рецентрализација и основано девет бановина, које су се делиле на срезове и општине са начелницима које је постављала централна власт. Октроисаним уставом (1931), срезовима и општинама се враћају самоуправни органи (скупштине, одбори, зборови), који су имали одређена изборна права (општински суд). Бан и бановинска управа су имали право законског надзора над одлукама самоуправних органа општина и срезова, а тек после 1939. дошло је до значајне аутономне децентрализације стварањем посебне самоуправне области – Бановине Хрватске, која је имала своје аутономне органе: сабор, хрватску бановинску управу и бана.

Период друштвеног самоуправљања локалним заједницама

У другој, социјалистичкој Југославији, после почетне фазе централистичког етатизма и учвршћивања нове власти, у педесетим годинама дошло је до опсежније децентрализације и, затим, увођења друштвеног самоуправљања у локалним заједницама (општинама) и радничког управљања привредним предузећима. У наредној деценији посебна пажња посвећивана је раз-

93 Ђорђевић, Снежана, „Ренесанса локалне власти“, *op. cit.*, стр. 396-397.

воју општине (социјалистичка комуна) као темељној основи социјалистичке демократије и друштвено–економског уређења. Као резултат преображаја општине и утемељења комуналне самоуправе, Уставом од 1963, у структуру скупштина друштвено-политичких заједница на вишим нивоима уведено је *општинско веће*. Тај период од једне и по деценије, у педесетим и шездесетим годинама назван је „херојским добом комуне“, јер су грађани, у општинама организовани у различите облике непосредне демократије и одлучивања (збор бирача, референдум, месне заједнице и сл.), били у могућности да мериторно расправљају и одлучују о значајним пословима увећаног локалног делокруга власти и самоуправљања. Овај „историјски успон“ демократске комуналне идеје ипак није предуго трајао. После периода јачања радничког самоуправљања привредом и локалне демократије у општини, кључне функције политичког управљања друштвом почеле су да се, децентрализацијом савезне власти, лоцирају у рукама република, односно, аутономних покрајина, које су, тиме постале кључни део укупне државне организације, уместо савезне власти.

Принцип федерализама, после Устава из 1974, са знатним елементима конфедерализма, почео је да преузима место и да стиче превагу над принципом радничког управљања привредом и локалне самоуправе у комуни. Преуређење политичког система дало је маха дезинтегративним, а потом и сепаратистичким тенденцијама, које су у деведесетим годинама изазвале драматични распад југословенске државе, праћен ратним сукобима и масовним страдањима народа. У ствари, период радничког и комуналног самоуправљања био је типичан пример дириговане и фасадне демократије, омогућене привредним растом и великим задуживањем земље у иностранству. Иза те „велике фасаде“, међутим, стајао је ауторитет Титове личне власти и једнопартијске владавине на свим нивоима система, па и у „локалној самоуправи“, која се све више претвара-

ла у „владавину над народом помоћу самог народа“.94 Најважније и кључне одлуке су остајале чврсто у рукама партијског и државног врха земље, да би се касније пренеле у домен република и покрајина, уз убрзавање сепаратистичких тенденција, које су после слома социјалистичких система источне Европе, довеле до кризе псеудофедералног (фактички конфедералног) уређења и разбијања Југославије.

Локална самоуправа од 1990. до 2000.

У периоду владавине режима Слободана Милошевића донет је (1990) нови Устав Србије, који је увео плурализам, тржишну привреду и омогућио вишестраначко организовање (фактички започето нешто раније).95 У погледу државне организације, напушта се самоуправање и комунални систем, као и делегатски принцип скупштинске владавине, уместо којих се уводи класично демократско начело поделе власти на законодавну, извршну и судску. Овај велики заокрет у уставним и нормативним основама политичког система је у највећој мери утицао и на политичку позицију и улогу локалне самоуправе у политичком систему.

Локална самоуправа, као облик самоорганизовања у општинама, раздваја се од послова и функција државе, тако што у самоуправној сфери локалне јединице имају самосталност у доношењу прописа и вршењу других послова, уз учешће грађана у управљању тим пословима. Сходно томе, уводи се раздвајање послова и функција локалних јединица на самостални и поверени делокруг, с тим што је овај други знатно обухватнији од првог. У суштини, овим променама је дошло до централизације власти, као и других функција и материјалних средстава у рукама државе. Уместо раније опште прет-

94 Видети рецимо студију Тодора Куљића, “Облици личне власти”, Институт за политичке студије, 1994.

95 Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, 1/90, 1990.

поставке, по којој се функције власти и самоуправљања остварују у општинама, изузев оних које се по Уставу остварују у ширим (вишим), друштвено-политичким заједницама, уведен је обрнути принцип. Прецизно се набраја које послове обухвата сопствени делокруг локалне самоуправе, док све остало припада држави. Тај заокрет у смеру централизације нарочито је дошао до изражаја у области управе, где је Устав предвидео општу надлежност републичких министарстава, односно, органа у њеном саставу.⁹⁶ Тај Устав, као и на њему засновани Закон о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи⁹⁷, створили су монотипски и једностепени модел локалне самоуправе (општина, град), са релативно великим локалним јединицама. Знатне слабости овог новог правног утемељења локалне самоуправе изазвала су нерегулисана питања надзора и могућност уплитања виших органа у домен локалне самоуправе. Такође, законима није увек било прецизно дефинисано разликовање изворних и поверених послова локалне самоуправе, због чега се могло догађати мешање или дуплирање надлежности државне и локалне управе. У прилог тези да локална самоуправа није имала адекватну законску заштиту у односу на централне органе, говори чињеница да тим Законом није гарантовано право на локалну самоуправу.⁹⁸

Финансијска основа локалне самоуправе била је веома сужена, а општине и градови нису могли имати своју имовину. Када је реч о финансирању локалне самоуправе, постојала су и извесна уступљена средства, пружена кроз *Програм монетарне реконструкције и економског опоравка СРЈ* (1994). Ова средства додељивана су у складу са величином локалних јединица, па је општинама преношено 5%, градовима 10%, а главном

96 чл. 34, Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 1/9 1990.

97 Закон о територијалној организацији и локалној самоуправи, Службени гласник Републике Србије бр. 47/91, бр. 79/92, 1991-1992.

98 Ђорђевић, Снежана, „Систем локалне самоуправе у Србији и Југославији (1804-2000.)“, у Дамјановић, Мијат, ур. *Упоредна искуства локалне самоуправе*, Палго центар, 2002.

граду је у тој расподели припадало 15%.⁹⁹ Као облици финансирања постојали су изворни приходи, које су општине самостално попуњавале кроз општинске порезе, таксе, и приходи из буџета, за пренесене наложностии. Све ове слабости биле су донекле кориговане Законом о локалној самоуправи (1999). Тај Закон је био први акт који је системски регулисао ову материју, али је и у њему било заостатака ранијих слабости, у смислу даље централизације, иако је у неким деловима овај закон потврдио и поједина начела *Европске повеље о локалној самоуправи*.

Међутим, у политичком и практичном смислу, ванредне прилике у Србији (распад Југославије, рат и међународна изолација) још више су утицале на јачање централистичких елемената у систему, при чему су многи постулати локалне самоуправе, посебно у погледу демократског учешћа и утицаја грађана на вршење локалне власти, били маргинализовани. У деведесетим годинама су на власт у једном броју општина у Србији дошле опозиционе странке. Упркос очекивањима грађана, обновљене су тенденције облика *партијске владавине*, односно, приватизације и персонализације власти, с тим што је у том процесу сада учествовало више странака, уместо раније постојећег једнопартијског дириговања унутар система, што је била доминантна црта владајућег режима. Да ни опозиционе странке нису биле имуне на фаворизовање сопствене власти на рачун локалне самоуправе, односно, права и интереса грађана, показала су релевантна истраживања обављена током 1999. године. По тим истраживањима, грађани су, упоредо са снажењем грађанских иницијатива и самоорганизовања (цивилни сектор итд.) у локалним јединицама, у већини заузели став да је структура реалне моћи на локалном нивоу остала непромењена (водећа улога локалних политичких, пре свега, страначких елита у спрези са њиховим централама), па да се чак

99 Кеџман, Милан, „Концепт финансирања локалне самоуправе у Србији“, *Индустрија*, 3/2010, Економски институт, Београд, 2010, стр. 158.

унеколико погоршала (неформалне групе и коалиције, приватне узурпације, корупција, чак и разне форме клановског и мафијашког повезивања на штету државе и грађана).¹⁰⁰

Развој и реформе локалне самоуправе од 2000. до данас

Као што је познато, у процесу смене ауторитарне власти крајем 2000. год., значајну улогу су одиграли самоорганизовани грађани у Београду и другим градовима Србије. Као последица политичких промена, наступиле су и трансформације у појединим областима политичког система, иако ни после шест година од смене претходне власти Србија није добила нови устав. У области локалне самоуправе донета су три важна акта: Закон о локалној самоуправи из 2002. и 2007 године¹⁰¹ и Закон о финансирању локалне самоуправе из 2006.¹⁰² Овим актима је домен локалне самоуправе уређен подробније и либералније него раније, а била су видљива и настојања да се материјална основа и политичка улога локалне самоуправе побољшају и унапреде, посебно применом европских и међународних искустава и стандарда у овој области. Законом о локалној самоуправи из 2002. и даље је задржан једностепени и монотипски модел локалних јединица, иако би у том периоду Србији можда више одговарао сложенији и разноврснији систем локалног организовања, прилагођен условима појединих регија и средина. За локалне органе власти били су предвиђени: скупштина општине, председник општине (непосредно биран) и општинско веће, са аналогном структуром и у градовима. Док је скупштина би-

100 О томе поближе у Вукомановић, Дијана, ур, *Реч имају грађани*, Центар за демократску културу, Београд, 2001, стр. 97-104.

101 Закон о локалној самоуправи, Службени гласник Републике Србије, бр. 9/2002, 2002.

102 Закон о финансирању локалне самоуправе, Службени гласник Републике Србије, бр. 62/2006, 2006.

ла представничко тело грађана, главни извршни орган је био председник општине, а општинско веће (бирано од стране скупштине, на предлог председника) имало је улогу медијације између председника и скупштине, односно, ублажавања прекомерне концентрације извршне власти у његовим рукама. Ова решења била су умногоме „хибридна“, јер је председник општине председавао општинским већем, а то веће је имало функцију надзора над радом општинске управе, с правом поништавања аката који нису у складу са законом, статутом и другим општим актом скупштине. Дакле, општинско веће је по неким обележјима било специфична врста председничког кабинета, а, с друге стране имало је засебну координативну и контролно-надзорну функцију, што је доводило до разних преплитања и раскорака у пракси. Због тога је тада предлагано да у будућим променама разграничење одговорности представничке и извршне, односно контролно-надзорне власти буде још прецизније изведено.

У том раздобљу је уследила и реформа целокупног финансијског и монетарног система и донет је низ закона у тој области који су директно и индиректно утицали на подизање фискалне аутономије локалне самоуправе. Додатни извор прихода општина је већ пре тога пружен Законом о приватизацији из 2001. године, којим је одређено да у расподелу средстава од приватизације општинама припада удео од 20%.

Претходни Закон о локалној самоуправи предвидео је и неке нове институције као што су Заштитник грађана (омбудсман) и Савет за развој и заштиту локалне самоуправе који се бави проблемима развијања учешћа и демократског утицаја грађана, у циљу унапређивања локалне демократије. Уз то, задржани су одређени облици непосредне демократије: грађанска иницијатива, збор грађана и референдум. Месна заједница је предвиђена као факултативни облик непосредне демократије, првенствено за сеоска подручја, али и за одговарајуће општине и градове. Улога прва два поменуто облика је *иницијативна*, уз обавезу органа општине да

на покренута питања одговоре у року од 60 дана. Референдум, а евентуално и месна заједница имају консултативну, а у неким питањима су могла имати и решавајућу улогу.

Локална самоуправа је у новом систему добила ширу материјалну основу, и то тако што се њено финансирање остварује на вишеструким основама, од којих су главни изворни, уступљени и допунски приходи, при чему су у првој групи најважније комуналне таксе, које општине (градови) могу да уведу по изричито наведеним законским основама. Учешће општина у порезу на промет производа увећано је са 5% на 8%, док накнаде за коришћење добара од општег интереса (шума, земљишта, лековитог биља и извора) припадају у целисти општинама. Вишак прикупљених средстава од пореза, који је раније припадао републици, дели се између општина и државе. Задржан је самодопринос, као начин финансирања потреба од интереса за грађане, а додатни приходи су се могли очекивати и од приватизације (5%). Међутим, имовина општине која је у ранијем режиму била национализована још увек није била враћена општинама. Одређена побољшања локалне самоуправе у Србији постигнута су и законским прецизирањем услова и поступка за надзор локалне власти, што је, у крајњој инстанци, унапредило аутономију општина. Највећи напредак остварен је на плану права на сарадњу и удруживање општина унутар земље и на међународном плану. Локалне заједнице су се увелико отвориле према цивилном, као и према приватном сектору (тендери итд.), што говори о трендовима модернизације локалне власти. Међутим, те констатације још увек нису значиле да постоји довољна *транспарентност* у раду локалних заједница, посебно када су у питању јавне набавке, коришћење и располагање пословним простором, грађевинске дозволе и друга одобрења од значаја за финансијске пласмане и економски усмерене подухвате. Велики проблеми у локалним заједницама били су везани и за рад комуналних и јавних служби, као и у остваривању једнаких права грађана гарантова-

них уставом и законима, где су били присутни многи заостаци политичког фаворизовања политичких и других пријатеља, богатијих грађана и фирми, непотизам и сл.

Актуелна уставна и законска решења, пружена Уставом из 2006, Законом о финансирању локалне самоуправе из 2006, и Законом о локалној самоуправи из 2007. пружила су основ за даљу модернизацију у овој области. Као допуна ових закона, усвојен је и Закон о територијалној организацији, чиме је употпуњен законодавни оквир у овој области. У свом одељку који се тиче територијално-политичке организације, са засебним деловима о децентрализацији и локалној самоуправи, Устав је недвосмислено нагласио значај локалне самоуправе у политичком систему. То се посебно гарантује одредбом где се локална самоуправа види као ограничење монопола централне власти, што је значајно унапређење у односу на Устав из 1990.¹⁰³

Закон о локалној самоуправи је подељен на 9 целина и садржи укупно 103 члана. Број општина је увећан са претходних 141 на 145. Када је реч о величини основне јединице локалне самоуправе, односно општине, Законом је одређен релативно висок број становника неопходан за њихово формирање (10000 хиљада).¹⁰⁴ На истоветан начин то је утврђено и у Закону о територијалној организацији Републике Србије.¹⁰⁵ Услед немогућности да се ово оствари у срединама где постоји велика разуђеност насеља, Закон је оставио могућност да се општине могу оснивати (уколико већ не постоје) и са мањом популацијом. Премда је, у Европи присутан тренд укрупњавања општина (амалгамације зарад подизања функционалности), овако висок праг за њихово

103 Члан 177, Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, 98/06, 2006.

104 Законом о локалној самоуправи је утврђено да се општине могу оснивати на територији која има преко 10000 становника, а услед културних, економских и географских разлога могуће је формирање на територији са мањим бројем становника, чл. 18. Закон о локалној самоуправи, Службени гласник Републике Србије, бр. 129/07.

105 Обрадовић, Жарко, „Локална самоуправа у Србији“, *Политичка ревија*, 2/2008, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 381.

оснивање допринео је да општине у Србији спадају међу компаративно најбројније, са просеком од приближно 50000 становника. Поменути праг произвео је и негативне ефекте у смислу удруживања и стварања међуопштинских мрежа и асоцијација, где Србија заостаје, не само за развијеним земљама западне Европе, него и за државама из блиског окружења.¹⁰⁶

У односу на претходно уређење локалне самоуправе, садашњи закон је донео многобројне новине, а најбитнија је нови положај председника општине, који се више не бира непосредним путем, већ га поставља скупштина. Тиме је ослабљена његова позиција, јер он легитимитет у свом деловању више не црпи из воље бирачког тела, већ га стиче посредно, преко скупштине.

Број одборника у скупштини општине, према тренутним законским пропозицијама, креће се у распону од 19 до 75. За скупштине градова лествица је померена до максималних 90, са изузетком главног града, где је горњи праг броја одборника 110.

Истовремено је донет и Закон о главном граду (2007), који је уз друге законе, попут Закона о регионалном развоју и Закона о планирању и изградњи (2009), додатно проширио надлежности Београда у односу на друге градове и општине у Србији.¹⁰⁷ Према је Закон о локалној самоуправи укинуо непосредне изборе за председнике општина и градова, умањујући њихову улогу у доношењу локалних одлука, позиција градоначелника Београда је ојачана одредбом Закона о главном граду, према којој он „усмерава и усклађује рад градске управе“.¹⁰⁸

Закон о територијалној организацији је значајно повећао број градова, од претходних 5 на 24. Законом су утврђени и критеријуми на основу којих јединица ло-

106 Васиљевић, Душан, „Нови законски оквир за локалну самоуправу у Србији“, у ур. Злокапа, Здравко, Дамјановић, Душан, *Модел организације локалне самоуправе – Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Палго Центар, Београд, 2008.

107 Павловић-Крижанић, Татјана, „Институционални развој града Београда“, *Агенда*, бр. 1/2010, Палго центар, Београд, 2010, стр. 32.

108 Павловић-Крижанић, Татјана, исто, стр. 32.

калне самоуправе може добити статус града. Неопходни услови за стицање тог статуса су: 1. да на територији јединице локалне самоуправе живи више од 10000 становника; 2. да јединица локалне самоуправе представља географску целину са уређеним системом комуникација између градског језгра и насеља у окружењу; 3. да представља економски, географски, културни и географски центар подручја. Уколико одређена општина испуни прописане услове и добије статус града, истовремено губи статус општине. Нови закон је исправио једну слабост у погледу територијалне организације градова, па се они могу делити на општине, али то није обавезујуће.¹⁰⁹

У погледу уставне позиције локалне самоуправе и њене заштите, то је гарантовано, пре свега унутар Одредбе којом грађани располажу „правом на локалну самоуправу“. У односу на централну власт и главне државне институције, актуелни Закон о локалној самоуправи предвидео је бројне механизме контроле рада локалних органа. Та, контролна улога додељена је влади, која може користити различита средства, од обуставе извршења одређеног акта до распуштања општинске скупштине. Када је реч о обустављању извршења акта локалне самоуправе, позиција владе је ограничена улогом Уставног суда у том процесу. Наиме, уколико влада на предлог надлежног министарства донесе одлуку о суспензији, она је у обавези да најкасније у року од пет дана поднесе Уставном суду захтев за процену уставности и законитости акта. Такође, надлежно министарство, у овом случају за локалну самоуправу и јавну управу, може покренути исти поступак уколико сматра да таква повреда постоји у вези са статутом општине.

Распуштање скупштина јединица локалне самоуправе на територији Републике Србије био је један од често коришћених механизма. Важећи Закон о локалној самоуправи, задржао је одредбе претходног ка-

109 Радојевић, Миодраг, „Нови правни оквир локалне самоуправе у Србији“, *Политичка ревија*, бр. 2/2008, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 433.

да је реч о распуштању локалне скупштине и то у три случаја: уколико не заседа у периоду дужем од деведесет дана; уколико не успе да изабере друге органе у року дужем од месец дана након конститутивне седнице скупштине општине; када не донесе статут у законском року, односно, ако не поднесе предлог буџета или га не усвоји пре почетка нове фискалне године. Симптоматичан пример распуштања Скупштине општине Нови Пазар и успостављање органа привремене управе у вишегодишњем трајању показује да је институт распуштања скупштине општине био коришћен и у политичке сврхе. Овај случај је утицао да нови Закон о локалној самоуправи уведе рестриктивније услове за привремену општинску управу, по којима новопостављени орган мора задржати политичку и националну структуру у складу са изборним резултатима, док се у року од три месеца морају одржати нови избори.

Закон о финансирању локалне самоуправе из 2006. године, допринео је даљем приближавању европским стандардима у смислу финансирања и материјалног положаја јединица локалне самоуправе. Он је донео неке битне промене, а то су пре свега поновно успостављање локалне пореске администрације, прецизно дефинисање критеријума за расподелу средстава општинама из централног буџета и стварање Комисије за финансирање локалне самоуправе.¹¹⁰ Локална пореска администрација је нови институт у општинској администрацији, а њен задатак је прикупљање средстава од пореза на имовину. Општинама је остављена могућност да самостално утврђују висину пореза до максималне стопе предвиђене Законом о порезима на имовину. Критеријуми за пренос средстава из централног буџета омогућавају општинама да унапред праве пројекцију финансијских прихода и расхода за наредну фискалну годину, што доприноси бољем буџетском планирању у општинама. Коначно, Комисија за финансирање локалне самоуправе, коју чине истакнути стручњаци,

¹¹⁰ Закон о финансирању локалне самоуправе, Службени гласник Републике Србије, 62/2006, 2006.

формирана је са задатком да прати систем финансирања локалне самоуправе и предлаже потенцијалне иновације како би се тај систем унапредио.¹¹¹

Приходи општина се, као и у претходном закону, деле на изворне, уступљене и додатне, при чему се изворни проширују, и ту спадају: порез на имовину, локалне административне таксе, локалне комуналне таксе, боравишна такса, накнада за коришћење градског грађевинског земљишта, накнада за уређивање градског грађевинског земљишта, приходи од концесионе накнаде за обављање концесионих послова, приходи од давања имовине у закуп, приходи од продаје покретности, приходи на основу донација и приходи на основу самодоприноса.¹¹²

Уступљени приходи чине значајан сегмент финансирања локалне самоуправе. Њих држава додељује као део пореза остварених на територији јединице локалне самоуправе, а законом су одређене области на основу којих се одређују уступљени приходи. У њих спадају приходи од: водопривреде и шумарства, од самосталне делатности, од непокретности, од игара на срећу, од осигурања, као и део пореза на лични доходак. Поред поменутих, за уступљене општинске приходе могу се користити и друга средства, уколико за то постоји законска основа.¹¹³

Значајна иновација у односу на претходни период је увођење Националних савета националних мањина у мултиетничким заједницама, који се бирају на непосредним изборима, што им пружа додатну тежину. Задатак Савета је да утврђују да ли поједини општински акти нарушавају мањинска и људска права. Заштита права обезбеђује се како пред Уставним судом у случају мишљења Савета да постоји неусклађеност општин-

111 Димитријевић, Мирјана, „Новац у (правим) рукама“, *Инвестиције – часопис Агенције за страна улагања и промоцију извоза републике Србије*, бр. 2/2007, СЕРА, 2007, стр. 6-7.

112 Димитријевић, Мирјана, исто, стр. 6.

113 Марковић, Драган, „Начин и облици финансирања локалне самоуправе“, *Политичка ревија*, бр. 4/2009, стр. 177.

ског акта са Уставом или пред Врховним судом по питању статута општина. Отежавајућа околност у његовом функционисању је услов да они одлуке морају доносити консензусом, што може довести до условљавања и застоја у раду.

Премда је пре доношења актуелног Закона о локалној самоуправи уведена институција омбудсмана на централном нивоу, све чешћа је и његова употреба и на локалном нивоу. Док је током важења претходног закона омбудсман био уведен само у једном случају (Бачка Топола), данас се он у локалној пракси користи у 16 општина. Ово указује да је у погледу заштите права и положаја грађана у односу на локалну управу дошло до позитивних помака и да се код употребе овог факултативног института Србија приближава европским стандардима. Међутим, његова употреба у односу на број општина је и даље ретка и условљена је неинформисаношћу грађана о могућностима да заштиту својих права у односу на локалне органе могу потражити путем ове институције.

У последње време су приметне тенденције и позитивни помаци на пољу родне равноправности. Први кораци на том плану, учињени су током 2001. године, увођењем *Комисије за питање жена у општини Нови Бечеј*. Овај пример је подстакао и друге, па су слични институти и механизми формирану у 27 општина на територији АП Војводина.¹¹⁴

Када је реч о месној заједници као јединици локалне самоуправе, њен положај је одређен Законом о локалној самоуправи, а надлежности, финансирање и организација се поближе одређују одлуком која мора бити у складу са статутом општине или града на чијој се територији формира. У оквиру месне заједнице могу се доносити одлуке, које такође морају бити у складу са статутом јединице локалне самоуправе, а њима се може одређивати обим послова, положај, односи и систем

114 Баћановић, Вишња, „Нови институционализам на локалном нивоу – тела за равноправност полова“, *Агенда – часопис за јавну управу и локалну самоуправу* - , 4/2011, стр. 28-29.

избора њених органа. У погледу територије месне заједнице, Законом о локалној самоуправи су одређене пропозиције по којима се она може оснивати за део насељеног места, једно насељено место или више насељених места.¹¹⁵ Законом је утврђено да коначну одлуку о образовању или укидању месне заједнице доноси скупштина општине/града. Месна заједница има неколико надлежности које су факултативног карактера и у опсег њених послова могу ући: покретање иницијатива за измену општинских прописа, за одржавање и изградњу путева, објеката и инфраструктуре, територијалне промене у оквиру општине, комуналних делатности, у области културе, спорта, цивилне заштите и право на коришћење и одржавање простора. Послови месне заједнице нису искључиво одређени Законом о локалној самоуправи, и тако, рецимо, Закон о комуналним делатностима одређује које комуналне надлежности могу имати месне заједнице у издвојеним насељима и ванградским подручјима.¹¹⁶ У погледу финансирања месне заједнице, оне средства за свој рад највећим делом стижу из општинских и градских буџета, али могу користити и допунска средства, од својих активности и донација.

115 Члан 72, Закон о локалној самоуправи, Службени гласник Републике Србије, 129/2007, 2007.

116 Скупштина општине може одлучити, на предлог месне заједнице, да се о организовању обављања појединих комуналних делатности или послова, из оквира тих делатности у сеоским и издвојеним сеоским насељима, када те делатности служе искључиво потребама становништва и других субјеката у тим насељима, стара месна заједница (одржавање сеоских гробаља, одржавање јавних чесми и сл.), Закон о комуналној делатности, члан 9, Службени гласник Републике Србије, 16/1997, 1997.

Локална самоуправа у Европи

Начела Европске повеље о локалној самоуправи

Целовита демократска реформа политичких система у земљама транзиције, незамислива је без опсежне модернизације и демократизације основног нивоа политичке организације, локалне власти и локалне самоуправе, а у тим оквирима и управе, односно, административног управљања локалним заједницама. Значај демократских реформи локалних заједница за остваривање начела и циљева демократске и уједињене Европе, дошао је до изражаја средином осамдесетих година XX века, када је Савет Европе у Стразбуру, у време када је ЕЗ имала само дванаест чланова из реда развијених европских земаља, донео *Европску повељу о локалној самоуправи* (1985). Овај изворни документ који антиципира будуће процесе европског развоја и уједињења дао је основне смернице и начела у области локалне самоуправе, који сумирају искуства и тековине европске демократије на овом подручју и уједно служе као оријентација и минимум заједничких европских стандарда у будућем развоју локалних власти на континенту. У преамбули Повеље се као главне побуде њеног доношења истичу потребе окупљања земаља Европе око идеала и принципа који представљају њихово заједничко

наслеђе, како би се ојачало њихово јединство, али и са знање да су локалне власти једна од главних основа сваког демократског режима.¹¹⁷ Више од тога, афирмише се став да је право грађана да обављају јавне послове, које се најнепосредније може остварити на локалном нивоу, једно од основних демократских начела које припада државама чланицама Савета Европе. Указујући да је демократски развој локалне самоуправе значајан чинилац изграђивања Европе утемељене на демократији и децентрализацији власти, Повеља указује да то „подразумева постојање локалних органа власти, који имају демократски конституисана тела за одлучивање и широк степен аутономије у погледу својих одговорности, као и путеве и начине за остваривање ових одговорности и средстава која су неопходна за њихово остварење“. Нагласак је, дакле, на аутономним овлашћењима, демократским процедурама и средствима која оспособљавају локалну власт и самоуправу за реализацију њихове демократске улоге у развоју друштва и европске демократије. Најзад, у преамбули се посебном алинејом наглашава да само локална власт која има *стварне одговорности* може да обезбеди администрацију која је и ефикасна и блиска грађанима.¹¹⁸ Тиме се потврђује искуство да су модернизација и демократизација неодојиви и узајамно зависни процеси: модернизација без демократизације значила би јачање ауторитарног централизма и отуђивање власти од друштва, али и демократизација без одговарајуће модернизације и увећање ефикасности не би гарантовала дугорочни и стабилан развој демократских институција.

Полазећи од ових премиса, Европска повеља о локалној самоуправи даје и низ конкретних одређења о условима, статусу, обиму, начину и средствима вршења локалне власти, као и облицима заштите и подстицања тог процеса. У дефиницијском одређењу концепта де-

117 Преамбула, „Европска повеља о локалној самоуправи“, Савет Европе, 1985.

118 Преамбула, алинеја 6, Европска повеља о локалној самоуправи, *op. cit.*

мократске локалне самоуправе истиче се „право и способност локалних власти да, у оквиру законских ограничења, регулишу и управљају *битним делом* јавних послова под својом одговорношћу и у интересу локалног становништва“. ¹¹⁹ Даље се наглашава да ће та права вршити савети или скупштине изабрани путем слободног, једнаког и тајног бирачког права, са извршним органима који су им одговорни. При том се не дира у право грађана да непосредно одлучују на зборовима, путем референдума и сл. Из ових ставова се јасно препознају интенције конституисања демократије „одоздо“, односно, тежње ка изграђивању демократског система у коме би одлучивање на вишим нивоима од локалног (регије, држава) било задржано само у питањима од најопштијег и сувереног интереса за све грађане, дакле, тамо где такво одлучивање, по логици ствари, не би ни било могуће на локалном нивоу (принцип субсидијарности).

У погледу обима локалне самоуправе, у *Повељи* се најпре подвлачи потреба њеног утемељења и гарантовања уставом и законима, што не искључује могућност давања и додатних овлашћења и одговорности локалним властима за специфичне сврхе, у складу са законом. То подразумева слободу одлучивања локалних власти о питањима која нису искључена из њихове надлежности, нити додељена другој инстанци. *Повеља*, пре свега, инсистира на *изворној надлежности локалне власти* која обухвата ексклузивна овлашћења која се, изузев у случајевима изричито предвиђеним законом, не могу ограничавати или оспоравати од регионалних и централних власти. ¹²⁰ Али, и у питањима „додељених овлашћења“ (поверене надлежности) сугерише се одређена аутономна позиција локалних власти по којој би они, у могућој мери, при спровођењу закона и одлука регионалне и централне власти имала „одрешене руке“ у погледу извршног одлучивања и прилагођавања својих активности локалним условима. Важна сугестија *Повеље* је и став да локална власт треба да на одговарајући

119 Члан 3, Европска повеља о локалној самоуправи, *op. cit.*

120 Члан 4, тачка 4, Европска повеља о локалној самоуправи, *op. cit.*

начин буде консултована при доношењу регионалних и државних одлука кад се ради о питањима која се директно тичу локалних заједница, што треба да доприне се квалитету и демократичности одлучивања на вишим нивоима („утицај одоздо“).¹²¹

Интенције гарантовања демократске аутономије локалних власти у *Повељи* су обухваћене и у сфери административног надзора виших органа над радом локалних органа власти. Наиме, кад је реч о надзору, он се може вршити само кад је то изричито предвиђено уставом и законима. Тај надзор над локалним органима у сфери њихове изворне и искључиве надлежности може се односити само на *усаглашеност* активности и одлука са уставом и законом, а само кад је реч о *повереним пословима* (из надлежности виших органа), надзор се може односити и на *целисходност* поступака локалних органа у вршењу поверених послова. При том, *мера интервенције* виших органа мора се одређивати сразмерно важности интереса који се штити. То значи да више власти треба да теже што мањем уплитању у рад локалних органа, односно, да то чине само онолико колико је неопходно да се спрече евентуалне повреде закона и поступање доведе у склад са циљевима законских норми и одлука које су локалним органима поверене на спровођење.

Од посебног значаја су начелна усмерења која даје чл. 6. *Повеље*. Том одредбом се афирмише, у оквиру ширег принципа аутономности локалне власти, њено право на *самоорганизацију*. У тач. 1. пом. члана се, наиме, сугерише, да локалне власти, под условом да не нарушавају статутарне одредбе (подразумева се, свакако, и устав и закон), могу самостално да уреде сопствену административну структуру како би је прилагодиле локалним потребама и обезбедиле ефикасну управу.¹²² У истом члану се, такође, предвиђа да услови службе запослених у локалним органима власти треба да буду такви да „омогуће регрутовање особља високог квалитета,

121 Члан 4, тачка 6, Европска повеља о локалној самоуправи, *op. cit.*

122 Члан 6, тачка 1, Европска повеља о локалној самоуправи, *op. cit.*

на основу вредности и компетентности“ и да у ту сврху треба створити „адекватне могућности за образовање, накнаде и изгледе за напредовање у каријери“¹²³.

Остала важна начела предвиђена *Европском повељом* односе се на право локалних власти на сарадњу и удруживање са другим одговарајућим органима, ради вршења задатака од заједничког интереса (конзорцијуми, асоцијације и мреже), затим, да приступају домаћим и међународним асоцијацијама локалних органа ради заштите и промоције заједничких интереса. Слично томе, локалне власти су слободне да, под условима који могу бити регулисани законом, сарађују са одговарајућим органима власти у другој држави.¹²⁴ Следеће значајно право локалних власти је право на сопствена финансијска средства која се формирају у складу са пословима, односно, расположивим овлашћењима, као и на део прихода од локалних такси и пореза, чије се увођење и одређивање врши у складу са законом и статутом. Значајно је и право локалних власти на приступ тржишту капитала и позајмљивање у сврху инвестирања, у границама предвиђеним законом.¹²⁵

Треба поменути и *правну заштиту* локалне власти, која обухвата могућност подношења одговарајућег правног средства код суда, да би се обезбедило слободно вршење своје власти и поштовање принципа локалне самоуправе, према уставу и домаћем законодавству.¹²⁶ *Повеља*, најзад, предвиђа и неспојивост изборних функција у локалној власти са другим функцијама и активностима, што треба да буде уређено статутом локалне заједнице.

Као што се из овог сажетог прегледа *Повеље* види, тај документ не даје никакву идеалну пројекцију или „модел“ локалне заједнице који би одговарао Европској унији. Он највећим делом указује на путеве прилагођавања позитивним европским искуствима и стандарди-

123 Члан 6, тачка 2, Европска повеља о локалној самоуправи, *op. cit.*

124 Члан 10, Европска повеља о локалној самоуправи, *op. cit.*

125 Члан 9, Европска повеља о локалној самоуправи, *op. cit.*

126 Члан 11, Европска повеља о локалној самоуправи, *op. cit.*

ма. Постулати локалне власти за које се *Повеља* залаже су: демократичност и отвореност у раду; уставност и законитост, односно, јачање правне државе; модернизација и ефикасност у служби грађана; аутономија у границама устава и закона, уз пуну иницијативу, ради прилагођавања специфичним захтевима локалних средина; примена демократских стандарда слободе и равноправности у конституисању и раду локалних власти; одговорност изабраних службеника и администрације пред грађанима и јавношћу, као и транспарентност њиховог рада; иницијативност и спремност на сарадњу са другим одговарајућим субјектима; отвореност за модернизацију и иновације ради увећања демократске ефикасности рада локалне власти; објективна мерила кадровске регрутације и избора административних службеника, заснована на стручној компетенцији и способности за сарадњу. Ипак, треба имати у виду да ове опште смернице дате у *Повељи* нису једина „директива“ ЕУ за прилагођавање локалних власти међународним стандардима. Многе додатне обавезе проистичу из других аката и докумената који обавезују на прилагођавање локалне самоуправе европским захтевима, затим из аката и конвенција које се тичу људских права, права мањина, избора и сл., а посредно или непосредно се односе и на конституисање, организацију и рад локалних органа власти.¹²⁷ Дакле, поред унутрашњих чинилаца развоја и демократског преображаја локалне самоуправе, постоје и различити спољашњи утицаји и фактори, од којих умногоме зависи и оспособљавање и прилагођавање за приступ европским интеграцијама и за придруживање ЕУ. Овде би требало имати у виду да реформе локалне самоуправе и модернизација административног управљања нису само у пуком прилагођавању домаћих прописа законодавству ЕУ. То је сложен, али ипак доступнији и лакши процес, од веома тешког подухвата практичне реформе саме суштине, унутрашње структуре и самог начина рада и функционисања ло-

127 Рецимо, Оквирна конвенција за заштиту права мањина, Уговори о ЕЗ, одн. ЕУ итд.

калних органа власти, који би могли достићи европске стандарде модернизације и демократског односа према друштву и грађанима. Интерес који су ЕЗ, а затим и ЕУ показивале за демократске реформе локалних заједница наставио се и после доношења *Европске повеље о локалној самоуправи* и он се појачава све до данашњих дана, како би се убрзала демократска транзиција мање развијених европских држава које претендују на пријем у ЕУ и тиме ојачала демократска стабилност унутар тих земаља и у Европи као целини. Тако је на Конференцији о Европској повељи одржаној у Барселони потврђено да је после историјских промена у Европи тај документ о локалној самоуправи велика гаранција и допринос учвршћивању демократије и људских права.¹²⁸ С друге стране, тај скуп је упозорио да надлежности локалних власти могу у процесу европске интеграције да буду угрожене редистрибуцијом овлашћења. Због тога је затражено да се начела о локалној самоуправи дефинисана у *Европској повељи* пренесу у основне правне акте ЕЗ и инкорпоришу у европско законодавство, после чега су уследиле и одговарајуће акције ЕЗ, а касније и ЕУ.

Преглед европских система локалне самоуправе и могућности имплементације и иновирања у Србији

Богата историјска баштина Европе и њена разноликост у етничком и културном смислу допринели су креирању бројних идеја и идеологија и њиховој употреби у појединим политичким системима. То се односи и на системе локалне самоуправе, али ће у овој студији акценат бити стављен само на неке државе које у овој области поседују одређену традицију и чији су политички системи успели да у једном дужем временском периоду преживе све бурне догађаје и промене које су се дешавале широм европског континента.

¹²⁸ Конференција о Европској повељи о локалној самоуправи, Барселона, 1992.

Следећи Пејџа и Голдсмита, могуће је разликовање два општа модела локалне самоуправе и децентрализације у Европи.¹²⁹ Први облик везан је за северне делове Европе и односи се пре свега на Швајцарску, скандинавске земље и Немачку, док је други облик карактеристичан за Француску и сродне политичке системе Белгију и Италију. Код првих постоји виши ниво децентрализације и локалне аутономије у фискалном и политичком одлучивању, док је у случају других израженија централизација и административни пренос надлежности од државних ка локалним институцијама. Велика Британија не спада ни у један од поменутих, већ припада англо-саксонском типу, где припадају и САД, Ирска и земље Комонвелта. У складу с тим, Голдсмит разликује правни и политички локализам. Уставно-правни локализам је карактеристичан за поменуте државе северног типа, са општом свешћу о вредности и значају локалне самоуправе и децентрализације за друштвени развој. У складу са тим и локална самоуправа је чврсто утемељена у правном поретку. С друге стране, основно обележје локалне самоуправе у јужним деловима Европе је снажан осећај локалне припадности и диферентни облици територијалног представљања.¹³⁰

Нешто другачију типологију пружају Хесе и Шарпе, захватајући не само Европу, него и шири, светски оквир. Они разликују три типа локалне самоуправе:

1. Франко групу, у коју се слично као и код Пејџа и Голдсмита убрајају државе јужне Европе (Француска, Португалија, Италија, Белгија, Шпанија, Грчка). Основна карактеристика овог типа локалне самоуправе је уставно и законско уређење

129 Goldsmith, Michael, Page, „Andrew, Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States“, Sage Publications, 1987.

130 Andrew, Caroline, Goldsmith, Michael, „From Local Government to Local Governance: And Beyond?“, *International Political Science Review* (New Trends in Municipal Government), 2/1998, стр. 108; Goldsmith, Michael, „Normative Theories of Local Government – A European Comparison“, у King, Daniel, Stoker, Gary, eds, *Rethinking local Democracy*, Macmillan, 1996.

ње локалне самоуправе уз мали број изворних надлежности и смањена финансијска аутономија.

2. Англо групу чине земље Комонвелта и енглеског говорног подручја (Велика Британија, Ирска, Канада, Аустралија, Нови Зеланд и у извесној мери САД). Насупрот Франко групи, правно уређење локалне самоуправе у наведеним земљама је минимално, али јединице локалне самоуправе, на основу традиције и позитивног историјског наслеђа, поседују изражену аутономију и самосталне изворе финансирања.
3. Трећу групу представљају државе северне и централне Европе (скандинавске земље, Немачка, Аустрија, Холандија, Швајцарска). У политичким системима који припадају овом типу истовремено постоји уставно и законско гарантовање локалне самоуправе уз највиши степен самосталности јединица локалне самоуправе, како у функционалном, тако и у финансијском погледу.¹³¹

Занимљиво је поменути и типологију коју је према степену локалне демократије пружио Хенри Тјун. Он је увео три критеријума, а први међу њима је могућност непосредних избора локалних функционера. У демократским политичким порецима, основу локалне демократије чини могућност непосредног избора политичких представника, те је с те стране изборност локалних представника неопходни елемент локалне демократије. С друге стране, тоталитарне и ауторитарне системе карактерише немогућност непосредног избора, већ их именује орган у коме је извршена концентрација политичке моћи. Грађани могу имати могућност да предлажу одређене личности, али је та њихова улога искључиво саветодавна.

¹³¹ Heinelt, Hubert, Hlepas, Nikolaos-K. „Typologies of Local Government Systems“, у Bäck, Henry, Heinelt, Hubert, Manick, Annick, eds. *The European Mayors: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Urban and Regional Research International, Vol. 10, VS, Verlag für Socialwissenschaften, 2006, стр. 26.

Други критеријум је степен аутономије, или, могућност локалних институција да самостално и у одређеним питањима одређују делокруг послова које обављају. У односу на овај параметар, разликују се системи са широм локалном аутономијом, где се форма управљања одређује на локалном нивоу, и системи у којима централна власт утврђује правила по којима функционише локална власт. У савременом свету не постоји пример потпуне локалне аутономије, па се снага локалне самоуправе у политичком систему мери степеном дискреције у обављању одређених послова.

Као трећи критеријум, Тјун наводи капацитет локалних самоуправа у стицању и располагању економским и финансијским ресурсима. Код система са израженијим степеном локалне аутономије локалне власти имају ширу материјалну основу и могућност самосталног убирања такси и пореза. Насупрот њима, локалне власти у централизованим системима за извршавање делегираних надлежности и задатака које им поставља централна власт, средства за свој рад, највећим делом стичу из националних буџета.¹³²

И у погледу територијалне организације могуће је разликовање више типова, у односу на различити број инстанци у вертикалној организацији власти.

Територијална организација у Европи

Нивои	Унитарне државе	Сложене државе
Три нивоа:		
1. општина		
2. департаман, провинција, округ	Француска, Пољска	Белгија, Немачка, Шпанија, Италија
3. региони, федералне јединице		

¹³² Teune, Henry, „Local Government and Democratic Political Development“, *Annals of American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 540, „Local Governance Around the World“, July/2005, Sage Publications, 1995, стр. 11-23.

Два нивоа:**Тип 1**

- | | |
|-------------------------|---|
| 1. општина | Грчка, Мађарска, |
| 2. провинција,
округ | Ирска, Пољска
(градови са статусом округа), Хрватска, Норвешка, Румунија |

Тип 2

- | | | |
|---|--|---|
| 1. општина | Албанија, Чешка, Француска(Париз), Данска, Србија (Војводина), Словачка, Шведска, Велика Британија (Шкотска, Велс) | Аустрија, Белгија (Брисел), Босна и Херцеговина (бошњачко-хрватска федерација), Немачка (федералне јединице без округа), Португал (острвски регион), Шпанија (поједине једностепене аутономије), Швајцарска, Велика Британија (Шкотска) |
| 2. региони,
аутономије и
федералне јединице | | |

Један ниво:

- | | | |
|------------------------------------|---|--|
| 1. општина и
општинске
мреже | Бугарска, Кипар, Естонија, Литванија, Финска, Исланд, Луксембург, Македонија, Малта, Црна Гора, Португалија (континентални део), Босна и Херцеговина (Република Српска, Словенија, Велика Британија (Енглеска: метрополски окрузи и једностепене општине) | Немачка (градови са статусом федералних јединица: Берлин, Бремен, Хамбург), Аустрија (Беч) |
|------------------------------------|---|--|

Извор: Decentralization and Local Democracy in the World:
First Global Report by United Cities and Local Governments, World
Bank, 2008.

У овом делу студије, највећа пажња посветиће се развијеним системима локалне самоуправе и једном

доскоро транзиционом, који у извесној мери наликује нашем, а може послужити као добар пример за даље реформе у овој области.

Француски систем

Децентрализација у Француској базирана је на променама које су се догодиле пре готово два и по века. Чак и у територијалном смислу, јединице локалне самоуправе нису се мењале много до данашњих дана. Значајну новост у односу на претходни период представља Уставна реформа из 2003. године, где се по први пут у члану 1. Устава недвосмислено наводи да је Француска децентрализована држава.¹³³ Региони у Француској представљају новост у политичком систему и зачети су шездесетих година XX века. Њихово етапно увођење у политички систем Француске отпочело је 1963. године, формирањем 21 економског или програмског региона путем административног спајања више департмана. Реформским законима из 1982, 1983. и 1986, регионалне скупштине стичу демократски легитимитет, кроз непосредне изборе њихових чланова, а региони добијају могућност да проширују своје надлежности са извесним степеном финансијске аутономије.¹³⁴ У садашње време, они истовремено представљају облик и децентрализације и деконцентрације власти и укупно их има 22 на територији Француске и 4 у прекоморским територијама. У истом периоду у институционални систем Француске уводе се и тзв. урбане заједнице (*communitates urbane*), са обавезујућим статусом за 4 града (Бордо, Стразбур, Лион, Лил).

Када је реч о основним јединицама локалне самоуправе, у Француској постоји 36682 хиљада општина (112 прекоморских). Према величини, оне се значајно

133 Члан 1, Устав Републике Француске.

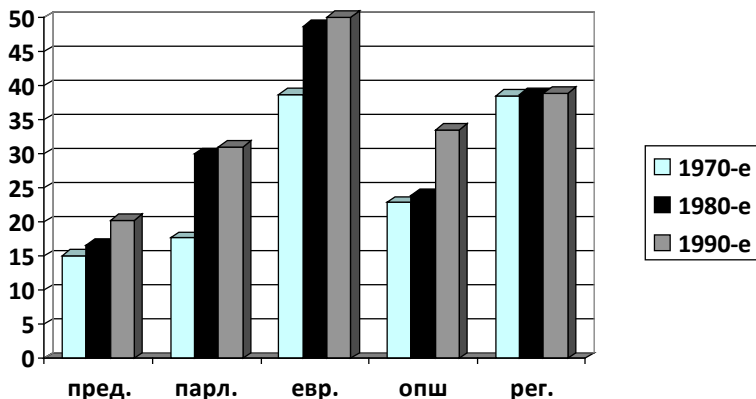
134 Balme, Richard, „The French Region as a Space for Public Policy“, у Le Galés, Patrick, Lequesne, Christian, *Regions in Europe*, Taylor & Francis e-library, 2006, стр. 131.

разликују, али чак 3000 општина има популацију испод 1000 становника. Овако велик број општина еквивалентан је збиру свих других на територији читаве ЕУ, док су према просечном броју становника најмалобројније у Европи. У овом контексту, треба поменути општину Рошфурш (Rochefourchat), у којој је стално насељен 1 становник, а постоји општинско веће које чини 9 чланова.

Наполеонове административне реформе створиле су јединствени образац за Француску, али су, услед територијалних освајања, директно утицале и на формирање већег броја сродних система локалне самоуправе на европском континенту. Након пропасти *ancien régime-a*, Наполеон је увео високо централистички модел, путем система префеката са циљем контроле јединица локалне самоуправе. То се, пре свега, односило на надзор префеката над свим одлукама које се доносе у општинама. Овакав облик стриктне контроле није се задржао до данашњих дана и временом су општине у Француској стицале све већу аутономију, док су департмани и даље остали у потпуности зависни од централне власти.

Иако чврсто утемељена и претежно административна, локална самоуправа у Француској је показала флексибилност када је у питању модернизација. Од 50-их година XX века реформе у областима локалне самоуправе и администрације обухватиле су доношење више од четири стотине прописа како би се извршила даља децентрализација у политичком систему и побољшала ефикасност локалне управе. Ове промене су великим делом биле последица кризе легитимитета, што се најбоље одсликава у драстичном повећању изборне апстиненције, посебно на општинском нивоу.

Раст изборне апстиненције у Француској од почетка 70-их до 1994-е



Извор: Le Monde, 15 јун 1994, Perrineau, L'abstention du 13 juin démontre l'ampleur du , стр. 14

Територијалне реформе

Територијалне реформе у прошлом веку одвијале су се у две фазе и односиле су се на смањивање броја општина, премда у мањој мери. Прве законодавне иницијативе покренуте су 1959. и 1971. године, а територијалне измене су биле минималне, па је број општина редукован са 38000 на 36394. Након доношења Закона о локалној самоуправи из 1982. године, уследило је постепено смањивање до њиховог садашњег броја.¹³⁵

Организација власти

У општини у Француској постоје три органа. То су општинско веће (*Conseil Municipal*), градоначелник, председник општине-мер (*Maire*) и општинска скупштина. Председник општине се у Француској бира као

¹³⁵ West, Karen, „Inter-Municipal Cooperation in France: Incentives, Instrumentality and Empty Shells“ у Hulst, Rudie, van Monfort, Andre, eds. *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Springer, 2007, стр. 68.

и у Србији, посредно, преко скупштине. Бира се као и скупштина на шест година, а број реизбора није ограничен, па се у појединим случајевима дешавало да иста личност обавља функцију током четири мандата.¹³⁶

Битна разлика између нашег и француског председника општине је у томе што он у Француској има двоструки статус. Он је, с једне стране, главни носилац извршне власти у општини, а истовремено он обавља улогу представника, односно, агента централне власти. Градоначелници у Француској имају и изразито снажну симболичку позицију, пошто грађани у њима виде локалне лидере, са којима имају сталну и непосредну комуникацију. Истраживања показују да градоначелници у Француској у највећем броју (60%), контактирају са својим суграђанима свакодневно, док 25% комуницира са њима најмање 4 пута недељно. Овако висок ниво повезаности локалних политичких лидера и грађана типичан је управо за француски систем локалне самоуправе. Иако у многим областима за које су грађани директно заинтересовани градоначелници у Француској немају готово никакав или мали утицај, они себе доживљавају као кључне актере у односима локалних заједница чије интересе заступају са другим политичким институцијама унутар и изван Француске. Скоро 80% француских градоначелника као своју централну улогу, види управо ту репрезентативну.

Неопходно је приметити да међу њима постоји и велики број оних који сматрају да промоција позиције локалних власти и институција у политичком систему Француске чини окосницу њиховог рада.¹³⁷ Та обавеза градоначелника односи се на старање о примени закона и других правних аката, као и на извршавање зада-

136 Prud'homme, Rémy, „Local Government Organization and Finance: France“, у Shah, Anwar, ed, *Local Governance in Industrial Countries*, op. cit, стр. 87.

137 Hubert Heinelt, Éric Kerrouche and Björn Egner, „From Government to Governance at the Local Level- Some Considerations based on Data Surveys with Mayors and Chief Executive Officers“, у Vincent Hoffmann-Martinot and Hellmut Wollmann, eds, *State and Local Government Reforms in France and Germany-Divergence and Convergence*, Springer Link, 2006.

така који се постављају пред општину од стране виших органа. Иако је највиши орган у општини њено веће које има карактер легислативног тела, а градоначелник (*maire*) је носилац извршне власти, стварна моћ већа је ограничена чињеницом да се овај орган састаје само четири пута годишње. По стварној моћи, скупштина општине представља најзначајнији политички орган на локалном нивоу. У њен састав улазе одборници и њихов број варира од 9 до 49, у складу са популацијом у општини, а одлуке које доноси су, пре свега, везане за доношење локалних правних прописа и аката.

Финансирање

И по питању финансирања локалне самоуправе Француска представља високо централистички систем. У уставном поретку Француске прецизно је одређено да о порезима и таксама, њиховој висини и начину прикупљања коначну одлуку доноси Парламент.¹³⁸ Трансфер финансијских средстава од централних ка локалним властима износи чак 90% потреба локалне самоуправе.¹³⁹ Државно финансирање локалне самоуправе обухвата дотације и допунска средства. Највећи део изворних прихода јединица локалне самоуправе су локални порези и таксе, а општине имају могућност подизања кредита за финансирање одређених пројеката.¹⁴⁰ Укупни приходи и расходи локалне самоуправе у Француској обухватају 10% бруто друштвеног производа, док се делови прихода од локалних такси и уступљена средства равномерно расподељују и чине по отприлике 5% БДП-а.¹⁴¹

138 Члан 34, Устав Републике Француске

139 Prohl, Silica, Schneider, Friedrich „Does Decentralization Reduce Government Size: A Quantative Study of the Decentralization Hypothesis“, *Public Finance Review*, no. 37, Sage Publications, стр. 648.

140 Маринковић Радивоје, „Локална самоуправа“, оп. cit, стр. 137.

141 Prud'homme, Rémy, „Local Government Organization and Finance: France“, у Shah, Anwar, ed, *Local Governance in Industrial Countries*, оп. cit, стр. 85-86.

Реформе и модернизација

Процес дубљих реформи локалне самоуправе у Француској отпочео је осамдесетих година, са циљем повећања грађанске партиципације у пословима од локалног значаја. Уколико посматрамо све нивое у вертикалној организацији власти, можемо закључити да је талас реформи до данашњих дана у суштинском смислу водио више ка функционалној него политичкој децентрализацији. Ако изузмемо јачање легитимитета и позиције регионалних савета, увођењем непосредних избора за њихово чланство, структура и односи три нивоа субнационалних јединица у Француској остали су неизмењени, а кључну улогу у променама и даље је задржала централна власт.¹⁴²

Током 1982. и 1983. године, кроз процес модернизације локалне администрације, вертикална организација власти у Француској поприма извесна обележја политичке, а не искључиво административне децентрализације. Департаменти остају без неких функција, а префекти губе некадашњу позицију извршног ауторитета у односу на општине. Та нова улога општина огледала се у преузимању надлежности у општинском планирању и изградњи и одржавању објеката за основно школство. Департаменти и даље задржавају надлежности у средњем школству, изградњи и транспорту и у области социјалне политике, док регионима остају надлежности у регионалном планирању и вишем школству. Последица промена су измењени односи и плурализација односа три нивоа у вертикалној организацији власти. Општине стичу ширу аутономију, док префекти као агенти централних власти, губе монопол у имплементацији јавних политика.¹⁴³ Модернизација се односила и на употребу нових механизма у мерењу ефикасност локалних управа. За разлику од Велике Британије и многих

¹⁴² West, Karen, op. cit. стр. 70.

¹⁴³ Jones, Glyn, Cole, Alistair, „French Administrative Reform – Change and Resistance“, у Goldfinch, F, Shaun, Wallis, L, Joe, eds, *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar Publishing Ltd, 2009, стр. 224.

других европских држава, где се надзор рада нижих инстанци власти обавља од стране централних у Француској то није случај. Почетком деведесетих година, одређени број општина самоиницијативно је увео поједине инструменте контроле сопствене управе и администрације. Из тог разлога, у политичком систему Француске не постоји униформни образац у мерењу ефикасности локалних управа, нити постоји икакво компаративно вредновање учинка јединица локалне самоуправе.

Међуопштинска сарадња и асоцијације

Закон о локалној самоуправи из 1999. године је проширио простор за међуопштинску сарадњу, након чега се ова могућност обилно користи, услед немогућности општина да самостално решавају одређена питања. Све до 1990. питање међуопштинске сарадње у контексту урбанизације било је највећим делом одређено економским и техничким питањима (комунални послови, одржавање и изградња инфраструктуре, екологија и отклањање отпада и штетних материја итд.). Заокрет од дотадашњих међуопштинских асоцијација, које су се показале прилично неефикасним у том периоду, учињен је Законом из 1992, увођењем јасних критеријума за међуопштинску сарадњу.¹⁴⁴ Уводе се нове институције, попут Департманске комисије за међуопштинску сарадњу, којом председава префект, а чија је основна улога да изради схему те сарадње. Такође, унутар тог акта су по први пут прецизиране надлежности које се могу преносити на међуопштински ниво. Измене су се односиле и на финансирање међуопштинских мрежа, јер су до тада општине самостално, из локалних буџета, донирале њихов рад, а након доношења закона, одређени део локалних пореза издваја се у ту намену. Префектима је додељена још једна функција, преко које они могу обавезивати општине да се укључе у међуопштинску сарадњу на нивоу департмана, уколико се две тре-

144 Loughlin, John, „Subnational Government: The French Experience“, Palgrave Macmillan, 2007, стр. 94.

ћине општина са најмање половином популације, око тога сложи.¹⁴⁵ У пракси, имплементација тог закона није се одвијала по плану, посебно у делу који се односи на нову улогу префеката, јер су општине и даље наставиле да самостално одлучују да ли желе да приступе међуопштинским мрежама. То је резултовало формирањем превеликог броја међуопштинских мрежа (18000), а након законодавних измена (1999), број асоцијација се постепено смањивао.

Систем локалних избора

Општински избори у Француској одржавају се на сваких 6 година, док селекција изборног система зависи од бројности популације. Тако, општине са популацијом испод 3500 становника у обавези су да примењују већински, док оне чија популација прелази тај број морају користити пропорционални систем. Овакав, специфичан систем локалних избора отвара питање да ли је посреди примена мешовитог изборног система. Уколико бисмо посматрали целовиту територију Француске, онда би он по свом карактеру, свакако био мешовити. Међутим, с обзиром да се чланови појединих општинских већа бирају само на основу једног од њих, очигледно је да је реч или о чистом већинском, или, пак, пропорционалном систему. Такође, код мањих општина је примењен систем са панаширањем, где је бирачима омогућено да сами дописују имена кандидата.¹⁴⁶

Сличности и разлике у односу на Србију

Најзначајнија разлика између нашег и француског система локалне самоуправе је што је територијална организација у Француској тростепена. У традиционално двостепеном моделу територијалне организације, где поред општине која представља најнижу једи-

145 Loughlin, John, op.cit, стр. 95.

146 Ђорђевић, Снежана, „Ренесанса локалне власти – упоредни модели –“, Чигоја штампа, Београд, 2002, стр. 279.

ницу локалне самоуправе, јединице вишег степена које носе назив департмани, у скорије време у политичком систему Француске, институционалну новину представља увођење региона. Некада важећи Устав Републике Србије из 1990. године и актуелни из 2006. године у својим одељцима који се тичу територијалне организације, поред аутономних покрајина Косово и Метохија и Војводина, које представљају засебне територијалне јединице због свог специфичног етничког, верског и културалног састава, усвојили су једностепени и монотипски систем локалне самоуправе где су општине њени једини носиоци. Посебан део одређен је за град Београд који због позиције главног града, своје величине и броја општина, има посебан статус. Из горе наведених аргумената види се да у многим својим елементима локална самоуправа у Републици Србији нема ни толики степен самосталности као што је случај Француској. Овим се не покушава умањити квалитет овог модела локалне самоуправе јер је он примењен не само у земљи свога настанка, већ и у другим политичким системима, као што су на пример, италијански, белгијски итд. Сврха овог поређења је да утврди које су предности и мане овог вида територијалне организације и да ли је он заиста прихватљив у нашим друштвено-политичким и институционалним оквирима.

Швајцарски систем

Да овакав централистички систем локалне самоуправе представља само једну крајност, показује нам пример швајцарске територијалне организације. Швајцарски систем је изразито специфичан, пошто је ова држава настала као конфедерација, иако данас функционише више као федерација. Многобројна овлашћења која су првобитно имали кантони, пренета су на савезни ниво, али су она у областима територијалне организације и локалног законодавства остала у њиховој надлежности, где сваки кантон, појединачно, по својим

принципима и нахођењу решава ову проблематику. Систем територијалне организације у Швајцарској је двостепен. Његову основу чине кантонално, конфедерално државно уређење, док је једина нижа јединица у монотипској локалној самоуправи Швајцарске општина. Кантонално уређење у Швајцарској датира са краја XIII века (1291. год.), када је закључен трајни одбрамбени савез три кантона, Урија, Швица и Унтервалда. Током времена, односи између кантона су се мењали и политички систем Швајцарске све је више попримао обележја федерализма који се данас карактерише као кооперативни федерализам.¹⁴⁷

Услед разуђености насеља и географско-климатских услова и у односу на број становника постоји енорман број општина у Швајцарској, и практично сва насеља почев од најмањег које броје свега неколико десетина, па до највећих са више стотина хиљада становника имају статус општине. Њих укупно има 2842.

Централна администрација је изразито малобројна и савезну владу (веће) чини само седам министарстава. Највећим делом, ово је последица децентрализације, где задатке централних власти извршавају локални органи, а у извесној мери и, невладине и квази-невладине организације. Главнину швајцарског друштва чине три различите етничке групације са својим језицима, процес доношења одлука захтева најшири консензус и грађанску партиципацију, а модел функционисања државе представља пример на основу кога се развила теорија конкорданске демократије (*konkordanz demokratie*) и корпоратизма.¹⁴⁸

147 Byrne, Sarah, Fleiner, Thomas, „Switzerland: Seeking a Balance between Shared Rule and Self Rule“ у Blindenbacher, Raoul, Ostien, Abigail, eds, *Dialogues on Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, McGill-Queen's University Press, 2005, стр. 31.

148 Теорија конкорданске демократије се уводи по узору на Лајпхартов модел консенсуалне демократије, који се односи на политичко представљање мањинских групација у политичким институцијама и на равномерно заступање интереса свих нација које учествују у формирању сложених држава, видети у Lembruch, Gerhard, „Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland“, *Publius*, vol. 23, no. 2/1993, *Communal and Individual Liberty in Swiss Federalism*, Oxford University Press, 1993, стр. 43-60.

Облици непосредне демократије

Швајцарска је позната по томе што је држава која има најразвијеније облике непосредне демократије. Као највиши вид непосредне демократије, институција која традиционално постоји у Швајцарској вековима зове се *Landesgemeinden*, што би у дословном преводу значило земаљска скупштина. Настанак ове институције, везује се за генезу швајцарске конфедерације, а право да у њој учествују с почетка су имали сви пунолетни мушкарци, док се касније у рад ове институције укључују и жене. Да би такав облик директне демократије био у потпуности и доследно примењен, неопходан услов, био је да грађани имају свест о значају одлука које доносе и да се истовремено тим одлукама и повинују. С друге стране, индивидуална права су била заштићена, јер скупштина није могла утицати на живот колектива појединаца у оним областима где није имала надлежности.¹⁴⁹ Ова институција, која је успостављена на кантоналном нивоу, данас се ретко примењује, и то само у кантонима са малим бројем становника. Разлог овако ретке примене можемо наћи у непостојању реалних услова за њену практичну употребу. Наиме, све је мање кантона који имају тако низак број пунолетних грађана са правом гласа. Установа земаљске скупштине, која је настала још у средњем веку, традиционално се састаје једном годишње, у пролеће, да би доносили локалне законе, бирали кантоналне органе или доносили неке друге одлуке.

Нешто нижи облик непосредне демократије представља општинска скупштина. За разлику од *Landsgemeinden*, она се до данашњих дана задржала као најкористићенији облик слободног грађанског утицаја на доношење значајних политичких одлука. Тренутно се у око 90% општина у Швајцарској користи овај вид непосредног грађанског одлучивања у њиховим локалним

149 Elazar, Daniel, „Communal Democracy and Liberal Democracy: An Outside Friends Look at the Swiss Political Tradition“, *Publius*, vol.23, no. 2/1993, *Communal and Individual Liberty in Swiss Federalism*, Oxford University Press, 1993, стр.5.

заједницама. Овај начин доношења одлука сличан је збору грађана у нашој политичкој пракси, с том разликом што збор грађана не доноси толико виталне одлуке. Грађани швајцарских општина састају се једанпут годишње, и то најчешће у пролеће, да би расправили сва актуелна питања.

Поред ова два облика, у Швајцарској се примењују још три вида, или, како их је професор М. Јовичић у својој књизи *Велики уставни системи* назвао, облика полунепосредне демократије.¹⁵⁰ То су грађанска иницијатива, референдум и петиција. Грађанска иницијатива у Швајцарској је слична као формулисана народна иницијатива у Србији, пошто је захтев да она буде прецизно срочена, као готов законски предлог, а Влада и Парламент немају право измене датог предлога. На нивоу конфедерације је успостављен висок праг за покретање иницијативе од 10000 пунолетних грађана, док је у Србији он више него троструко нижи и износи 3000. Такође, да би текст одређене иницијативе био прихваћен, неопходни услови су подршка више од половине кантона и проста већина пунолетних грађана Швајцарске.

У случају референдума, у Швајцарској постоје два облика, и то су: обавезни и факултативни. Путем обавезног референдума битне парламентарне одлуке се стављају на проверу јавности а која питања су предмет обавезног референдума одређено је савезним и кантонским уставима и локалним регулативама. За употребу факултативног референдума на савезном нивоу законски услови су 50000 потписа пунолетних грађана и да се оно мора покренути најкасније до 100 дана након доношења одлуке о којој се гласа. Швајцарска по броју референдума предњачи у свету, па се годишње грађани изјашњавају на отприлике тридесет локалних, кантонских и савезних референдума. Извесне разлике у броју референдума постоје у односу на локалну традицију. Тако је употреба референдума чешћа у кантони-

150 Јовичић, Миодраг, „Велики уставни системи“, НИРО Светозар Марковић, 1984.

ма немачког говорног подручја, док се у западним деловима Швајцарске (француско говорно подручје) овај институт ређе користи.¹⁵¹ Такође, спектар питања која могу бити предмет референдума варира у појединим кантонима и општинама. Правом на петицију располажу сви грађани Швајцарске, а орган коме се упућује је у обавези да на њу одговори.

На савезном нивоу облици директне и полудиректне демократије примењују се када су у питању измене устава, доношење стратешких закона, као и ратификације међународних и међудржавних уговора или споразума, а на локалном нивоу су питања везана за доношење или промену локалних прописа.

Многобројна емпиријска истраживања, различите облике грађанске партиципације повезују са ефикасношћу, и на основу њих се потврђује хипотеза да у оним кантонима где је њихова примена чешћа, кантоналне и локалне власти функционишу знатно боље.¹⁵²

Надлежности

Надлежности локалне самоуправе у Швајцарској су многобројне и општине располажу широким овлашћењима. С обзиром да поред постојања на савезном нивоу и кантони имају сопствене уставе, законодавну, извршну и судску власт, њима у највећој мери припада право да уређују област локалне самоуправе. Тако је утврђено и федералним уставом, где се јасно каже да је позиција локалне самоуправе гарантована кантоналним правом, а да се у односе између општина и кантона савезни ниво може укључити само у случају угрожавања права локалних заједница од стране влада кантона.¹⁵³

151 Kübler, Daniel, Sager, Fritz, Schwab, Brigitte „Governing Without Government: Metropolitan Governance in Switzerland“, у Heinelt, Hubert, Kübler, Daniel, eds, *Metropolitan Governance – Capacity, Democracy and Dynamics of Place*, Routledge Publishing, ECPR, Studies in European Political Science, 2005, стр. 177.

152 Kübler, Daniel, Sager, Fritz, Schwab, Brigitte, исто, стр. 177.

153 Члан 50, одељак 3, глава 3, *Устав Швајцарске*.

Локална самоуправа има извесне пренесене надлежности, као што су вођење књига држављана и у области безбедности и одбране, док су најаутономније функције у образовању, социјалној политици, енергетици, путевима и инфраструктури, просторном планирању и прикупљању локалних пореза и такси.

Овако широка аутономија локалне самоуправе у Швајцарској имплицира и величину савезне владе која броји само 7 министарстава. Кључни разлог овако малог броја министарстава лежи у чињеници да за извршавање широког спектра функција које обављају локални органи они средства стичу кроз сопствене приходе, што директно утиче на обим управних послова на централном нивоу.

Финансирање јединица локалне самоуправе

И по питању финансирања и финансијске аутономије општина, Швајцарска се убрја у политичке системе са наглашеном фискалном децентрализацијом. Главнину локалних прихода чини порез на имовину, при чему општине убирају трећину укупних пореза. Исто тако, и трећину јавних трошкова чине издвајања за потребе локалних заједница.¹⁵⁴ У последње време су приметне и тенденције да се у Швајцарској промовише систем управљања на више нивоа, што у практичном смислу значи да ће кантони, као носиоци права да уређују област локалне самоуправе, постепено преузимати функције општина које ће имати мање изворних, а више делегираних надлежности. Уколико се такве прогнозе заиста остваре, засигурно ће доћи и до смањивања фискалне аутономије општина, где ће кантони највећим делом одређивати издатке за потребе локалне са-

154 У укупним државним трошковима општине учествују са 30%, кантони са 40% а централни ниво као и општине са 30%, видети у Kübler, Daniel, Ladner, Andreas, „Local Government Reform in Switzerland. More for than by – but what about of?“, у Kersting, Norbert, Vetter, Angelika, eds, *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Urban Research International 4, Leske + Budrich, 2003, стр. 140.

моуправе, а права аутономија општина ће се задржати само у могућности општина да самостално одлучују о моделима помоћу којих ће извршавати пренесене надлежности.¹⁵⁵ Неопходно је поменути и јачање редистрибутивних ефеката који су посебно изражени на кантоналном и општинском нивоу, што је јасан показатељ да у Швајцарској није дошло до ерозије „државе благостања“. Наиме, у периоду од 1980. до 1985. дошло је до значајнијег пораста редистрибутивних средстава у односу на швајцарски БДП. Она су 1980. износила 13.4%, 1990. су нарасла на 16%, док су 1995. износила 18.3% БДП-а.¹⁵⁶

Територијалне реформе

Територијалне реформе, које су у већини држава северне Европе отпочеле седамдесетих година XX века нису захватиле и Швајцарску, а број општина током протеклих 160 година није драстично смањен.¹⁵⁷ Спајање и амалгамација јединица локалне самоуправе није обухватила целу Швајцарску, већ су поједини кантони (Фрибург, Тургау, Луцерн, Тићино и Граубунден), са великим бројем малих, руралних заједница. током деведесетих самоиницијативно спровели територијалне реформе и извршили фузију у веће територијалне јединице.

Могућности примене у Србији

Овако висок степен грађанске партиципације у словима од локалног значаја у нашем случају, неостварив је из више разлога, првенствено због непостојања толико великог броја малих комуна. Други разлог лежи

155 Kübler, Daniel, Ladner, Andreas, „Local Government Reform in Switzerland. More for than by – but what about of?“, op. cit, str. 142.

156 Видети у Gwartney, James D, Lawson, Robert A, „Economic Freedom Of the World“, Liberales Institut, 1997, стр. 178.

157 Од 1850. до данас број општина у Швајцарској се смањио са 3205 на 2842, што је минимално у односу на друге системе северноевропског типа, видети у Kübler, Daniel, Ladner, Andreas, „Local Government Reform in Switzerland. More for than by – but what about of?“, op. cit, str. 140.

у политичкој традицији и успореном напретку политичке културе код нас. Швајцарска је држава која поседује дугу демократску традицију, нарочито по питању локалне демократије и самоорганизовања, јер, као што је познато, она је настала од великог броја ситних држава које су током читавог средњег века биле самосталне. Њеном сталном напретку у свим областима друштвеног и политичког живота, па тако и у односу на локалну самоуправу и територијалну организацију, нарочито доприноси то што ова земља има вишевековну традицију неутралности, стабилан политички систем и што на њеној територији вековима није било оружаних конфликата нити озбиљнијих политичких трзавица.

Несређена политичка ситуација у Србији, уз стално присуство афера и нестабилност економског система, готово у потпуности онемогућавају примену једног крајње децентрализованог модела локалне самоуправе, као што је швајцарски. Међутим, то не значи да је неопходно одбацити све добре стране које овај модел пружа својим грађанима, већ је потребно прихватити његове позитивне карактеристике које су применљиве у нашим условима. Пошто историјски услови, традиција и историјат самоорганизовања нашег народа иду у прилог неких решења на локалном нивоу, овакав облик би у догледној будућности могао представљати један трајнији начин организовања, али у овом тренутку он не би могао да одговори на проблеме који се јављају на нивоима државне организације у Србији, укључујући и функционисање локалних заједница.

Без обзира на неке занемарљиве мањкавости, швајцарски систем локалне самоуправе је један од најпостојанијих, нарочито у оном делу који се тиче непосредне демократије и самоорганизовања грађана. Он се у досадашњој пракси показао као веома функционалан, али превасходно у оним срединама са малом популацијом.

Систем локалне самоуправе у Великој Британији

Систем локалне самоуправе у Енглеској је од свог настанка, базиран на демократским принципима и вредностима и развијао се потпуно независно од централних органа власти. Ипак, на функције локалне самоуправе данас умногоме утиче највиши државни орган, а то је у овом случају Парламент (*Parliament*). Он доноси одлуку о томе које послове локални органи морају, а које могу обављати. Дакле, без обзира што се локални органи власти у Енглеској сматрају за потпуно одвојене и независне у односу на више државне институције, ипак постоји одређени делокруг надлежности које су њима пренесене и које они морају извршавати. У новијем периоду приметна је тенденција централизације, посебно по питању финансирања и финансијске аутономије јединица локалне самоуправе.

Територијална организација у Енглеској је тростепена. Као највиши стуб у овој територијалној подели наводи се округ (*County*). Ових јединица има укупно 53, и деле се на оне које обухватају мање настањене средине, и оне који су формиран са својим средиштима у великим градовима. Ове друге називају се метрополски окрузи (*Metropolitan Counties*). Формирани су 1974. на основу *Закона о локалној самоуправи из 1972. године*, и има их укупно шест, док се за главни град Лондон и његову околину предвиђа посебан статус.

Као нешто ниже јединице формиран су срезови, којих у оквиру сваког округа има 6-7. И ту постоји различити ниво моћи, јер постоји велика разлика између срезова који припадају градским, метрополским окрузима у односу на оне који имају мању локалну заједницу. Наравно, логично је да тамо где постоји већи број становника, саме локалне институције поседују знатно већа овлашћења.

Најнижа територијална јединица у Енглеској назива се парохиа, која традиционално у Енглеској функционише већ вековима. Као највиши облик директне демократије у парохиама јавља се тзв. парохиски збор. Пошто ни сама парохиа нема нека значајнија овлашћења, и овај збор не поседује неке битније могућности утицаја на своју локалну заједницу.

Положај локалне самоуправе у политичком систему

Енглеска, која је прва модерна демократска држава у свету, и у којој институције локалне самоуправе представљају једно од најважнијих обележја грађанског друштва већ дуже од три века, имала је постепену еволуцију како по питању централних власти, тако и оних нижих, локалних. Као једна од ретких држава у свету која нема писани устав, и где се углавном сви законски и подзаконски акти доносе на основу обичаја и традиције, на основу сопственог примера је потврдила, да иако нема највиши државни акт, може имати веома стабилан политички систем, како на највишем, државном нивоу, тако и када се ради о територијалној организацији и оним институцијама са којима су њени грађани најдиректније повезани и које имају превасходно локални карактер.

Локална самоуправа у Енглеској има и значајну улогу у изградњи и очувању идентитета. Тако, питање неговања локалне традиције у Енглеској повезано је са осећајем грађанског поноса, или, како је то Џозеф Чемберлен назвао „локалним духом“ и „локалним патриотизмом“. Лорд Мејџор је, говорећи о Шефилду 1969. године, истакао значај грађанске партиципације у локалним пословима, речима „Град припада људима и његова будућност је у њиховим рукама. Са бољим раз-

умевањем проблема и могућности (од стране грађана) уследиће и светлија будућност нашег града“.¹⁵⁸

Локална самоуправа у Енглеској утемељена је на два стуба. Примарно, то је представнички модел демократије, док у мањој мери и паралелно постоје облици партиципативне демократије. Функционисање локалне заједнице не почива искључиво на одлукама које доносе изабрани представници, већ представља делиберативни форум грађана који су директно укључени у демократски процес.¹⁵⁹ Премијер Гордон Браун, 2006 године, и министар за локалне послове Хејзел Блерс годину дана касније, у својим говорима нагласили су важност учешћа грађана у процесу доношења локалних одлука, као неопходну потпору за функционисање представничке демократије.

Територијалне реформе

Све до реформе из 1974. године (искључујући Лондон, чија је територијална реорганизација завршена 1964. године), Велика Британија је била подељена на изузетно велики број територијалних јединица. Територијална фрагментација је била изразита, а у Енглеској су постојала 127 округа и чак 906 срезова (491 урбаних и 415 руралних). Територијалним реформама број јединица локалне самоуправе је вишеструко смањен и данас су оне по просечном броју становника од приближно 125000 највеће у Европи.

Модернизација

Значајне иновације у систему локалне самоуправе у Енглеској, са циљем осавремењивања надзора рада локалних институција и модернизацијом јавних сервиса на локалном нивоу, одиграле су се након доласка

158 Цит. према Orr, Kevin, „Traditions of Local Government“, Public Administration, Vol, 87, No 3, стр. 659.

159 Orr, Kevin, исто, стр. 660.

на власт Лабуристичке партије 1997. године. Низ иницијатива и реформи у области мониторинга локалних власти, у традиционално децентрализованом систему Енглеске, повећали су утицај централних на локалне органе. У свом изборном програму из 1997, Лабуристичка партија је као један од најважнијих принципа прокламовала значај правилне модернизације локалне самоуправе и партнерског односа централних и локалних власти. Током постизборне 1998. године, владајући лабуристи су своје предизборне активности формализовали усвајањем беле књиге „Модернизација локалне самоуправе: у додиру са народом“. Као производ овог манифеста, уследиле су институционалне и правне иновације, касније утврђене Закономима који регулишу област локалне самоуправе из 1999. и 2000. године.

Реформа се односила на неколико сфера: мониторинг рада локалних самоуправа кроз систем највише вредности (*Best value System*) и целовити систем процене рада локалних власти (*Comprehensive Performance Assesment*), јачање локалне демократије, партнерство и умрежавање локалних самоуправа, ублажавање демократског дефицита путем увећавања излазности на локалне изборе, транспарентност локалних управа и промоција лидерске улоге градоначелника у локалним заједницама.¹⁶⁰

Законом из 2000. године, Енглеска је, по узору на организацију локалне самоуправе у САД увела инструменте помоћу којих је извршена прецизна сепарација појединих надлежности локалних егзекутива и легислатива. Примена система највише вредности од 2000. године створила је такмичарски дух међу јединицама локалне самоуправе, услед система стимулације за најуспешније, односно, остављањем менаџера од стране централних власти код најмање успешних. Друга конкретна измена, везана је за померање политичке моћи

160 Leach, Steve, Pratchett, Lawrence, „Local Government: A New Vision, Rhetoric or Reality?“, *Parliamentary Affairs*, Vol. 58, No 2, Oxford University Press, 2005, стр. 318.

од локалних скупштина ка локалним егзекутивама.¹⁶¹ Након ових измена, у периоду од 2001. до 2005, дошло је до релативног застоја у примени прокламованих принципа. На основу одступања праксе од законске регулативе, уследио је низ нових иницијатива, које су формално уобличене усвајањем нове стратегије локалног развоја. Значајан утицај на усвајање тих иницијатива у области локалне самоуправе имао је и извештај који је за трезор Енглеске израдио Сер Питер Гершон. Трезор је овластио Герсона да као независни ревизор процени ефикасност јавног сектора. Директна последица његовог извештаја била је нова иницијатива под насловом „Будућност локалне самоуправе: десетогодишња визија“, у оквиру које је дефинисан велики број циљева и где се тежиште ставља на повећавање грађанске партиципације у локалним пословима, јачање лидерске улоге у локалним заједницама и подизање ефикасности кроз међуопштинску и сарадњу локалних и централних органа. Усвајањем тог документа, промовисан је нехијерархијски облик владавине где се ефикасност подиже сарадњом више различитих нивоа у вертикалној организацији власти.

Још једна иницијатива, са значајним последицама на локалну самоуправу у Енглеској, донета је 2006. године, такође као бела књига под насловом „За снажне и просперитетне заједнице“, са циљем јачања легитимитета и партиципације што већег броја друштвених група. Влада је инсистирала да се, пре свега учине помаци на пољу родне равноправности, кроз подстицање женског дела популације за активно учешће у политичким процесима на локалном нивоу. Принцип родне равноправности и позитивне дискриминације мањинских група није обавезујући, али се истиче у већем делу документа. Владине препоруке се вероватно најбоље одсликавају у реченици да „уколико демократски изабрани представници желе да подстакну раст поверења у локалним за-

¹⁶¹ Leach, Steve, Pratchett, Lawrence, „Local Government: A New Vision, Rhetoric or Reality?“, *op. cit.*

једницама, онда они морају да рефлектују разноликост у њиховим срединама, а потпредстављене групе су склоније уверењу да су њихова виђења занемарена и искључена из демократског процеса.¹⁶² Премда је принцип родне равноправности промовисан у оквиру плана за модернизацију локалне самоуправе лабуристичке владе 1997. године, у Белој књизи из 2006. он се додатно наглашава и афирмише. Места у локалним легислатурама, као и друге функције су бројније, што женском делу популације омогућава да се чешће политички ангажује на локалном нивоу. Као тело које се стара о заштити права грађана у односу на локалну управу и администрацију, Закон о локалној самоуправи из 1974. предвидео је *Комисију за локалну администрацију*, која се паралелно формира и за Енглеску и за Велс. У оба случаја у састав Комисије улази *Парламентарни комесар за администрацију*, али је разлика што у Енглеској ово тело чине још три комесара за локалну самоуправу, док у Велсу само један. По функцијама, Комисија за локалну администрацију наликује институцији омбудсмана и бави се заштитом грађанских права, а одлуке које не може доносити из области су кривичног права и питања од општег, јавног интереса.¹⁶³

Надзор и упоредни модели у мерењу ефикасности

Традиционално, Велика Британија је од свих европских држава најпознатија управо по употреби различитих метода у мерењу ефикасности јавне администрације. Увођење нових метода, као што је већ поменуто, оснажило је позицију централних власти у односу на локалне, дајући им могућност да у случају изразито негативних резултата смене локалне функционере. Та-

162 Leach, Steve, Pratchett, Lawrence, „Local Government: A New Vision, Rhetoric or Reality?“, оп. cit.

163 Видети у „Commissions for Local Administrations“, у Martin, A. Elizabeth, ed. *Oxford Dictionary of Law*, Fifth Edition, Oxford University Press, 2003, стр. 91.

кође, у случају позитивних показатеља, Влада Велике Британије располаже употребом различитих стимулативних мера, у виду доделе додатних буџетских ресурса општинама и могућношћу укидања неких законских баријера за најуспешније. Када је реч о целовитој процени рада локалних институција, она је до сада у пракси показала одличне резултате. Инспектори оцењују рад локалних управа кроз пет категорија: веома слабе, слабе, просечне, добре и одличне. Истраживања која су спроведена на основу овог система у 47 јединица локалне самоуправе показала су да се грађани ретко одлучују да високо, односно, крајње негативно вреднују рад локалних органа. Само 4 јединице су највише вредноване, рад 18 је квалификован као добар, код 12 је био просечан, 8 је добило слабу оцену, а 5 најнижу. Процена се врши у пет области: брига о деци и младима (здравство, основно и средње образовање и дечији социјални сервиси), социјална заштита одраслих, старих и ментално оболелих особа, комунални сервиси, одржавање путева и јавни транспорт, култура (спорт, библиотеке итд.). За процену рада јединица локалне самоуправе задужена је *Комисија за јавност*, али јој помажу и друге институције и независна тела, попут *Канцеларије за стандарде у образовању* и *Комисије за надгледање сервиса социјалне заштите*. Друго истраживање спроведено у 150 јединица локалне самоуправе указало је на значајне помаке након пет година од примене свеобухватне процене рада, пошто се број јединица са одличним резултатима више него удвостручио.¹⁶⁴

164 2002. одлични резултати су остварени у 21. јединици локалне самоуправе, а 2007. године у 55, док 2006. и 2007. године није било најбољих показатеља; Ravelli, Federico, „Spend More, get more? An Inquiry into English local government performance“, *Oxford Economic Papers*, no. 62, Oxford University Press, стр. 189.

Свеобухватна процена рада 2002-2007.

индикатор	веома слабе	слабе	просечне	добре	одличне	укупно
2002.	12	21	41	53	21	148
2003.	9	19	39	56	25	148
2004.	1	14	33	60	40	148
2005.	1	8	35	65	39	148
2006.	0	5	25	72	46	148
2007.	0	2	23	68	55	148
конзервативци%	1,7	3,9	19,0	41,1	34,2	100
лабуристи%	2,7	10,5	20,8	37,7	28,3	100
либерали%	1,5	4,5	23,9	58,2	11,9	100
коалиције%	3,5	8,5	26,0	44,6	17,4	100
окрузи%	1,0	3,9	19,0	41,7	39,7	100
срезови%	3,3	5,8	27,5	45,7	17,7	100
метрополски срезови%	2,4	10,6	24,5	37,5	25,0	100
лондонски срезови%	3,6	11,5	20,3	42,7	21,9	100

Извор: Ravelli, Federico, „Spend More, get more? An Inquiry into English local government performance“, *Oxford Economic Papers*, 62, Oxford University Press, стр. 190.

Подела власти и надлежности

Широке могућности дате су у организацији локалних егзекутива, где се уводи кабинетска влада, по узору на националну. Локалним управама је дат задатак да сачине детаљне развојне планове и остављена могућност да дају своје мишљење око три типа организације локалних власти : директно бирани градоначелник и његов кабинет; кабинет у коме постоји лидер са улогом *primus inter pares*-а; систем директног избора градоначелника и локалног менаџера. Унутар локалних заједница, али и код централних власти, превладало је уверење да је најприкладнији систем кабинетске владе, а модел директно бираног градоначелника примењује се у само малом броју јединица локалне самоуправе.

Расподела надлежности на локалном нивоу

Надлежности егзекутива	Заједничке надлежности	Надлежности скупштина
1. локално лидерство	1. политички развој	1. планирање и потврђивање одлука
2. локални сервиси	2. избор виших функционера у управи	2. представљање локалних заједница
3. надзор над управом	3. предлагање кандидата у ваноштинска тела	3. избор и опозив већа и чланова већа
4. политичко планирање	4. церемонијална функција	4. усвајање предлога већа
5. припрема буџета	5. притужбе на рад	5. усвајање буџета
6. клијент функција		
7. заступање интереса локалних заједница		

Извор: Hambleton, Robin, Sweeting, David, "U.S.-Style Leadership for English local Government", *Public Administration Review*, Vol. 64. Iss. 4, 2004.

Предложени модели

<i>индикатор</i>	<i>непосредно бирани органи</i>	<i>надлежности егзекутиве</i>	<i>надлежности легислативе</i>
модел 1	градоначелник веће	градоначелник политичко вођство предлаже политички оквир предлаже буџет доноси извршне одлуке именује чланове кабинета	веће усваја буџет усваја политички оквир усваја управни оквир чланови већа предлажу амандмане на буџет

модел 2	градоначелник веће	кабинет извршава одлуке под вођством градоначелника извршава делегиране задатке	дају предлоге егzekутиви представљају бираче врше надзор егzekутиве
модел 3	веће	градоначелник политичко вођство предлаже шири политички оквир менаџер израђује и предлаже буџет предлаже детаље за политички оквир извршава задатке и стара се о општинским сервисима лидер кабинета политичко вођство предлаже политички оквир предлаже буџет доноси извршне одлуке може постављати кабинет кабинет имплементира политичке одлуке извршава делегиране задатке	веће одлучује о буџету одлучује о политичком оквиру доноси управни оквир чланови већа предлажу амандмане на буџет дају предлоге егzekутиви представљају бираче врше надзор егzekутиве веће усваја буџет усваја политички оквир одлучује о управном оквиру именује лидера кабинета може именовати чланови већа предлажу амандмане на буџет дају предлоге егzekутиви представљају бираче и врше надзор егzekутива

Традиција јаких локалних лидера у Енглеској датира из XIX века, када су политички препознатљиве фигуре, попут поменутог Џозефа Чемберлена или Херберта Морисона, управљале великим градским заједницама. Међутим, након увођења кабинетске владе, традиционална лидерска улога на локалном нивоу се ублажава. Политичку моћ преузимају партијске групе, што последично доводи и до заокрета у политичкој култури на локалном нивоу.¹⁶⁵

Изборни систем

Енглески систем локалне самоуправе је крајње специфичан и када је реч о изборима за локалне органе власти. Ако изузмемо примену традиционалног модела прости већине (*first past the post*), који се већ више векова користи као образац у политичком представљању на свим нивоима, локални избори се у различитим јединицама организују сваке године, тако да не постоји јединствени термин у коме се они одржавају на целокупној територији Велике Британије. Друга битна карактеристика је и одборнички мандат, где се одређени број одборника бира на годишњем нивоу. Релевантан пример су локални избори у већим градовима, као нпр. у Ливерпулу где постоји 30 тромандатних изборних јединица. Сваке године у редовном термину, првог четвртка у мају, бира се по један одборник у свакој изборној јединици. На тај начин, бирачи су у могућности да на изборима једном годишње оцене рад својих представника у локалном већу, што уз већински изборни систем гарантује потпуну примену демократских принципа.

Финансирање

Реформе у области финансирања локалне самоуправе у Енглеској, од 1992. године до данас, биле су првенствено усмерене на смањивање фискалне аутоно-

165 Leach, Steve, „Introducing Cabinets into British Local Government“, *Parliamentary Affairs*, 1/1999, Oxford University Press, 1999.

мије јединица локалне самоуправе.¹⁶⁶ Традиционално, јединице локалне самоуправе у Енглеској, имале су могућност да самостално одређују висину изворних прихода (кроз таксе и порезе). Током осамдесетих година, централна влада почиње да посвећује више пажње финансирању локалне самоуправе, а за одређивање горње стопе код такси и пореза био је надлежан државни секретар за транспорт, локалну самоуправу и регионе (*DTLR, Department for Transport, 167 Local Government and Regions*). Од 2002. године одељење за транспорт, локалну самоуправу и регионе се гаси, а функције у области финансирања локалне самоуправе преузима одељење за заједнице и локалну самоуправу (*DCLG, Department for Communities and Local Government*). Промене у систему финансирања локалне самоуправе у Енглеској су највећим делом засноване на основу Закона о финансирању локалне самоуправе из 1992. (*Local Government Finance Act, 1992.*). С обзиром да јединице локалне самоуправе у Енглеској средства за свој рад највећим делом добијају од стране централних власти, као механизам помоћу кога влада контролише финансије јединица локалне самоуправе, уводи се Стандардизована процена трошкова (*SSA, Standard Spending Assesment*). Након консултација са асоцијацијом локалних власти, влада средином јула сваке године објављује процену укупних трошкова локалне самоуправе за наредну финансијску годину. То умногоме олакшава буџетску процедуру у јединицама локалне самоуправе, пошто су унапред упознате са расположивим финансијским средствима за наредну фискалну годину. Током мандата лабуристичке Владе Тонија Блера, измењена је позиција централних власти у односу на прикупљање локалних пореза и такси. Влада више не лимитира стопу такси и пореза, али уводи контролне механизме

166 King, David, „Local Government Organization and Finance: United Kingdom“ у Shah, Anwar, *Local Governance in Industrial Countries*, Public Sector Governance and Accountability Series, World Bank, 2006, стр. 266.

167 Chandler, J. A. „Local Government Today“, Manchester University Press, 2001, стр. 58.

како би се утврдила усклађеност локалних трошкова са приходима. Кабинет може упозорити јединицу локалне самоуправе да њени трошкови превазилазе реалне могућности, а у случају да их она не умањи у наредном периоду, Комисија за јавност процењује њене финансије. Уколико се покаже да јединица локалне самоуправе не користи адекватно расположива средства, влада може увести принудне мере, сменити локално веће и поставити нове локалне функционере.¹⁶⁸ Резултат ових промена су знатно веће могућности владе да утиче на процес креирања локалне политике.¹⁶⁹

Могућности примене у Србији

Примена овог система локалне самоуправе у целом облику и у нашој држави била би тешко остварива. Међутим, поједина решења, а пре свега она која се односе на мониторинг рада локалних институција, могућа су и у нашој пракси. Кључни разлог за његову непримењивост у нашем политичком систему можемо пронаћи, пре свега, у вишевековној традицији и његовој непрекинутој еволуцији, али и у томе што он највећим делом није регулисан одговарајућим правним актима, већ његову основу чине обичаји и тамошња локално-политичка пракса. Поред напред поменутог, специфичности друштва и острвска изолованост допринели су да Енглеска у једном дужем периоду самостално изграђује своје локалне институције, без већих спољних утицаја.

За разлику од Енглеске, која у својој историји бележи трајни напредак у свим областима друштвеног живота, са релативно малим одступањима и трзавицама, наша земља је често била изложена притисцима, како унутрашњим тако и спољашњим, од суседних држава и великих сила. Константна нестабилност овог подручја,

168 Chandler, J. A, исто, стр. 60.

169 Imrie, Rob, Raco, Mike, „How New is the New Local Governance? Lessons from the United Kingdom“, *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, vol. 24, no. 1, Blackwell Publishing, The Royal Geographical Society, 1999, стр. 45.

али и несређена унутрашња ситуација, засигурно највећим делом доприносе да локалне институције у Србији нису ни приближно развијене као оне у Енглеској. То не значи да, уколико ствари у том сегменту нашег политичког живота буду рационално постављене, и ако један такав облик опстане за неко дуже време, наша земља не може достићи релативно висок ниво развијености локалних заједница.

Системи скандинавских земаља

Систем локалне самоуправе у скандинавским земљама обилује партиципативним формулама које су се развијале у складу са политичком културом и високим нивоом политичке еманципације грађана на тим просторима. Мала популација и мирољубива коегзистенција народа скандинавског полуострва, обезбедили су да се политички и економски развој током дужег периода одвија неометано. Последишно, то је водило акумулирању социјалног капитала и развоју демократске политичке културе.¹⁷⁰

Децентрализација у скандинавским земљама, изузев Финске и Исланда, двостепена је, и поред јединица локалне самоуправе постоје окрузи на чијем челу се налазе префекти по узору на француски модел. Позиција префекта у случају скандинавских земаља, не разликује се од других система у којима је овај институт примењен. Његова основна улога је да надгледа рад локалних

170 Социјални капитал је појам који развијају Џејмс Семјуел Коулмен, Пјер Бурдије и Роберт Патнам, и у ужем смислу се односи на могућности за стварање грађанских асоцијација и изградњу поверења у друштвеним заједницама, док је шире схватање везано за све облике политичке партиципације. Видети у Putnam, Robert, ed. „Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Societies.“, Oxford University Press, 2004 и „Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy“, Princeton University Press, 1993 и; Coleman, J. S. „Social Capital in Creation of Human Capital“, *American Journal of Sociology*, No. 94, 1998. и „Foundations of Social Theory“, Belknap Press, Cambridge, 1990.

органа и да се стара о усклађености њихових одлука са националним правним прописима. Друга битна улога префеката је да се старају о равномерној примени појединих решења широм својих јурисдикција, одн. округа. Специфичност децентрализације у скандинавским земљама огледа се у постојању регионалних префеката, карактеристичних за централизоване политичке системе у Европи, уз широку локалну аутономију и деволуцију политичке моћи ка локалним органима.

У односу на многе друге системе локалне самоуправе, општине у Скандинавији поседују знатно већи број изворних надлежности и самосталније су у односу на централну власт. Оне представљају кључне чиниоце у процесу расподеле јавних добара и остваривању начела „државе благостања“. Тако, нпр. у Шведској, локалне власти предњаче по ширини аутономије у поређењу са системима других европских земаља. Управе локалних заједница чине главнину јавног сектора и већина сервиса у области социјалне политике остварује се и финансира преко локалних самоуправа.

Општине у Скандинавији се према бројности битно разликују и просечна популација варира у односу на државе. Просечна општина у Исланду има око 2200 становника, у Норвешкој 10300, Финској 11400, Данској 19600, док у Шведској просечан број становника у општини износи око 30700.

Равномерни регионални развој

Још једна предност скандинавских држава у односу на друге европске политичке системе јесте равномерни регионални развој. Истовремено, и разлика у развијености између урбаних и руралних средина је сведена на минимум. Сталним улагањима и кроз различите програме подршке мање развијеним подручјима, националне владе у скандинавским земљама су успеле да створе уједначене животне услове у свим регијама. Тако је, рецимо, Влада Данске, 2003. године иницира-

ла програм регионалног економског раста, у који су се укључиле и локалне и регионалне политичке партије. Циљеви ове иницијативе били су финансијска потпора најмање развијеним срединама, побољшање јавног транспорта у ванградским насељима и формирање асоцијација за подстицање регионалног економског раста.¹⁷¹

Надлежности

Премда се према снази битно не разликују, двостепени систем децентрализације у скандинавским земљама пружа и окрузима и општинама сличне функције. Локалне институције у Скандинавији располажу бројним овлашћењима, од којих је најзначајније издвојити оне из области социјалне заштите, здравства и образовања. Ширину локалне аутономије у овим политичким системима потврђује и чињеница да локалне институције располажу могућношћу доношења аката којима се уређују области где не постоји јасно одређена надлежност централних инстанци. То се, пре свега, односи на комуналне послове, где у Норвешкој и Шведској општине могу самостално одређивати јавну потрошњу у тој области. У Данској је позиција општина доскоро била другачија и оне су углавном располагале пренесеним функцијама. Реформе и деволуција из 2007. су умногоме ојачале њихову позицију и степен аутономије у финансирању комуналних послова.

171 Sang, Chul – Park, Lee, Seong – Keun, „The Innovation System and Regional Growth Strategy in Denmark“, *AI & Society*, Vol. 19, No. 3/2005, Springer Link, 2005, стр. 301.

Надлежности локалне самоуправе
у Скандинавији

индикатор	образовање	комунални послови	здравство	социјална политика	привр. субјект	запљавље	ППЗ
Шведска	општина	општина	округ	општина	општина	округ општина	општина
Норвешка	округ општина	општина	округ	општина	општина	општина	општина
Финска	општина	општина	општина	држава општина	општина	општина	држава регион општина
Данска	општина	округ општина	округ	округ општина	општина	држава округ општина	општина

Извор: John, Peter, „Local Governance in Western Europe“, Sage Publications, 2001, стр. 36.

Финансијска аутономија

Другу компаративну предност локалних самоуправа у Скандинавији представља њихова фискална аутономија. За разлику од других развијених земаља где се

буџетска издвајања за потребе локалне самоуправе крећу у распону до 10%, у случају скандинавских држава јавна издвајања за обављање локалних послова иду чак до 20%. Такође, код прикупљања локалних пореза општине у нордијским земљама располажу још израженијим предностима у односу на остале системе локалне самоуправе у Европи. Укупно учешће локалних пореза и такси у целокупним државним приходима прелази 10%, док код других европских система у просеку износи нешто преко 1%. Последица овако високе фискалне аутономије је да грађани скандинавских држава у односу на грађане других држава у Европи, исказују далеко веће задовољство функционисањем локалних институција.

Изборни системи

Изборни системи на локалном нивоу, у скандинавским земљама су слични, али постоје и извесне разлике. Прерасподела гласова у мандате, у свима је на основу пропорционалног система, али методи на основу којих се она врши су другачији. У Шведској и Норвешкој, примењен је модификовани Сент-Легијев систем, док је у Данској у употреби Херов метод. У случају Норвешке, користи се систем отворених листа, где бирачи могу сами дописивати имена кандидата, док су у Шведској листе затворене. Локални избори одржавају се истовремено на окружном и општинском нивоу на сваке четири године.

Међутим, када је реч о изборној партиципацији на локалном нивоу, у новије време су приметне тенденције њеног опадања. То се најбоље илуструје излазношћу на локалне и окружне изборе у Норвешкој где је у протеклих тридесет година дошло до постепеног увећања апстиненције. Уколико упоредимо локалне и окружне изборе из 1979. на којима је учествовало чак 71% бирача са 56% из 2003. год, можемо јасно увидети да је

у протекле три деценије дошло до значајног пада партиципације на локалним изборима.

Асоцијације и међуопштинска сарадња

Упркос једном типично хијерархијском моделу организације власти, у новијем периоду долази до увођења више иновација у системе локалне самоуправе скандинавских земаља. Најзначајније промене односе се на различите неформалне облике владавине, попут умрежавања јединица локалне самоуправе у Норвешкој. Висока аутономија локалних власти у Норвешкој, омогућила је удруживање општина како би се решавали сродни проблеми који превазилазе њихове самосталне јурисдикције. Међутим, решавање заједничких проблема путем мрежа, отворило је питање транспарентности и легитимитета локалних институција. Основна предност неформалних мрежа састоји се у њиховој флексибилности и могућности прилагођавања тренутним потребама, док формално установљене институције карактерише стабилност и континуитет. Иако умрежавање битно подиже ниво самоуправе, оно истовремено води слабљењу формално институционализованих правила и помера политички процес ка ванституционалним облицима одлучивања. У овом случају, употреба мрежа у систему локалне самоуправе у Норвешкој узроковала је удаљавање јавности из тог процеса, што је, последично, умањило легитимитет локалних институција.

Најупечатљивији пример локалних асоцијација у Скандинавији су оне које су формиране за управљање природним ресурсима. С обзиром да се ресурси обично не налазе на територији једне општине, оне су створене да би се избегао сукоб интереса међу њима.¹⁷² Такође, и прекограничне асоцијације имају посебну улогу у одр-

172 Hovik, Sissel, Vabo, Signy Irene, "Norwegian Local Councilors as Democratic Meta-Governors? A Study of Networks Established to Manage Cross-border Natural Resources", *Scandinavian Political Studies*, vol. 28, iss. 3, Nordic Political Association, 2005, стр. 257-275.

жавању мирољубиве коегзистенције на простору Скандинавије.¹⁷³

Реформе и нови јавни менаџмент

У циљу подизања ефикасности путем примене модела „новог јавног менаџмента“, владе скандинавских држава су предузеле бројне мере. Иако деле многе заједничке карактеристике везане за политичку културу и области социјалне политике и политичке партиципације, институционални и уставни аранжмани по питању локалне самоуправе у нордијским политичким системима умногоме се разликују.

Преломну фазу у развоју локалне самоуправе на подручју Скандинавије, представљале су шездесете и седамдесете године XX века, када је дошло до деволуције у многим областима које су до тада биле под искључивим монополом централних власти. Последица измењених односа у вертикалној организацији било је постепено смањивање државне администрације и, на супрот томе, постепено повећавање броја запослених у регионалним и локалним структурама. Најупечатљивији пример тих реформи је Шведска, где број запослених у регионалним и општинским институцијама данас износи око 30% укупног броја запослених.¹⁷⁴

173 Дobar пример поменутог је асоцијација финских и шведских општина Хапаранда и Торнио, где се сарадња остварује у областима образовања, запошљавања, привреде, грејања и заједничке туристичке политике, Lunden, Thomas, Zalamans Dennis, "Local Co-operation, Ethnic Diversity and State Territoriality: The Case of Haparanda and Tornio on the Sweden-Finland Border", *GeoJournal* 54, Kluwer Academic Publisher, 2002, стр. 33-42.

174 Micheletti, Michele, „End of Big Government: Is it Happening in the Nordic Countries?“, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 2, Blackwell Publishers, 2008, стр. 271.

Однос броја запослених на централном и локалном нивоу у осам европских држава

Индикатор	ниво	број запо-слених (%)
Данска	централни	27, 1
	локални	70, 8
Шведска	централни	17, 3
	локални	50,9
Финска	централни	25,0
	локални	75,0
Норвешка	централни	26,0
	локални	74,0
Немачка	савезни	11,9
	федералне јединице	51,0
	локални	37,1
Швајцарска	савезни	32,5
	кантонални	39,0
	локални	28,4
Француска	централни	74,4
	нецентрални	18,4
Велика Британија	централни	47,7
	локални	52,3

Извор: John, Peter, „Local Governance in Western Europe“, Sage Publications, 2001, стр. 38.

Најновија реформа из 2007. године у Данској, битна је, не само због поменуто територијалне амалгамације, која се одиграла у свим скандинавским земљама, него и због смањивања аутономије општина у фискалној политици.“¹⁷⁵

¹⁷⁵ Blom-Hansen, Jens, „Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007“, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 33, No 1/2010.

Иста реформа обухватила је и давање ширих овлашћења општинама. Један од битних чинилаца у реформама у Данској је и непостојање стабилних централних влада, већ су оне углавном мањинске. То их упућује на сталне консултације са опозицијом, а у случају локалне самоуправе, ти разговори се одвијају и на релацији централних и локалних власти.

Примена „новог јавног менаџмента у Данској“ од 1982. до 2005.

индикатор	коалициона влада (конз. и либ.) 1982-1993	хомогена влада социјалдемократа 1993-1994 ; коалициона влада (сд. и либ.) 1994-2001	коалициона влада (либ. и конз.) 2001-
контрола рада	експерименти са контрол. агенцијама	трајни уговори са контролним агенцијама у свим јавним институцијама, укључујући локалну самоуправу	усмереност на резултате и ефективност
регулација	дебирократизација и поједностављивање правила	експерименти са годишњим извештајима по узору на компанијске фокус на квалитетно законодавство стварање независних регулаторних тела	примена обрачунског буџетског и финансијског система
тржишна оријентација	систем тендера за обављање јавних послова		право учешћа на општинским тендерима стичу приватна предузећа

Извор: Hansen, Hanne Foss, „Evaluation in and of Public- Sector Reform: The Case of Denmark in a Nordic Perspective“, Scandinavian Political Studies, 4/2005, Nordic Political Science Association“, 2005, стр. 328.

Такође, имплементација новог јавног менаџмента у скандинавским земљама је довела до постепеног јачања метода евалуације спровођења јавних политика на локалном нивоу.

Број извештаја о спровођењу јавних политика на локалном нивоу у Скандинавији (1997-2002)

извештаји	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
соц. политика	0	2	2	3	5	3	8	9
школство	1	2	2	4	3	7	6	5
еко. политика	1	0	1	3	1	2	2	2
индустрија	1	1	1	0	6	1	4	5
други	16	27	29	16	29	35	47	56

Извор: Hanberger, Andres, „Democratic Accountability in Decentralised Governance“, *Scandinavian Political Studies*, vol. 32, iss. 1, Scandinavian Political Science Association, 2008.

Реформе у територијалној организацији

Реформа локалне самоуправе у скандинавским земљама, у великој мери се односила на територијалне промене, укрупњавање и спајање јурисдикција. Тако је територијална реформа у Данској текла у две фазе. Последње промене одиграле су се 2007. године, када је број општина сведен са 271 на 98. Као и другим скандинавским земљама, локална самоуправа у Данској након II светског рата је прошла кроз многе фазе и реформске циклусе. Тако су и реформе из 1970. године драстично смањиле број општина са 1388 на 278. За разлику од 1970, реформа из 2007. је обухватила и округе који су укинута, а наместо њих формирано је 5 региона. У поменутој реформи се ушло са претпоставком да ће веће локалне јединице допринети побољшању ефикасности и да ће доћи до просторног уједначавања у примени и квалитету општинских сервиса.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Krishan, Gopal, „The World Pattern of Administrative Area Reform“, *The Geographical Journal*, Royal Geographical Society, Blackwell Publishing, стр. 95.

И Шведска је у погледу територијалне реорганизације прошла кроз више таласа модернизације. Од 1951. године број општина је износио приближно 2500, али након територијалних реформи из 1974. њихов број је готово десетоструко смањен на 278. Тежња је била да се створи основа за даљи развој региона, а економске и политичке последице тих реформи су рапидан пораст јавног сектора на локалном нивоу.¹⁷⁷

Надлежности и организација

Систем организације власти и расподела надлежности на локалном нивоу у Данској је сличан као у Србији, али уз значајно виши ниво аутономије. Једини непосредно бирани орган је општинско веће, које поставља градоначелника, економски комитет и комитет који се стара о раду локалне администрације. Сходно традицији и развијеним установама у областима социјалне заштите, права детета и школства факултативно се формирају и други комитети. Тако је уобичајена пракса да општине поседују комитет за образовање и културу, комитет за социјалну политику и технички комитет са широким спектром функција, од јавних радова, изградње и одржавања инфраструктуре до заштите животне средине. Општине у Данској располажу правом да у складу са потребама формирају и друге комитете, али су три поменута преовлађујућа и ретке су општине које поред поменутих уводе и друге. Током реформи кроз примену „новог јавног менаџмента“ у Данској је као и у другим скандинавским политичким системима, дошло до извесних промена у надлежностима. Тај талас модернизације захватио је све јавне институције и у великој мери и питања из делокруга локалне самоуправе. Пре тога, током реформи из седамдесетих година, политички ауторитет централних власти је ојачао, и оне су током тог периода, добрим делом преузеле функције

¹⁷⁷ Krishan, Gopal, op. cit, стр. 96.

локалне самоуправе у областима социјалне политике, здравства и образовања.¹⁷⁸

Систем Савезне Републике Немачке

Политички систем Немачке представља засебан случај и по политичком уређењу не може се убројати у системе блиске било француском, било англо-саксонском моделу. Из упоредне перспективе, немачко друштво се убраја у традиционално државоцентрична. Основна разлика је у погледу јасне дистинкције између друштва и државе. Специфичност институција и политичког система, јавља се са настанком модерне немачке државе и удруживањем више мањих јединица у федерацију, чије је основно обележје извршни или административни федерализам. Њега одликује законодавна централизација (кроз Парламент, Bundestag као оличење немачког јединства) и административна децентрализација.

Када је реч о администрацији, њу карактерише сегментираност и није изричито обликована на савезном и нивоу федералних јединица, већ и на основу регионалних традиција и локалне правно-политичке праксе. То условљава и тенденцију ка децентрализацији, која у Немачкој почива на два стуба: вишу инстанцу чине округи (*Kreise*), док је нижи ниво заснован на општинама (*Gemeinden*). Велика већина општина потпада под јурисдикцију округа (*kreisangehörige Gemeinden*) и називају се општинама унутар округа. Међутим, већи градови имају шири овлашћења од мањих општина и поседују одређени опсег надлежности округа и називају се „градовима изван округа“ (*Stadt-Kreis*). Овај систем сличан је Англо-саксонском, јер и тамо постоје „градови-окру-

178 Picard, Louis, A, „Decentralisation, „Recentralisation“ & „New Steering Mechanisms: Paradoxes of Local Government in Denmark“, *Polity*, vol. 15, no. 4, Palgrave Macmillan Journals, 1983, стр. 536-554.

зи“ (*city-counties*). Такође, постоје и сеоски окрузи (*Landes-Kreis*), који се формирају у руралним срединама.

Значај и улога локалне самоуправе у политичком систему

По снази у политичком систему, односно према политичким и функционалним обележјима, локална самоуправа у Немачкој уз Шведску и Швајцарску, спада међу најразвијеније у Европи. Устав Немачке из 1949. године, ослањајући се на традицију која датира с почетка XIX века¹⁷⁹, нагласио је „право и одговорност да органи локалне самоуправе доносе одлуке о свим питањима везаним за локалну заједницу у оквиру постојећих норми и правила“. Поред тога, општине располажу „правом на самоуправу у оквиру њихове сфере активности.“¹⁸⁰

Надлежности

Поред постојања великог броја изворних надлежности, а сходно аустријско-немачкој уставној традицији, локалне власти у Немачкој дужне су да обављају и послове које им поверавају федералне јединице (*Länder*). Федералним јединицама припада ексклузивно право да уређују област локалне самоуправе унутар сопствених јурисдикција, а постојање широког спектра надлежности локалних власти уз висок степен децентрализације за последицу има примену великог броја савезних, федералних и регионалних прописа, као и регулатива ЕУ у локалним заједницама.¹⁸¹

179 Пруска повеља о локалним заједницама, 1808. год.

180 Члан 28, одељак 2, Устав Савезне Републике Немачке.

181 Бенкер и Волман наводе да примена поменутих прописа на локалном нивоу у Немачкој приближно 80%, Bönker, Frank, Wollmann, Hellmut, „Public Sector Reforms and Local Governments in Germany: The Case of Local Social Policy“, Hoffmann-Martinet, Vincent, Wollmann, Hellmut, eds. *State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence*, Urban and Regional Research International, 2006, стр. 190.

Заштита локалне самоуправе

Када је реч о уставној и законској заштити локалне самоуправе, она у Немачкој има дугу традицију и јавља се у времену доношења Вајмарског устава. Аутори тога Устава су у члану 127. предвидели да је „локална самоуправа заштићена од државног уплитања у све њене полове што би довело до њиховог померања ка другим инстанцама и обесмислило концепт локалне самоуправе“.¹⁸² Судска заштита локалне самоуправе одвијала се у том смеру: и у важећем Уставу Савезне Републике Немачке је настављена ова пракса у члану 28 којим се одређују надлежности и права општина и округа.¹⁸³ Одредба по којој општине, и у нешто мањој мери региони располажу правом да уређују сва питања локалних заједница представља институционалну гаранцију самоуправе у односу на федералне јединице. У односу на централне органе, локална самоуправа се штити преко судова на различитим нивоима, од управних, затим уставних судова федералних јединица, до Савезног уставног суда. Ово умногоме отежава процедуру путем које виша инстанца може преузети надлежности јединице локалне самоуправе и то се може догодити само у случају појединих функција, а не у целости, што гарантује право на локалну самоуправу и општинама даје већи степен аутономије.¹⁸⁴

Модернизација и реформе

Најопштије обележје локалне самоуправе у Немачкој је њен дуални карактер. С једне стране, окрузи и општине имају додељене и делегиране функције, док

182 Gunlicks, B, Arthur, „Constitutional Law and the Protection of Subnational Governments in the United States and West Germany”, *Publius*, Vol 18, No. 1, стр. 152.

183 Члан 28, Устав Савезне Републике Немачке.

184 Шмид-Ајхштед, Герд, „Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у Немачкој“, у ур. Дамјановић, Мијат, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Палго центар, Магна агенда, 2002, стр. 20.

истовремено располажу и широким спектром изворних надлежности. Функционалне реформе локалне самоуправе су текле у смеру преноса додатних административних и делегираних надлежности од федералних јединица ка општинама и окрузима.

Реформе локалне самоуправе у Немачкој након II светског рата одвијале су се у три фазе. У првим послератним годинама, измене у циљу обнове локалне демократије, а под утицајем окупационих сила, односиле су се на повратак грађанског представљања кроз изабрана локална већа. У зависности од територије на којој су управљале поједине силе, били су примењени и различити модели избора градоначелника. У већини случајева, избор градоначелника се одвијао посредним путем, одн. преко општинских већа. Изузетак у том смислу, представљале су средине под контролом америчких снага (Баден Виртемберг, Баварска и Бајерн), где је промовисан систем јаког, непосредно бираног градоначелника. С друге стране, кабинетски систем карактеристичан за Велику Британију био је примењен на територији под њеном контролом. То показује да су широм територије Савезне Републике Немачке примењивани различити модели у расподели надлежности на локалном нивоу, у складу са решењима из политичких система окупационих сила које су управљале појединим подручјима. Те специфичности су се задржале и до данашњих дана, па је законодавним решењима општинама остављена могућност да у великој мери самостално и у складу са сопственом традицијом уређују локалну политику, како би на што адекватнији начин изашле у сусрет грађанима.¹⁸⁵

То је било најјучљивије у организацији извршне власти, где су примењивана четири модела. Први од њих је модел *магистрата* који се примењивао у градским заједницама у Шлезвиг-Холштајну, Хесену, Бремерхавену и у деловима града-државе Бремен. У састав

185 Шмид-Ајхштед, Герд, „Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у Немачкој“, оп. cit, стр. 19.

колективног извршног тела, магистрата улазили су директно бирани представници, али и плаћени стручњаци. Њиме је председавао градоначелник, а надлежност је била доношење извршних одлука и надгледање њиховог спровођења. Такође, и у срединама под контролом Британаца, постојао је систем два директора.

Други облик представља посредан избор градоначелника кога именује општинска скупштина, а он није њен члан. Ово је карактеристично за Рајнланд-Палатинат, у коме постоји снажан утицај француског политичког система.

Трећи модел је типичан за јужне области некадашње Западне Немачке, Баварску, Виртемберг и Баден у којима је градоначелник поседовао многобројне функције и истовремено председавао локалном скупштином.

Конечно, четврти облик је био хибридан, као својеврсна симбиоза система магистрата и градоначелника који се налази на челу локалне администрације. Примењиван је у источној Немачкој, на територијама које су после II светског рата биле под контролом британаца.¹⁸⁶

Промене у години доношења првог Устава Савезне Републике Немачке, односиле су се и на поједностављивање административне процедуре у општинама. У циљу стварања ефикасније администрације, формирано је тело под називом „Заједничка агенција локалних и централне власти“ (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*), са задатком да прати и предлаже институционалне промене на локалном нивоу.

Током шездесетих и седамдесетих година, у многим политичким системима на Западу до пуног изражаја су дошле идеје економисте Џона Мајнарда Кејнза. Тај период означава се као „златно доба државе благо-

186 John, Peter, „Local Governance in Western Europe“, op. cit, стр. 139-140; о поменутих моделима видети и у Ђорђевић, Снежана, „Ренесанса локалне власти – упоредни модели“, op. cit, стр. 200-202.

стања“, у коме левичарске идеологије и покрети, а посебно они са социјалдемократском оријентацијом добијају на значају. Изузетак у том смислу не представља ни Савезна Република Немачка, па се тадашња модернизација политичких институција, где се убрајају и локалне, одвијала у том смеру. Доласком на власт Социјалдемократске партије, 1969-та година је означила прекретницу у погледу реформи локалне самоуправе. Зарад подизања ефикасности и рационализације управе, Немачка уводи низ механизма евалуације рада администрације, у чему уз Шведску и Велику Британију, и данас предњачи међу европским државама.

Нови модел управљања

Од 1993. године Немачка почиње да примењује сопствену верзију новог јавног менаџмента, под називом *Нови модел управљања* (НМУ). Процес реформи био је инспирисан холандским примером (град Тилбург), а у Немачкој је промовисан од Немачке асоцијације за локално управљање. Модернизација се односила на компаративно вредновање рада локалне управе, а у пројекат се укључује 60% немачких општина. Поменути модел донео је многе позитивне помаке, посебно у областима локалних сервиса и администрације. Истраживања показују да након ових промена грађани Немачке исказују неупоредиво веће задовољство ефикасношћу локалне управе, и то у више сегмената. Огромна већина испитаника потврђује да је дошло до заокрета у административној култури и оријентацији ка грађанима као крајњим корисницима локалних сервиса.¹⁸⁷ Негативни резултати промена најочигледнији су у области просторне, одн. територијалне примене

¹⁸⁷ Резултати овог истраживања показују да грађани Немачке виде велики напредак у оријентацији локалних управа ка грађанима и квалитету сервиса (95%); у области комуникације грађана и локалних органа (85%); скраћењу времена потребног за пружање услуге од стране локалне администрације (90%), Kuhlmann, Sabine, „New Public Management for the Classical Continental European Administration: Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy“, *Public Administration*, vol. 88, Issue 4, 2010, стр. 1119.

решења. Исто истраживање показује да је само 15% општина у Немачкој у потпуности имплементирало овај модел, док је код велике већине дошло до примене само појединих елемената.¹⁸⁸

Имплементација „новог модела управљања“
на локалном нивоу

<i>НМУ</i>	<i>градови из-ван округа</i>	<i>општине</i>	<i>окрузи</i>	<i>Западна Немачка</i>	<i>Источна Немачка</i>	<i>укупно</i>
сви облици реформи	97,6% (80)	91,0 (579)	95,4% (145)	93,5% (116)	92,2% (688)	92,4% (804)
целокупне реформе	27,2% (22)	14,7% (85)	15,9% (23)	10,3% (12)	17,1% (118)	14,9% (130)
делимичне реформе	65,4% (53)	64,3% (373)	74,5% (108)	63,8% (74)	66,7% (461)	66,3% (535)
без реформи	2,4% (2)	9,0% (57)	4,6% (7)	6,5% (8)	7,7% (58)	7,6% (66)
укупно	82	636	152	124	746	870

Извор: Kuhlmann, Sabine, Bogumil, Jörg, Grohs, Stephan, „Evaluating Modernization of German Local Governments; Success or Failure of “New Steering Model?””, *Public Administration Review*, Vol. 68, Iss. 5, 2008.

На основу ових података, уочљиво је да су општине у Немачкој претежно оријентисане ка примени партиципалних решења у циљу унапређења рада и ефикасности појединих сектора.

До значајних помака дошло је и по питању фискалне децентрализације, увођењем нове буџетске процедуре. Међутим, и ту је очигледна просторна неуједначеност, јер је само трећина општина прихватила понуђени образац, али се у већини случајева и он примењује

¹⁸⁸ Kuhlmann, Sabine, исто, стр. 1120.

само код одређених сервиса.¹⁸⁹ У малом броју, општине у Немачкој примењују систем са јасно дефинисаним циљевима и пројекцијом будућих последица, док се код финансирања примењује хијерархијски приступ од централних институција наниже. Међутим, услед примене великог броја савезних и регулатива федералних јединица (75%), потрошња општина у Немачкој износи чак 2/3 укупних јавних расхода.¹⁹⁰

Још један важан елемент, везан је за заокрет у политичкој култури, где се одступа од традиционалне формуле, посредног и представничког заступања интереса грађана и усмерава се ка партиципативним облицима грађанског одлучивања у јавним и локалним пословима. Са применом „новог модела управљања, учињен је и покушај да се додатно раздвоје политичке и административне функције јасним прецизирањем надлежности носећих политичких органа (општинских скупштина) и управе. С обзиром да је ова иницијатива имала факултативни карактер, већина општина је и даље задржала традиционалну структуру.¹⁹¹

Током деведесетих година реформа је захватила институционална питања и увођење облика полунепосредне демократије. На основу препорука *Заједничке агенције локалних и централне власти*, систем са непосредно бираним градоначелником, до тада карактеристичан за јужни део Немачке бива промовисан и у другим регијама и постаје униформни образац на читавој територији 1999. године.¹⁹²

189 Kuhlmann, Sabine, исто, стр. 1120.

190 Banner, Gerhard, „Local Government – A Strategic Resource in German Public Management Reform“, у Hoffman-Martinot, Vincent, Wollmann, Helmuth, eds, *State and Local Government Reforms in Germany and France – Divergence and Convergence*, op. cit, стр. 125-144.

191 Ово је примењено у само 14,8% општина, Kuhlmann, Sabine, Bogumil, Jörg, Grohs, Stephan, „Evaluating Modernization of German Local Governments; Success or Failure of “New Steering Model?”“, *Public Administration Review*, Vol. 68, Iss. 5, 2008, стр. 855.

192 Vetter, Angelika, „Modernizing German Local Government: Bringing the People Back in“, у Hoffman-Martinot, Vincent, Wollman, Hellmuth, *State and Local Government Reforms in Germany and France: Divergence and Convergence*, eds, Urban and Regional Research International, 2006, стр. 257.

Од 1990. до 2003. дошло је и до редукције броја запослених у јавној администрацији. Међутим, смањивање броја запослених у јавном сектору је углавном обухватило савезни ниво где је број службеника смањен за више од трећине (36%), док је на локалном нивоу умањен за око 5%.¹⁹³

Директна демократија и политичка партиципација на локалном нивоу

Један од базичних циљева реформи био је повећање грађанске партиципације у локалним пословима и смањивање утицаја локалних скупштина. Новину у политичком систему Немачке представља увођење института локалног референдума, путем којег бирачи стиичу могућност да се сами ангажују у процесу доношења локалних одлука. До деведесетих година локални референдум се примењивао искључиво у федералној јединици Баден Виртемберг. За покретање референдумског питања нису утврђена општеважећа правила и принципи, већ федералне јединице то питање утврђују самостално. Тако се број потписника за подношење петиције о покретању локалног референдума креће у широком распону од 3 до 20% регистрованих бирача у општини, а, уколико га покреће локална скупштина, у неким федералним јединицама је услов сагласност просте већине одборника, док је код других потребна апсолутна већина. Такође, да би референдум био успешан, потребно је прећи одређени праг излазности који и овде драстично варира од 10 до 30%.¹⁹⁴ Статутима општина је одређено која питања не могу бити предмет референдума и најчешће су посреди финансије и буџет, као и унутрашња структура локалних органа и администрације.

193 Wollmann, Hellmuth, Balboni, Enzo, Gaudin, Jean-Pierre, Marcou, Gerard, „The Multi-Level Institutional Setting in Germany, Italy, France and the UK: A Comparative Overview“ у Wollman, Hellmuth, Marcou, Gerard, eds, *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar Publishing, 2010, стр. 44.

194 Vetter, Angelika, исто, стр. 259.

Локални референдуми у појединим
федералним јединицама у Немачкој
до 2006. год.

федерална јединица	година увођења	% потписа за петицију	формално одобрење	прецизни списак реф. области	скупштинска иницијатива (већина)	број локалних рефер.
Баден Виртемберг	1956	10	локална скупштина	да	2/3	30
Доња Саксонија	1996	10	управни комитет	не	1/2	25
Сарланд	1997	15	локална скупштина	не	1/2	30
Бранденбург	1993	10	локална скупштина	не	1/2	25
Турингија	1994	20	локална скупштина	не	2/3	25

Извор: Vetter, Angelika, „Modernizing German Local Government: Bringing the People Back in“, у Hoffman-Martinot, Vincent, Wollman, Hellmuth, *State and Local Government Reforms in Germany and France: Divergence and Convergence*, eds, Urban and Regional Research International, 2006, стр.

Просторне и територијалне реформе

Територијалне реформе у претходном периоду односиле су се на општине и покрајине. Слично као и у другим политичким системима који припадају северноевропском типу тежило се смањивању броја општина и покрајина, односно њиховом спајању зарад боље функционалности. Током територијалне реформе број општина је готово троструко смањен са више од 24000 на приближно 8500.¹⁹⁵ Међутим, у различитим регијама и у складу са локалном традицијом број становника у општинама и даље варира од ниског до крајње високог.

195 Шмид-Ајхштед, Герд, op. cit, стр. 20.

Број општина у односу на популацију у Немачкој
2000-е године

Број становника	број општина
- 100	226
100 – 499	3454
500 – 999	2521
1000 – 4999	4809
5000 – 9999	1288
50000 - 99999	1348
10000 – 49999	109
100000 – 199999	43
200000 – 499999	27
500000 -	12

Извор: Werner, Jan, „Local Government Organization and Finance: Germany“, у Shah, Anwar, Local Governance in industrial Countries, World Bank, 2006, стр. 118.

Могућности примене у Србији

Примена овог система у целости у Србији би била тешко замислива и то из више разлога. Основни разлог је што је децентрализација у Немачкој вишестепена. Поред општина, као најнижег нивоа у вертикалној организацији власти, постоје и окрузи (и градови изван округа), који нису искључиво облик деконцентрације и административног управљања, и федералне јединице са најширим овлашћењима. Други проблем је развијеност привреде и знатно већа издвајања за потребе локалне самоуправе. Међутим, то не значи да поједина решења не би било могуће применити и у нашој пракси. Ово се посебно односи на широке могућности самосталне организације локалне самоуправе, њеног прилагођавања потребама локалних заједница, као и на новоуспостављене облике директне демократије и политичке партиципације на локалном нивоу.

Локална самоуправа у Пољској

Процес модернизације и демократизације локалних самоуправа у централној и источној Европи отпочео је крајем осамдесетих и почетком деведесетих година. Премда је систем некадашњих великих монархија које су управљале тим подручјима поседовао елементе локалне аутономије, у раздобљу совјетске хегемоније, основна карактеристика ових политичких система, била је наглашени централизам и јединство власти.

Услед пресудног утицаја СССР-а и његових политичких институција, политички систем Пољске обиловао је централистичким елементима, уз изражене ауторитарне карактеристике. Као и у другим државама централне и источне Европе, локална самоуправа у Пољској прошла је кроз различите историјске фазе. Извесна аутономија постојала је у временима Аустроугарске и Пруске монархије, када се целокупни систем децентрализације базирао на регионима. Са сломом великих европских империја, уследио је дужи застој у развоју локалне самоуправе, који се наставио и продубио у периоду комунизма.¹⁹⁶ У доба позног комунизма чињени су покушаји да се Пољска децентрализује, али то није уродило плодом, па је као последица тих неуспелих покушаја систем државног уређења остао суштински неизмењен.¹⁹⁷ Након демократских промена с почетка деведесетих година, уследиле је и модернизација која је добрим делом захватила и питања децентрализације и локалне самоуправе. Процес модернизације у областима регионализације и локалне самоуправе отпочео је паралелно са транзицијом, али је додатно убрзан од 1999. године, у тренутку када је Пољска крупним

196 Видети рецимо, Visla, Surazka, „Transition to democracy and the fragmentation of a city: four cases of Central European capitals“, *Political Geography*, Vol. 15, No. 5, Elsevier Science Ltd, 1996.

197 Swianievitz, Pavel, „Систем финансирања локалне самоуправе у Пољској“, у Levitas, Antony, Petery, Gabor, ур, „Реформа система финансирања локалне самоуправе“, Палго Центар, Чигоја штампа, 2004, стр.175.

корацима напредовала ка пуноправном чланству у ЕУ. Колико је реформа локалне самоуправе била важна за шири процес демократске трансформације, говори чињеница да је први Закон о локалној самоуправи у пост-комунистичкој Пољској одобрен на истом заседању Парламента на коме је усвојен Устав. Први законодавни помаци у области локалне самоуправе учињени су 1990, доношењем Закона о локалној самоуправи, који је регулисао систем непосредног избора локалних одборника.¹⁹⁸

Реформе и модернизација локалне самоуправе

Територијално-административне реформе у Пољској одиграле су се истовремено са преговорима о придруживању ЕУ, па је Европска комисија имала једну од пресудних улога у процесу децентрализације. Нагласак је стављен на регионализацију и административну реформу региона, са циљем подизања капацитета и ефикасности регионалних институција. У односу на прокламоване принципе ЕУ, демократизацију и субвенцијарност, модернизација локалне самоуправе у Пољској, текла је упоредо са процесом регионализације. Као и у другим европским транзиционим системима, за развој локалне самоуправе и као финансијска потпора реформама кључну улогу је одиграла финансијска помоћ од стране ЕУ. Међутим, национални ниво је и даље задржао готово све надлежности у области иностраних улагања, па тако и оне које се тичу јединица локалне самоуправе.¹⁹⁹

Замајац променама у области локалне самоуправе дат је током 1990. године у време када је покрет „Солидарност“ доминирао у пољском Парламенту. Закон о локалној самоуправи и локалној администрацији

198 Swianievitz, Pavel, op cit, стр. 176.

199 Lankina, V, Tomila, Huddala, Anekke, Wollmann, Hellmuth, „Local Governance in Central and Eastern Europe: Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia“, Palgrave Macmillan, 2008, стр. 59.

донели су несразмерне промене у односу на институционална решења из периода комунистичког етатизма и јединства власти. Систем, који је већина Пољака доживљавала као „страни“, замењен је традиционалном структуром (двостепена локална самоуправа).

Већ поменута преломна тачка у развоју локалне самоуправе у Пољској, одиграла се 1999. године, са увођењем региона (*województwo*) у вертикалну организацију власти. Реформа је обухватила и њихово територијално спајање, па је њихов број троструко смањен (са 49 на 16), док је примењен систем у коме они истовремено представљају и облик деконцентрације и децентрализације власти, па се у складу са тим формирају и органи. О административном управљању регионом стара се личност (*Wojewoda*) коју именује централна власт, док је председника регионалне владе (*Sejmik*) постављала регионална скупштина, што је измењено након 2002. године, од кад се бира непосредно. Двостепену локалну самоуправу чине 2483 општине (*gminy*) и 373 округа (*powiaty*). Слично као у многим европским политичким системима, и у Пољској постоје структурне и функционалне разлике између урбаних (*powiat miejski*) и руралних округа (*powiat ziemski*). Када је реч о општини као најнижој инстанци локалне самоуправе, ту постоји трихотомна подела на урбане (*gmina miejska*), руралне (*gmina wiejska*) и мешовите (*gmina miejsko-wiejska*). Специјалан статус је дат великим градовима, који су до реформе из 1999. године функционисали као окрузи.

Изборни систем

Избор одборника је преузет из француске праксе, па се у општинама до 20000 становника они бирају већинским системом, док је код већих примењен пропорционални. Величина општина одређује и број одборника који се бирају у изборној јединици и он се креће у распону од 1 до 10, што је у случају малих са већинским изборним системом од 1 до 5, а код већих са пропорцио-

налним од 5 до 10.²⁰⁰ Расподела мандата у регионалним и окружним органима врши се, као и код већих општина пропорционалном методом. Пропорционални систем избора одборника примењује се и у случају великих градова.²⁰¹

Надлежности

Надлежности локалне самоуправе су бројне и општине поседују широк спектар функција, од комуналних послова, преко изградње и одржавања инфраструктуре, школства, здравства, социјалне политике, јавног транспорта итд. Међутим, налик Србији и по узору на француски модел, оне су углавном делегиране.

Нормативни оквир за заштиту локалне самоуправе

По питању уставне и законске заштите локалне самоуправе, Пољска представља добар пример, јер је тамо извршена јасна и прецизна расподела надлежности свих инстанци у вертикалној организацији власти. Јединице локалне самоуправе у појединим областима, попут социјалне политике и образовања, немају изворне надлежности и ту услед стриктне државне политике, делују као агенти централних власти.²⁰² Устав Пољске предвиђа да се највиши државни органи могу мешати у послове општина само када постоји несагласност локалних прописа са општијим нормама, што је слично као и у Србији. Највишим актом је гарантовано и право да територијалне промене (спајање више јединица локалне самоуправе, промене њихових граница) морају бити предмет јавних консултација, што се у случају региона и округа нигде експлицитно не спомиње.

200 Swianiewitz, Pavel, „Local Government: Organization and Finance-Poland“, у Anwar, Shah, ed. *Local Governance in Developing Countries*, World Bank, 2006, стр. 306.

201 Закон о избору чланова општинских, окружних и регионалних скупштина, 1998.

202 Swianiewitz, Pavel, op. cit, стр. 305.

Надзор и контрола локалне самоуправе

За надзор над јединицама локалне самоуправе у Пољској надлежан је начелник региона (*Wojevoda*), а његова функција је да се стара о усклађености локалних прописа са националним правом. Све јединице локалне самоуправе су дужне да у року од седам дана након усвајања неког правног акта исти пошаљу регионалном начелнику а ако утврди да акт није у складу са националним правом, тада он може искористити право суспензивног вета. Уколико општински органи сматрају да начелник региона таквом одлуком нарушава њихова права, они могу упутити жалбу административном суду, који има рок од 30 дана да одлучи да ли ће општинска одлука ступити на снагу или је одбацити. Ако општина даљим одлукама настави да нарушава правни поредак, начелник региона може затражити од премијера да предложи националном Парламенту (*Sejm*) да распусти локалну скупштину, након чега и другим органима престаје мандат. С обзиром да је највиши представнички орган на локалном нивоу скупштина, нарушавање националног права локалним одлукама не мора водити неизбежно њеном распуштању. То се може догодити, рецимо, у случају када локална егзекутива крши националне прописе. Тада, начелник региона може тражити од премијера да распусти локалну егзекутиву, док истовремено остаје исти сазив локалне скупштине.

Финансирање

Када је реч о финансирању локалне самоуправе у Пољској, приходи општина се могу поделити на изворне и уступљене. Уступљена средства влада додељује општинама из централног буџета да би извршавале одређене задатке, али их истовремено користи да би подстакла равномерни регионални развој и додатно дотира мање развијене општине. Општине у Пољској средства из централног буџета стичу по три основа: 1) основна средства која морају износити најмање 1% националног

буџета; 2) издвајања за образовање која иду од централних ка другим инстанцама и крећу се око 13% средстава од прикупљених пореза, а трансфер тих средстава се врши према броју ученика; 3) средства која влада додељује општинама као надокнаду за штету коју је она узроковала.²⁰³

Равномерни регионални развој, влада Пољске највећим делом стимулише из основних и средстава стечених од вишка општинских пореза. Ова средства се додељују општинама са мање од 85% процената прикупљених такси по глави становника у односу на национални просек, а општине са високим приливом средстава су у обавези да вишак средстава пренесу у централни буџет, након чега се изнова прерасподељују општинама.²⁰⁴

203 Lankina, V, Tomila, Huddala, Anekke, Wollmann, Hellmuth, „Local Governance in Central and Eastern Europe: Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia, op. cit, стр. 115.

204 Општине чији финансијски прилив у односу на национални просек износи преко 150% по глави становника, *ibid*, стр. 115.

Перспектива и могућности модернизације локалне самоуправе у Србији

У претходном делу рада углавном је било речи о неким европским политичким системима и о њиховим моделима територијалне организације и локалне самоуправе. У кратким цртама изложене су њихове предности и недостаци, а, ова модели поседују сличности и разлике и сваки засебно представља један специфичан тип локалне самоуправе.

Један од примарних циљева Србије је да настави активно учешће у процесу европских интеграција и да, у што је могуће скоријој будућности, постане пуноправни члан ЕУ. Да би се то постигло, потребно је достићи постављене услове у областима попут економије, поштовања људских и грађанских права, безбедности итд, али је такође неопходно и ускладити велики број правних прописа. Примера ради, само Норвешка је била принуђена да прилагоди на хиљаде правних аката стандардима ЕУ, иако су њени грађани накнадно, на референдуму одбили да приступе. Један од носећих стубова сваког постојаног демократског поретка у данашње време је локална самоуправа. Иако ЕУ није усвојила један општеважећи акт којим би била регулисана ова материја, ипак постоји читав низ различитих докумената помоћу којих се покушавају дати неке опште смернице за сваку појединачну државу, потенцијалног кандидата за чланство у ЕУ. Свакако, за најопштији и најуниверзал-

нији међу њима сматра се *Европска повеља о локалној самоуправи*, коју је донео Савет Европе на својој седници 15.11.1985. године.

Примена начела Европске повеље о локалној самоуправи

После смене ауторитарног режима 2000. године, уочљиве су промене и тежње усмерене ка постепеном усклађивању система локалне управе у Србији, са принципима и смерницама обухваћеним *Европском повељом о локалној самоуправи*. Пре смене режима преовладавале су централистичке тенденције у уређивању статуса и овлашћења локалних власти, систем локалне самоуправе је био релативно затворен и у односу на грађане деловао као власт, а утицај владајућих странака на рад локалних органа био је превелики, у неким локалним заједницама и одлучујући. Околности у којима се Србија налазила током деведесетих година (рат, санкције и међународна изолација), готово су блокирале процесе модернизације у свим секторима друштва, па и на подручју локалне управе. Тај сегмент политичке организације друштва био је изразито подређен политици и одлукама централне власти, уместо да делује као релативно аутономна структура у непосредном спровођењу политике и одлука. У том специфичном продуженом кризном и „ванредном стању“, локална власт је била све више привезак виших нивоа политичке хијерархије, а њена отвореност према друштву и међународном окружењу незадовољавајућа. У таквом стању је 1999. године донет Закон о локалној самоуправи, који је локалним органима остављао само 13 изворних надлежности.²⁰⁵ Имајући у виду да је у то време један део општина био под влашћу опозиционих странака, питање је да ли је тако сужена солуција изворног делокруга локалне самоуправе био и политички мотивисан. Ме-

²⁰⁵ „Закон о локалној самоуправи“, Службени гласник Републике Србије, 49/1999, 1999.

ђутим, после смене некадашњег режима, донет је Закон о локалној самоуправи (2002), који је изворне надлежности општина готово утростручио, увећавајући их на укупно 35, по систему енумерације.²⁰⁶ Након тога уследио је и нови Закон из 2007. године који је прецизирао услове под којима држава може да распусти скупштину локалне заједнице и уведе принудну управу из два разлога: кад скупштина не заседа дуже од три месеца и б) кад не донесе статут или буџет у року предвиђеном законом) уз обавезан услов да задржи етничку и политичку структуру у постављеном органу. Задржан је пропорционални изборни систем за скупштину локалне заједнице, а непосредни избор председника општине је укинут. У политичку структуру локалне власти уведени су нови органи (општинско одн. градско веће, омбудсман, менаџер итд.), као и нове процедуре и контролни механизми. Дошло је до већег отварања општина према грађанима, НВО и приватном сектору, као и према разним облицима удруживања локалних заједница на унутрашњем и међународном плану. Са увећањем буџетских средстава по Закону о финансирању локалне самоуправе (2006.), као и различитих донација, техничка опремљеност локалне управе као елемент модернизације постала је знатно боља у односу на раније стање.

Све ове промене указују на приближавање локалне управе захтевима *Европске повеље о локалној самоуправи* и међународним стандардима, али уз напомену да релевантна истраживања и студије јасно указују да је тај процес у многим секторима деловања локалних власти још увек у почетном стадијуму модернизацијских промена. При том се има у виду не само одржавање раскорака између нормативних решења и стварних процеса, већ и постојање заостатака старе бирократске праксе у раду управе, као и појава нових проблема који се јављају после увођења неких нових институционалних решења и иновација, као и у односима новоуведе-

²⁰⁶ „Закон о локалној самоуправи“, Службени гласник Републике Србије, 9/2002, 2002.

них органа са другим институцијама и субјектима на локалном нивоу.

У следећем делу излагањима представимо неке од главних проблема са којима се развој система локалне управе у Србији суочио после доношења два закона о локалној самоуправи током протекле декаде, а који се, непосредно, или посредно, тичу стандарда установљених Европском повељом о локалној самоуправи. Ти отворени проблеми највећим делом сажимају се у питању о томе у којој је мери систем локалне управе у пракси модернизован и трансформисан од ранијег сервиса политичке власти, у сервис грађана, односно друштва, или како Повеља истиче оспособљен да „управља битним делом јавних послова под својом одговорношћу и у интересу локалног становништва“.²⁰⁷

Један од ограничавајућих чинилаца у остваривању системске улоге локалне самоуправе је постојећа територијална организација Републике, по којој Србија (без подручја КиМ) има 145 општина (уз 23 града и Београд са 18 општина) које су по пространству и броју становника (у просеку око 50000) међу највећима у Европи. Међу овима има и превеликих општина са преко стотину хиљада становника, због чега локална управа може имати потешкоћа у опслуживању потреба толиког броја грађана и њиховом укључивању у процесе управљања локалним заједницама. Због тога постоје предлози да се постојећи број локалних јединица у Србији вишеструко повећа, како би се омогућило да локална власт буде ближа грађанима и ефикаснија у организовању и задовољавању потреба локалног становништва. Притом би, свакако, ваљало имати у виду да евентуално повећање локалних јединица не би требало да буде толико, да превише увећа трошкове локалне управе, број службеника или такво да потпуно игнорише већ устаљена подручја појединих општина на које су грађани навикли.

У *Европској повељи* се, у погледу организације локалне самоуправе препоручује могућност да локалне

207 Члан 3, Европска повеља о локалној самоуправи, *op. cit.*

власти своју унутрашњу административну структуру прилагођавају локалним потребама, како би се обезбедила адекватна локална самоуправа.

Имајући у виду да је у Србији задржан монотипски и једностепени модел локалних заједница (општина, одн. град, док је округ само „рефлекс“ централне власти, односно облик њене деконцентрације), преовлађује став да различите могућности диверзификације и флексибилнијег уређивања административне структуре у општинама у досадашњој пракси нису у довољној мери искоришћене. Мрежа месних канцеларија и истурених одељења општинских органа је неразвијена, због чега је локална самоуправа и надаље удаљенија од корисника у већој мери него што је то потребно.

Кад је реч о основним органима локалне власти (председник, скупштина општине и општинско веће), та три органа постоје у свим општинама, иако би, поред обавезног постојања изабране скупштина, извршни део власти могао да се сведе на алтернативно задржавање или председника, или пак општинског већа, што би поједноставило структуру и одговорност за извршну власт учинило транспарентнијом, а вероватно и ефикаснијом.

Такође се наводило да међу општинама Србије има много оних чији је популациони састав вишенационалан, па би у процес одлучивања требало укључити и представнике мањинских заједница. Овај проблем је делимично отклоњен увођењем националних Савета националних мањина, али принцип консензуса у доношењу одлука отежава њихово деловање. Оваквим и другим сличним решењима, којих има више, институционални оквири локалне власти приближили би се важном начелу које прокламује *Европска повеља о локалној самоуправи*, а које се односи на право локалне власти на самоорганизацију, у границама устава и закона.²⁰⁸

²⁰⁸ Видети о томе поближе у истраживачкој студији „Административни, правни и институционални оквир за вршење локалне управе“, Вуко-

Један од начина да се у Србији убрза трансформација локалне власти, њена демократска модернизација и даље отварање према европским перспективама и интеграцијама јесте додатни подстицај у коришћењу *права на удруживање* локалних заједница којима би се постепено укључивале у *еврорегионе*. Гравитациона подручја еврорегијских интеграција постоје у додирним зонама балканских држава, чији је број осетно повећан распадом Југославије, али су разни облици узајамне сарадње, размене и задовољавања заједничких економских, културних и других потреба и интереса и даље остали важна потреба суседних земаља и њихових грађана. Европски фактори који снажно подржавају стварање функционалних еврорегија и прекограничне сарадње локалних власти, већ су потпомогли иницијативу за оснивање неких еврорегија, као што је Ниш – Софија – Скопље. Повезивање ових градских центара у ширу регију усмерено је на интензивирање од раније присутних облика узајамности и сарадње, који би у оквирима регије могли да се унапреде кроз остваривање крупнијих привредних пројеката, јачање комуникација и размене у свим видовима, што би значило модернизацију и убрзање развоја удружених чланица, поготово ако се има у виду да би ова еврорегија обухватила око 80 градова из три суседне земље. Нема сумње да би европски фактори пружили неопходну финансијску и експертску помоћ у реализацији оваквог подухвата који би директно помогао и укључивању Србије у европске и шире интеграције.

Сличан покушај, мањег обима, започет је између општине Лозница у Србији и четири општине са подручја БиХ, одн. Републике Српске (Бијељина, Зворник, Угљевик и Лопаре), са изгледима на проширење другим суседним општинама у Србији.²⁰⁹ О том подухвату обавештени су органи ЕУ, а овакав вид сарадње у сваком случају одговара битним интенцијама *Европске*

мановић, Дијана, ур, Центар за демократску културу, Београд, 2003, стр. 10-11.

209 Вукомановић, Дијана, ур. исто, стр. 17 – 18.

повеље које подржавају удруживање локалних власти у свим видовима, као подстрек развоју и модернизацији. Ипак, само ова два примера прекограничне и регијске сарадње, показују да је пракса отварања локалних власти према међународним интеграцијама још увек у зачетку и да је на том плану остало још много послова и задатака како би се потпуније искористиле многобројне могућности регионалног и прекограничног удруживања градова и општина.

Већ смо напоменули да Европска повеља снажно подржава различите облике непосредне демократије и директног одлучивања грађана у остваривању надлежности и функција локалне самоуправе, поред редовног деловања демократски изабраних локалних власти.²¹⁰ Нема сумње да је партиципација грађана, као важна потпора демократског функционисања локалне власти, уједно и важан чинилац јачања јавности рада, контроле изабраних тела и органа и њихов коректив у демократском смеру.

Посматрана са тог становишта, друштвена пракса у локалним заједницама после политичких промена у 2000. години више се одвијала у правцу сарадње са невладиним организацијама и цивилним сектором, него што је била усмерена на оживљавање и учешће грађана у разним облицима непосредне демократије при доношењу значајних облика. Спорадична примена грађанске иницијативе, референдума и зборова грађана, уз свођење месне заједнице као територијалне ћелије непосредне демократије само на мање локалне заједнице (и то као могућност), сведочи о извесном запостављању традиционалних облика партиципације грађана у локалној самоуправи. Та чињеница не мора обавезно значити да на функционисање локалне управе, односно, на припрему и само доношење одлука утичу политички фактори и моћне групе у општинама и градовима, али је неоспорно да незадовољавајуће стање институција непосредне демократије отвара простор за различите

210 Члан 3, тачка 2, „Европска повеља о локалној самоуправи“, *op. cit.*

страначке или неформалне притиске на органе који доносе одлуке од јавног интереса, или на оне који су од непосредног интереса за поједине грађане или правна лица. Отуда се може констатовати да, и због неразвијености свих институција демократског утицаја и партиципације грађана, постоје могућности одступања од интенција *Европске повеље* које се тичу изградње и ефикасног функционисања демократске правне државе. Покушаји да се модернизација и увећање ефикасности локалне самоуправе допуне одговарајућим институцима и средствима заштите права, слобода и равноправности грађана, путем специјалне установе локалног омбудсмана (грађански бранилац), до сада нису дали очекиване резултате. Овај институт је Законом о локалној самоуправи из 2002. уведен као могући облик заштите индивидуалних и колективних права и интереса грађана у односу на рад локалне управе и јавних служби. То, наравно, није орган који поседује формална овлашћења одлучивања у процесу заштите грађанских права, али у том домену може да тражи уклањање штетних и погрешних одлука, да саветује и убеђује, али и да код надлежних органа покрене формални поступак кажњавања криваца за прекорачење управних овлашћења или повреде закона на штету грађана и других субјеката. Све то, разумљиво, потпуно одговара циљевима и начелима *Европске повеље*, која инсистира и на ефикасности јавног надзора над радом локалне управе.

Уопште, у још увек турбулентној околини и нестабилном окружењу у коме делује систем локалне самоуправе, важност свих врста контролних механизма је веома велика. У том смислу је значајно и јачање потенцијалне сарадње локалних власти са невладиним организацијама, које могу на слободнији и флексибилнији начин да помогну у улози мобилизатора грађана, партнера у масовнијим активностима унутар општина и градова, као и у промоцији и потпунијем остваривању и заштити слобода и права грађана у локалним заједницама.

У Србији је, после смене старог режима, а зарад подизања ефикасности у пружању услуга започело и шире успостављање сарадње јавног сектора у општинама и градовима (нарочито у Београду) са приватним сектором. Тај процес је у Европи (најпре у В. Британији) започео тек у осамдесетим годинама прошлог века, али је од све већег значаја за модернизацију и рационализацију јавних и комуналних служби на локалном нивоу, увођење конкуренције и смањење трошкова пружања услуга грађанима и другим корисницима. Поверавање послова из области јавних и комуналних услуга приватним субјектима путем тзв. јавних тендера све је чешћа пракса, што укључује и јавне набавке, али је то у Србији онај домен модернизације локалне управе и јавних служби, који захтева максималну објективност, темељну припрему и контролу, да би послови и вршење услуга били строго у границама закона, европских стандарда и у интересу друштва и грађана, а не профитних аспирација приватног сектора, или чак извориште различитих злоупотреба и корупције. Отуда је неопходно да се ова нова област модернизације локалних заједница што прецизније уреди законима и другим општим прописима и тиме обезбеди одговарајућим механизмима најстроже контроле, како се у условима нестабилне правне државе не би догађале разне злоупотребе и штете по јавни интерес и саме грађане као пореске обвезнике.

Садашње стање локалне администрације указује да је њена модернизација у правцу изједначавања са европским стандардима тек делимично спроведена, тако да је већи део овог посла остао отворени задатак даље реформе политичког система у Србији. Учињени су одређени позитивни помаци у погледу унапређења јавности рада, професионализма, увећања ефикасности и одговорности јавне управе, а релативно највећи напредак је остварен у техничком опремању управних служби и убрзању процедура које су побољшане и усавршене. *Законом о одређивању броја запослених у локалној администрацији*, утврђен је максимални број службеника по броју становника у јединици локалне самоуправе.

Ту је прецизно одређено на које се институције Закон односи, а на које не.²¹¹ Пропозиције утврђене Законом су да јединица локалне самоуправе може имати максимално четири запослена службеника у администрацији на 1000 становника.²¹²

Међутим, у целини посматрано, локална управа је и даље на „пола пута“ између опслуживања органа власти и политичара и своје улоге као демократске службе грађана. У раду локалне управе присутни су заостаци политизације, одн. давање приоритета „политичким задацима“ и налозима моћних група и појединаца (посебно моћног председника општине и његовог кабинета), док је новопримљени млађи кадар у недовољној мери професионализован за обављање сложених задатака управљања локалним заједницама и остваривања потреба, права и интереса становништва.

У нормативној сфери постоје празнине, као и неусклађеност прописа који успорава ефикасно утемељење законитости и начела правне државе у пракси. А у једном делу локалних администрација и служби и даље се одржавају бирократске тенденције односа према грађанима с позиција власти, што се огледа у недовољном поверењу грађана према локалној управи, сумњама у њену објективност и подозрења у њену аутономност и моралну поузданост (због појаве мита и корупције, који се јављају и у инспекцијама и другим контролним инстанцама). Поред тога, многе процедуре за остваривање права још увек су компликоване и захтевају велики губитак времена за кориснике. Подаци показују да, локална управа у Србији нема довољно расположивих средстава да би се убрзао развој и повећала ефикасност рада. Недавне промене система финансирања локалних заједница и увећање удела локалних јединица у

211 Члан 1. утврђује да се Закон о одређивању броја запослених у локалној администрацији, Службени гласник РС, бр. 104/2009, 2009, односи на локалне органе, привредне субјекте чији су оснивачи јединице локалне самоуправе, а у домен закона не улазе образовање, просвета и здравство, као и јавна предузећа.

212 Члан 2, Закон о одређивању броја запослених у локалној администрацији, Службени гласник РС, бр. 104/2009, 2009

расподели вишка средстава од наплате пореза и такси, довеле су до неочекиваног исхода, јер је већина општина тај увећани удео искористила за друге намене, а не на активирање развојних потенцијала, модернизацију и повећање ефикасности рада управе. Иначе, по садашњим решењима, локалне јединице имају статус правног лица, и Законом о локалној самоуправи из 2007. она им је враћена. Међутим, у већини случајева, она им још увек није на располагању што отежава задуживање на слободном тржишту капитала и предузимање већих развојних подухвата на унапређењу јавних и комуналних служби, што је сада сужено само на домен капиталних улагања. Законом предвиђени удео средстава добијених у процесу приватизације (5% од тих средстава према месту приватизовања), на који су могле да рачунају локалне заједнице као додатни ресурс за побољшање инфраструктуре, још увек нередовно дотиче локалним јединицама. Чињеница је, такође, да је систем комуницирања локалне управе са грађанима још увек доста сужен и застарео, тако да грађани пред собом немају довољно услужну и транспарентну управу, која једноставним и убрзаним процедурама задовољава потребе грађана. Ти захтеви модернизације се нешто боље спроводе у развијенијим и „богатијим“ општинама, док се у мањим и заосталијим срединама, још увек задржава стари, умногоме бирократски однос локалне управе према грађанима, као власти која им је надређена, а не службе која пружа услуге.

Пут за демократску модернизацију локалне управе у Србији може се проширити угледањем на позитивне узоре у упоредној и посебно европској пракси, али и на достигнућа најнапреднијих општина у самој Србији. У неким општинама (у Београду, Суботици, Ваљеву, Инђији и др.) у функционисању локалних органа управе уведене су опробане иновације усмерене на повећање ефикасности. Међу њима је систем обједињеног пружања услуга грађанима („све услуге на једном месту“), са одговарајућим информативним десковима и штампаним информацијама о поступку остваривања права

и захтева грађана, односно обавезама општинских органа. Побољшана је и култура личног комуницирања службеника са грађанима. У неким општинама (Нови Београд и др.) донете су посебне повеље у којима се локална управа обавезује да своје услуге грађанима и доношење одлука и других јавних аката (уверења, потврде, документи и сл.), реализује у прецизно одређеним роковима и са гаранцијама у виду одговорности непосредних извршилаца и руководећих службеника за испуњење предвиђених рокова.

Међутим, још увек се заостаје са увођењем стимулативног награђивања службеника у локалној управи према резултатима које постижу у раду са грађанима. Забележен је и само један пример увођења награде намењене најуспешнијем службенику општине. С друге стране, постепено се проширује пракса професионалне обуке службеника локалне управе, која треба да подржи прерастање управе из органа власти у сервис друштва и грађана.

Овакви, претежно технички аспекти модернизације локалне управе у сваком случају потпомажу остваривање начела и постулата *Европске повеље*, при чему ваља имати у виду да систем локалне самоуправе у Србији и даље прате многе озбиљније потешкоће, које се не могу разрешити само техничком модернизацијом. На првом месту је, свакако, већ поменута политизација, односно „страначка приватизација“ управе, која знатно сужава аутономну позицију управних органа у остваривању сложених задатака друштва. Са том политизацијом треба повезати и политизована мерила кадровске регрутације и размештаја у локалној управи, при којима се не води довољно рачуна о професионалним и радним квалитетима, као и о култури и моралним особинама кандидата, већ о њиховој страначкој припадности и лојалности политичким и неформалним групама, што је често срачунато на будуће коришћење разних привилегија повезаних са радом службеника локалне управе. Ваљало би одлучније спречавати уврежене тенденције политичара, да на кључна места у локалној управи по-

стављају „своје људе“, који често нису она врста управног персонала који одговара европским стандардима и свакодневним потребама локалног становништва. У многим општинама су, у том смислу, уочене и тенденције да моћни председници општина (или града) преко свог кабинета директно утичу на рад управних органа, чак и у домену њиховог независног поступања по законима, што угрожава и саме темеље правне државе, доводећи до разних незаконитости и злоупотреба у раду.

Најзад, потребно је констатовати да се у припреми општих аката, како на нивоу локалних заједница, тако и шире, све више погоршава професионални и стручни стандард у припремању нових одлука од општег значаја за грађане. Тако се у релативно кратком роковима усклађивања нижих прописа са вишим, често доносе импровизоване, стручно и истраживачки недовољно утемељене одлуке и прописи, чије спровођење у пракси локалне управе наилази на разне тешкоће, или доводи до штетних последица по јавне интересе и локалну заједницу. Нема сумње да и тај значајни домен нормативног уређивања локалне самоуправе треба доследније проучавати и усавршавати, како би се Србија брже прилагођавала начелима Европске повеље и међународним стандардима.

Пракса и могућности јачања локалне самоуправе у Србији

Једно од најважнијих питања које свака демократска земља треба да реши, поред развоја органа и институција централне власти јесте проблем функционисања локалне самоуправе. Примери Швајцарске и скандинавских земаља показују да у земљама које поседују висок степен развијености и аутономије локалних органа и централна власт функционише неупоредиво боље. Некадашњи систем социјалистичког самоуправљања у СФРЈ остављао је грађанима најшири спектар могућно-

сти помоћу којих су они могли да утичу на кретања и развој своје локалне заједнице. Након промена насталих распадом СФРЈ и доношењем Устава Републике Србије из 1990, органи локалне самоуправе су изгубили многа овлашћења и значај који су пре тога имали, што је у доброј мери настављено и уставним решењима из 2007.

Поред политичких, постоји још читав низ фактора који утичу на напредак сваке локалне заједнице. Они су пре свега друштвени, односно зависе од нивоа свести грађана према правима и обавезама у њиховој локалној заједници и политичке културе која им омогућава лакшу међусобну и комуникацију са њима најближим локалним органима власти. У групу предуслова још спадају: економски (животни стандард становништва, социјална политика), психолошки (менталитет, традиција), географски (рељеф, клима), етнички (заступљеност припадника мањинских заједница у локалној средини), религијски (утицај верских учења на међузависност и повезаност припадника локалне заједнице) итд. Када се приступа изради решења за регулисање односа у локалној заједници, сви ови чиниоци морају бити узети у обзир, али су свакако најважнији политички и они се налазе у центру овог истраживања. У оквиру овог дела студије најчешће ће се употребљавати упоредна метода, да бисмо реално сагледали где се у овом тренутку, по питању развијености локалне самоуправе наша земља тренутно налази, које су могућности њеног даљњег унапређења, али и да утврдимо како она функционише у неким чланицама и самој Европској унији. Ово последње има нарочити значај, јер ће прикључење наше државе ЕУ значити и прилагођавање свих законских и системских решења њеним стандардима. Иако међу самим чланицама Европске уније не постоји потпуна усклађеност по овом питању, приметно је да су њихове међусобне разлике добрим делом превазиђене и да се постепено иде ка конвергенцији и усклађивању система локалне самоуправе на читавој територији Европске уније.

Када се приступи изради законских решења приликом стварања система локалне самоуправе, потребно је да се поред искустава других земаља, узму у обзир и специфични друштвено-политички услови средине у којој се он примењује. Србија се налази у једној веома сложеној и специфичној ситуацији по том питању. Наиме, уколико посматрамо историјат српске државе и народа, од настанка, па све до данас, јасно је уочљиво да су у готово свим периодима свог историјског развоја Срби имали неке видове локалне самоуправе и самоорганизовања. Самоорганизовање је било најизраженије за време турске владавине на овим просторима јер су тада народи који су се налазили под окупацијом Отоманске империје били принуђени да се организују у мање заједнице, превасходно ради очувања свог националног и културног идентитета. Непостојање самосталне националне државе, која би била гарант традиционалних вредности српског народа, приморало је хришћанско становништво да створи мање локалне заједнице попут задруге, општине и кнежине које су постојале паралелно са отоманским институцијама. Кад узмемо у обзир ове историјске чињенице, намеће се питање да ли је у нашем случају препоручљиво креирање система локалне самоуправе по угледу на неки од светски познатијих, или би он требао да буде комбинација више њих.

Ако погледамо наш садашњи систем локалне самоуправе, уочавамо да је он највећим делом преузет из праксе Републике Француске. Међутим, код нас су приметне значајне мањкавости у примени тог система, и пре свега се односе на могућности утицаја грађана на локалну власт. Облици непосредне демократије као што су збор грађана, народна иницијатива и референдум уопште се не примењују.

Главни разлог за тако лоше стање можемо пронаћи у чињеници да су локални органи у великој мери подређени централним властима. Оваква крајност, примењена у нашим условима свакако није добра. Економска криза и тешка финансијска ситуација, додатно су отежали функционисање институција на свим ни-

воима, а посебно оних локалних. С друге стране, претходни систем социјалистичког самоуправљања давао је претерана овлашћења локалној самоуправи која је била предимензионирана, јер су полагане наде у утопистичку теорију о одумирању државе, па би самим тим локалне заједнице преузеле њену улогу. Претходни и садашњи Закон о локалној самоуправи, за разлику од оног који је донесен у време владавине Слободана Милошевића 1999. године предвидели су знатно више изворних надлежности општине, као основне јединице локалне самоуправе. Међутим, за реално сагледавање постојеће ситуације у локалној заједници, није довољно само квантитативно набрајање овлашћења локалних органа власти, већ је, пре свега потребно утврдити ниво искоришћења њихових постојећих капацитета и могућности. Када приступимо опсервацији наше локалне самоуправе са ове стране, првенствено се може запазити ниво сарадње између локалних институција и грађана који је јако низак, односно, присуство недовољно развијене комуникације између њих.

Досадашња пракса у примени новог закона, показала је да у стварности овај систем организације локалних органа власти даје грађанима ограничене могућности учешћа у доношењу за њих најважнијих одлука. Овакав приступ решавању овог значајног питања, такође је једностран, јер се њиме пре свега покушавају задовољити норме и стандарди који се постављају од стране европских институција, а тек секундарно се приступа изучавању друштвено-политичких и локалних односа. Проблем који произлази из овога састоји се у традицији и историјату локалне самоуправе на овим просторима. Грађанима ове државе су у једном полувековном периоду биле дате и прешироке слободе на локалном нивоу. Законским решењима у протеклом периоду, те могућности грађана у локалним заједницама су знатно умањене. Поставља се питање, да ли је овакав приступ и нагли заокрет од једног децентрализованог облика локалне самоуправе у други, претежно централистички модел пожељан, и да ли он заиста доприноси бржем

укључивању Србије у процесе европских интеграција. Из управо наведених разлога, циљ овога дела рада биће да упоредним методом покаже каква су решења у европским државама-чланицама ЕУ и у самој Европској унији у односу на функционисање локалне самоуправе и који од постојећих модела би евентуално био прихватљив за нашу државу и њене грађане. Постојање великог броја система и могућности које они пружају додатно отежавају овакву врсту истраживања, али истовремено остављају широк спектар погодности везаних за њихову дубљу анализу и примену у нашој локалној средини. Кључно питање је да ли би требало стварати нови законодавни оквир који би локалној самоуправи пружио већи степен аутономије? Због тешке економске и политичке ситуације у којој се наша држава тренутно налази логично је да и локални органи власти над којима доминира републичка влада и који се највећим делом финансирају из јединствених фондова, а у мањој мере из локалних пореза и такси, не могу бити на вишем нивоу. Праксом је потврђено да у већини политичких система раздвојеност институција на локалном и највишем, државном плану доприноси њиховој бољој сарадњи и омогућава им да се међусобно допуњују. Код великих политичких система који нам служе као примери у овој студији једини изузетак, односно једини политички систем у којем се претпоставља централизованија локална самоуправа је француски републикански систем. Образац по којем је израђен наш закон о локалној самоуправи, у својим главним одредницама највише наликује управо овом моделу.

Усмеравајући акти у области локалне самоуправе, пре свега поменута *Европска повеља о локалној самоуправи* СЕ (1985.), уважавају велике разлике у концептима и моделима прихваћеним у европским демократијама. Зато ЕУ не заговара прихватање неког строго одређеног и разрађеног модела локалне самоуправе, већ даје сугестије о основним начелима које треба следити у процесу изградње и јачања демократске Европе и децентрализације власти која служи интересима и

слободи грађана. Полази се од тога да локална самоуправа, најближа грађанима, треба да омогући њихово учешће и утицај на јавне послове на локалном нивоу, путем демократски конституисаних задатака, уз неопходну аутономију (одговорност) и средства за њихово ефикасно вршење.

Минимум основних начела која се Повељом истичу као заједнички циљ су: уставно или законско регулисање локалне самоуправе; остваривање права локалне самоуправе путем скупштине или савета, изабраних општим, непосредним, равноправним бирачким правом, тајним гласањем; право и способност локалних власти да у оквиру устава и закона одговорно регулишу и управљају битним делом јавних послова у интересу грађана; самосталност локалних власти у вршењу изворних послова, без мешања виших власти, изузев по закону или у оквиру надзора; право локалних власти на иницијативу у стварима из којих нису искључени, или које нису додељене другим органима; право локалних заједница да буду консултоване у питањима која их се тичу, а око промене територије и путем референдума; надзор над изворним пословима локалне власти врши се искључиво у погледу законитости, а само код поверених послова и у погледу целисходности; право локалних власти на сарадњу и удруживање са другим одговарајућим органима, у другим државама и у међународним асоцијацијама; право на сопствена финансијска средства, од којих део од локалних пореза и такси, уз слободу располагања у складу са законом и у оквиру овлашћења; заштита финансијски слабијих локалних органа.

Из ових сажетих сугестија *Повеље*, види се шта се очекује од прилагођавања локалне самоуправе европским захтевима: демократичност и отвореност у раду; да се локална самоуправа уређује и штити уставом или законом; ефикасност и непосредност у служби грађанима; поштовање равноправности; аутономност у оквирима датим уставом и законима; иницијативност у развијању непосредне демократије; одговорност представника, функционера, служби итд. Треба напоменути да

оваква општа усмерења *Повеље*, нису једина “директива” ЕУ за прилагођавање локалне самоуправе међународним стандардима. Додатне обавезе произилазе и из докумената који обавезују на прилагођавање државног законодавства европским стандардима, затим из других аката и конвенција који се тичу људских права, права припадника мањина, систем демократских избора предвиђен актима ОЕБС-а, мишљењима Венецијанске комисије и др. С друге стране, на стање локалне самоуправе утичу и ток унутрашње демократске транзиције, економске реформе и други чиниоци, а посебно изградња институција и стање правне државе, политичка стабилност као и политичка и правна култура грађана и други слични чиниоци. Дакле, фактори који утичу (споља и изнутра) на демократски преображај и прилагођавање локалне самоуправе европским стандардима су разноврсни и бројни. При том треба имати у виду да је правно и формално прилагођавање европским начелима само први услов и почетак демократских промена. Унапређење праксе и примена прописа је много сложенији задатак, што се види и из реформи локалне самоуправе после смене режима 2000. године. Чињеница је да је после доношења Устава Србије од 1990. год. учињен велики заокрет од једног веома децентрализованог комуналног система социјалистичког типа, ка монотипском и изразито централизованом моделу општине, најприближнијем француском обрасцу локалне самоуправе. Касније су чињени покушаји (Закон о локалној самоуправи из 1999. год.) да се уочене слабости оваквог модела ублаже и боље регулишу на системски начин. Већ по тим старим решењима, било је уочљиво да је превласт локалне власти и администрације над демократским утицајем и контролом грађана, била доста изражена. После смене режима С. Милошевића 2000. год. наслеђене су и слабости постојећег модела локалне самоуправе, а нова власт је покушала да те слабости превазиђе доношењем новог *Закона о локалној самоуправи од фебруара 2002. године*. Тај закон је донео нормативна побољшања и отворио пут за већу самосталност општине, демократску транзицију

и грађанску партиципацију у локалним заједницама, па самим тим и за потпуније прилагођавање институција локалне самоуправе европским стандардима. Примера ради, знатно је проширена изворна надлежност општине (послови које општина врши самостално и искључиво по закону, за разлику од поверене надлежности, које јој повере државни органи законима и које обавља за њихове потребе и под њиховом пуном контролом). Уместо ранијих 13 надлежности, законом из 2002. је било предвиђено укупно 35 надлежности, од доношења програма, планова и буџета преко разних комуналних послова, уређења и коришћења простора, остваривања права и интереса грађана, информисања, инспекције итд.²¹³ Важећим законом о локалној самоуправи је извршена фузија неких надлежности, што је последично смањило њихов број на 31.

Друга већа промена је јачање и проширивање економске основе и финансијске самосталности општина, тако да сопствене таксе и други приходи, односно фискална аутономија, дају подстицаја и бољем функционисању локалне самоуправе.

Трећа област је проширивање институционалног оквира за већи утицај грађана и цивилног друштва (НВО), на функционисање локалне власти и служби, као и на токове и одлучивања у локалним заједницама. Укратко, на први поглед се чини да су ранији централизам и велика зависност локалних органа од државне власти, овим променама знатно ублажени и да се локална самоуправа усмерила ка једном претежно мешовитом, децентрализованом и више партиципативном моделу, него у ранијем режиму. То би онда могло значити да се локална самоуправа у Србији потпуније окреће и ка европској и ка својој сопственој традицији, у смислу веће аутономије, самоорганизације и демократизације.

Међутим, у протеклом периоду цео политички систем и живот у Србији пролазио је кроз различите кризе, које су умногоме умањиле демократске учинке оче-

²¹³ Члан 18, Закон о локалној самоуправи, Службени гласник, бр.

киваних промена. То се односи и на остваривање новог Закона о локалној самоуправи, чија примена није била доследна, нарочито када се ради о демократској партиципацији и утицају грађана. Уједно се показало да и у нормативним решењима новог закона нису до краја отклоњене различите дилеме, од којих се неке јављају од раније. Како су то показала најновија емпиријска и друга истраживања, остало је отворено доста питања везаних за демократизацију односа у локалним заједницама, а самим тим и доста посла за потпуније прилагођавање локалне самоуправе европским стандардима. Која су то главна нерешена питања на која би убудуће ваљало обратити пажњу да би се институционални модел локалне самоуправе саобразио савременим европским демократским начелима и стандардима? Ако је напуштање ранијег предимензионираног и утопистичког система комуналне самоуправе било оправдано, шта још у новоуведеном моделу и у самој пракси, остаје и даље неразрешено, са становишта демократских европских и светских стандарда?

1. У научним и стручним анализама и даље је остала дилема око тога да ли је најновијим реформама требало задржати монотипски систем локалне самоуправе, односно да све општине имају иста права и положај. Наиме, општине у Србији су веома различите по величини, ступњу развоја, традицији, врсти и организацији насеља, култури итд. Могу ли се све општине сврстати само у један тип локалне заједнице, посебно кад су у питању разлике сеоских (руралних) и градских, одн. полуградских општина? Није ли било боље да је законом остављена могућност веће самоорганизације у оквиру два или више типова локалне самоуправе, са оним институцијама које највише одговарају реалним могућностима појединих средина и непосредним потребама грађана? То питање остаје и за будуће законске реформе.

2. У Републици Србији и даље постоји само *једно-степенa локална самоуправа*. Дакле, све изворне полове локалне самоуправе обавља само једна јединица,

општина, а аналогно њој се организује и град, као посебна, сложена општина. С друге стране у развијеним европским земљама постоје двостепени, па и тростепени системи локалне самоуправе. Анализе показују да неки локални послови треба да имају ширу просторну компоненту, удружени потенцијал, а такође је неопходна бар још једна карика, веза између општине и централних државних органа (округ, регион или сл.). Наравно, садашњи *округ* није облик локалне самоуправе, већ истурени облик централне власти, без изворних надлежности, јер се у њему обављају само *поверени* послови централне власти. Због тога, могуће реформе у правцу вишестепености, треба засновати на упоредним искуствима и применити их само ако се локални послови заиста могу боље и ефикасније обављати у оквиру шире, односно више инстанце локалне самоуправе. Тако би вероватно било најупутније и окрузима дати одређене изворне надлежности, како би они представљали истинску међуинстанцу у односима централних и локалних власти.

3. По садашњем закону статус града признаје се урбаном подручју које у свом саставу *има више општина*. По стручним увидима, ова одредба је прилично крута, јер доводи до вештачке, наметнуте поделе на општине неких градова средње величине као што су Ниш, Крагујевац, Нови Сад. Сматра се да би тим градовима који чине *урбану целину*, требало омогућити одређену самоорганизацију, тако да се могу организовати као јединствене целине, са полицентричном управном структуром и системом комуникација и информација, а не да се обавезно деле на општине.

4. У погледу финансирања локалне самоуправе, после преласка са комуналног система (са великим трошковима и финансијском аутономијом до чак 95 % укупних прихода комуне), на претежно централизован модел, начин финансирања општина се приближио европским моделима. Приходи су подељени на *изворне* (око 50% укупних средстава за финансирање изворних послова), *уступљене* (који покривају поверене послове

од стране државних органа, за које се средства обезбеђују у републичком буџету) и *допунска* средства која се из буџета додељују мање развијеним општинама. Међутим, у овој области су уочене разне слабости у самој пракси. Наиме, неки приходи (нпр. 5% од приватизације) не преносе се на општине од републичког фонда, буџетска контрола утрошка средстава и њихов распоред, нарочито у комуналном развоју и стандарду, као и по наменама (донације итд.) нису до краја спроведени у свим општинама итд., што треба унапредити на основу упоредних стандарда и искустава.²¹⁴

5. Кад је реч о нивоу и стандардима функционисања локалних институција у ужем смислу речи, онда ту имамо неуједначене домете и резултате. С једне стране, увођење савремених метода и техника у рад општинских и градских управа и органа, дошло се до одређеног повишења стандарда услуга и ефикасности у смислу *модернизације*, скраћења рокова појединих услуга итд., у складу са начелом да су општински органи пре свега сервис грађана, а тек потом власт. Међутим, кад је реч о функционисању институција непосредне демократије и других партиципативних канала и механизма утицаја грађана на локалне послове и рад локалних органа (политичка, односно демократска димензија промена), ту још увек имамо знатно заостајање, чак и после институционалних иновација. Самим тим, у локалним заједницама јавља се нека врста блокаде и „демократског дефицита”, кад је реч о институцијама непосредне демократије.

Поименично, стање демократских институција је, према provedеним истраживањима, следеће:

1. Грађанска иницијатива (облик полунепосредне демократије који покреће најмање 10% бирача), није заживела у пракси и готово да се и не примењује, иако би

²¹⁴ О дилемама описаним од 1-4 видети поближе у аналитичком раду Н. Јашарија, „Локална самоуправа у уставном систему Републике Србије“, мр. теза, Правни факултет, 2003. год, који је базиран на дугогодишњим истраживањима аутора као аналитичара служби Скупштине града Београда и београдских и других општина.

био значајна у процесу одлучивања, као и измене нормативне ситуације или праксе око питања којима грађани нису задовољни. То значи да би били неопходни додатни напори да се грађани охрабре да користе овај институт.

2. Збор грађана, који је у комуналном систему био важан облик непосредне демократије, нарочито у изборима, сада се у вишестраначком систему кандидовања и бирања донекле „изгубио”, иако би требало да служи као инструмент усмеравања и контроле одборника и облик изјашњавања о локалним питањима ради утицаја на одлучивање у општинским скупштинама и другим органима.

3. Положај и односи локалних органа власти (скупштина-председник општине-скупштинско веће). Претходни закон је тежио за потпунијом поделом власти (скупштина као *општи представник* и доносилац нормативних аката и одлука, председник као *непосредно бирани извршни орган* и општинско веће бирано у скупштини као „контратежа” јаком председнику и орган који „усклађује остваривање функција председника општине и општинске скупштине”). Међутим оваква тројна структура власти није била сасвим јасно изведена. Јер ако је председник општине председавао општинском већу, а није могао бити одборник, ни само општинско веће није могло бити медијатор између скупштине и председника. Зато се предлагало да се *институција општинског већа укине*, јер је и иначе усвојена без довољно анализе, на крају скупштинске расправе о Закону о локалној самоуправи из 2002.

Нови закон о локалној самоуправи (2007.) је укинуо непосредан избор председника општине, иако је у Европи присутан тренд јачања позиције локалне егzekutive, одн. градоначелника као њеног носиоца. Током последњих деценија он се уводи у Италији, Пољској и у већини немачких федералних јединица, док у многим другим системима, као што су Енглеска и Норвешка има експериментални карактер и почиње да се приме-

њује од 2000. год. и у мањем броју јединица локалне самоуправе.²¹⁵ Поставља се питање, да ли је требало задржати непосредан избор, чиме би се подигао ниво легитимитета и ефикасности локалних институција или омогућити општинама да се самостално опредељују о начину избора председника општине. Упоредне студије из области локалне самоуправе показале су, на примеру Немачке и САД, да директан избор градоначелника, уз његову позицију вето играча у односу на локално веће, доприносе већој инветивности, транспарентности и задовољству грађана функционисањем локалних сервеса.²¹⁶

4. Референдум, као облик непосредне демократије, такође се у пракси ретко примењује, иако би се, нарочито у руралним општинама, морао наћи, јер би се њиме потпуније реализовало право грађана на самоорганизовање и развој сопственим ресурсима. Неопходни су дакле системски и практични подстицаји и једноставни модели референдумског изјашњавања грађана, али не зато да би се умањила законска одговорност локалних власти, односно „покривање референдумом”. Употреба локалног референдума, који би стимулисао грађанску партиципацију у локалним пословима отежана је и бројношћу популације, што иде у прилог тези да би требало повећати број општина, како би институције директне демократије имале ширу практичну употребу.

У последње време су у многим политичким системима, а пре свега развијеним, учињени кораци како би се степен грађанске партиципације у локалним пословима повећао. Ако изузмемо Швајцарску где облици директне демократије постоје традиционално већ вековима, можемо уочити да је такав тренд присутан у Ве-

215 Denters, Bas, „Duo or Duel? The Relations between Mayors and Councils in Democratic Local Government“, у Bäck, Henry, Heinelt, Hubert, Magner, Annick, eds, *The European Mayor: Political Leaders in Changing Context of Local Democracy*, op. cit, стр. 271-286.

216 Tavits, Margit, „Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance“, *Political Research Quarterly*, vol. 59, no. 2, Sage Publications Inc, University of Utah, 2006, стр. 214.

ликој Британији, Немачкој и у Скандинавији. На основу компаративних искустава ових и других политичких система, уочљиво је да је и задовољство грађана функционисањем локалних институција и сопственом позицијом у локалној заједници неупоредиво веће.

5. Грађански бранилац (омбудсман) у нашим условима је значајна иновација и потенцијално унапређење локалне демократије. Јер, код нас институције и даље нису довољно изграђене и стабилне, а постоји и застој у афирмацији правне државе, разне злоупотребе закона, корупција итд. Међутим, ова установа која није уставно регулисана и у основи је факултативна, није добила своје право место у систему локалне самоуправе. У даљој реформи би требало брже уводити и институцију локалног омбудсмана, тако да она буде компатибилна са европским искуствима и стандардима који се тичу овог института заштите права грађана и других субјеката. Требало би омогућити и стимулисати формирање специјализованих локалних омбудсмана који би највише одговарали потребама локалних средина.

6. Савет за развој и заштиту локалне самоуправе који чине стручњаци и истакнути грађани треба да прошири њихов утицај на унапређење локалне самоуправе, уз право да подноси скупштини одговарајуће предлоге из њене законске надлежности, а поводом чега су скупштина и њени органи дужни да се изјасне. Међутим, ретки су примери да је у општинама овај орган основан и да ефикасно ради. Према једном истраживању, у Суботици је уз помоћ страних донатора постављен *Програм за унапређење локалне самоуправе*, који реализују посебне секторске комисије од којих је веома важна Комисија за учешће грађана (доношење буџета, обједињено издавање дозвола, саветовање грађана, унапређење пословног окружења). Дакле, овде је дат пример систематског рада на унапређивању локалне самоуправе, која би могла да нађе своје место и у многим другим јединицама локалне самоуправе.

7. Месна заједница, као најнижа «степеница» локалне партиципације грађана која је у некадашњој ко-

муни била „територијални облик самоуправљања“, сада је доста запостављена. Оснива се факултативно, а материјална основа рада није довољно дефинисана. Ипак, тај облик самоуправе у насељима, нарочито руралним, није сасвим изгубио свој значај, па би га у будућим законским променама требало додатно имати у виду и потпуније обрадити. С обзиром да се услед кризе легитимитета и удаљавања грађана од политике у већини развијених политичких система нагласак ставља управо на подизање политичке партиципације, месна заједница са значајнијом улогом може пружити подстицај и представљати добро решење за активирање грађанског учешћа у процесу доношења јавних одлука.

8. У спроведеним истраживањима регистровано је и доста других отворених проблема и могућих промена и иновација у систему локалне самоуправе, којима би се интереси у локалним заједницама могли приближити европским стандардима. Овде се помињу само неке од тих могућности.

8.1. Сматра се да пропорционални изборни систем за општинску скупштину веома фаворизује политичке странке и страначку приватизацију одлучивања у локалним заједницама. Зато је као могућна промена у више наврата предложено увођење већинског система избора (и то у две фазе) у коме би грађани бирали своје кандидате, а не би гласали за страначке листе, односно одборнике зависне од својих странака, али не и грађана. То би онда подразумевало и механизме бирачке контроле изабраника после избора.

Актуелни предлог ЦЕСИД-а за промену локалног изборног законодавства и примену персонализованог пропорционалног система представља значајан искорак у циљу јачања везе грађана и изабраних. На основу ових препорука бирачи би се изјашњавали о кандидатима који би освојене гласове преносили политичким партијама, а странке биле у обавези да на одборничке и друге локалне функције постављају оне са највећом подршком. То би, свакако допринело развоју локал-

не и унутарпартијске демократије, јер би приморало политичке странке да селекутују и у своје редове доводе виђеније кандидате док би истовремено грађанима пружио јаснију слику о личностима за које гласају. С обзиром да је предложени модел у основи пропорционалан, с одређеним корекцијама кроз увођење позитивних елемената већинског система, он би задржао висок ниво сразмерности, док би истовремено допринео подизању одговорности локалних представника и транспарентнијем управљању локалним заједницама. Специфичност локалних избора, огледа се у постојању великог броја јединица у којима се одржавају, што вишеструко отежава њихово раћење и анализирање. Такође постоје и становишта где се локални избори виде као „рефлекс националних избора“.²¹⁷ Реформе локалног изборног система у највећем броју случајева представљају полигон за шире промене изборног система, па је из компаративне перспективе у свету мало држава које имају у потпуности хармонизован систем избора на свим нивоима. С друге стране ретки су и примери оних где систем локалних избора није усаглашен за све јединице локалне самоуправе. У већини случајева таква ситуација се јавља у системима где између централног и локалног нивоа постоји одређена међуинстанца (федерална јединица, регион, територијална аутономија итд.) која уређује област локалне самоуправе.²¹⁸ Међутим, свакако би требало размотрити могућност да се уведу и већински и пропорционални систем у складу са бројношћу популације у општинама, по узору на француски и пољски модел.

8.2. Општинама је у ери централизације 1995. год. законом одузета имовина, што је касније настављено и законима из 1999. и 2002. год. Много од те имовине (зграде, задужбине, легати, итд.) је стварано средствима локалне заједнице или добијено на поклон и кори-

217 Јовановић, Милан, „Реформе изборног права локалне самоуправе у Србији“, Српска политичка мисао, 2/2008, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 357.

218 Исто, стр. 357.

шћење. У исто време, општине су задржале својство *правног лица*. Закон из 2007. год. је општинама вратио имовину, али им она још увек није на располагању. То је један од најупечатљивијих примера, који потврђује тезу о одступању формалног и стварног.

8.3. У исто време, оно што се у интересу грађана мора ставити под појачану контролу државе и јавности је *сарадња и партнерство општина са приватним сектором*. Увођење равноправне конкуренције и реформа јавног сектора (јавних, комуналних и других послова) увођењем строго контролисане приватизације, може донети напредак само ако се спречи могућна корупција, страначка пристрасност и сл., дакле ако се полази само од побољшања и појевтињења услуга за грађане. Зато би тендере за поверавање јавних послова приватницима требало ставити под најстрожу контролу, а прекршаје и злоупотребе драстичније кажњавати, путем измена.

8.4. Ради појачања утицаја грађана на рад општинских органа, у Параћину је крајем 2002. год. уведена институција „празне столице“, коју у припреми важних одлука може да користи представник грађана или независни стручњак у сарадњи са локалним НВО. Показало се да је овај нови институт коришћен, јер су многе сугестије дате од стручњака и грађана (60%) прихваћене. Требало би испитати могућности за увођење тог института и у другим локалним заједницама у Србији.

8.5. Кадровску политику за општинске функције, управу и руководства јавних предузећа, која је сад под великим утицајем већинских странака и кадрова треба коренито мењати. Показало се да странке на локалне положаје и послове доводе недовољно стручне људе, по партијским мерилима „поверења“, а не стручности. На тај начин, ниво професионалног и ефикасног остваривања послова се умањује. Због тога у бирању кадрова треба ангажовати и представнике грађана, НВО, као и појачати улогу контролних органа, омбудсмана и сл., а основни критеријум би требало да буде компетентност.

Имајући у виду све ове могућности даљег прилагођавања локалне самоуправе европским стандардима, отвара се питање да ли се даље промене могу остварити изменама постојећег или доношењем новог закона. По нашем мишљењу, уважавајући уочене дилеме и слабости, а полазећи од *Повеље СЕ* о локалној самоуправи, било би сврсисходније да се донесе нови закон и тиме што више искористе могућности за демократизацију и боље функционисање локалне самоуправе у Србији.

8.6. У Србији и даље постоји недовољна информисаност грађана како о својим правима пред локалним органима, тако и у вези са активностима локалних институција. Релевантна истраживања из претходног периода указују да је мали број општина увео службе за информисање, а да и тамо где постоје, оне не остварују своју улогу у потпуности.²¹⁹ И по резултатима истраживања које је спровео ЦЕСИД, показало се да су грађани слабо информисани и да су у већем броју заинтересовани да се активно укључе у послове локалних заједница. Према налазима истраживања скоро две трећине грађана сматра да би њихов активизам подстакао развој средина у којима су настањени.²²⁰

Од примарног интереса за тему ове студије је увид у опште стање политичког развоја локалне самоуправе, као и уочавање главних недостатака и слабости, жаришта неразрешених проблема, који могу бити од штете по опште и јавне интересе, као и за друштво и грађане

219 Истраживање Центра модерних вештина из 2006. год. показује да натполовичан број општина (54%) у Србији нема службу за информисање, у већини случајева у тој служби је запослена само 1 особа, што директно утиче на информисаност, јер општине немају довољно развијене канале комуникације са грађанима, цит. према, Вукелић, Весна, „Непосредно учешће грађана у доношењу одлука на локалном нивоу власти у Србији“, Социологија, бр 3/2009, Институт за социолошка истраживања, Филозофски факултет, Београд, 2009.

220 Подаци показују да 21% испитаника верује да би грађани требало да се ангажују у локалним пословима, док се 41% њих залаже за активизам само делимично и у одређеним питањима, Михаиловић, Срећко, Симић, Маријана, Мојсиловић, Милош, “Месна заједница – примарни облик социјалног живота“ у Михаиловић, Срећко, ур, *Корак ка грађанима: водич кроз месну самоуправу у Србији*, Центар за слободне изборе и демократију, 2006.

у целини. Расположиви увиди и анализе указују на то да се у демократском преображају локалне самоуправе, после почетних реформских корака унеколико заостаје, те да је неопходно размишљати о динамизирању тог процеса, па и о неким радикалнијим мерама реформе система локалне заједнице, даље институционализације и остваривања локалне власти. Смелије реформе територијалних оквира локалних јединица у Србији, усмерене на налажење оптималне величине општина и прецизирање услова за стицање статуса града, сигурно би подстакле даљи демократски преображај локалних заједница. Слични реформски захвати, сходно налазима спроведених истраживања и добијеним ставовима грађана, могли би се изводити и увођењем (у првој фази можда и опитним) диверзифицираних, сложенијих облика степенасте локалне самоуправе. У том смислу, овде излажемо неке од најактуелнијих проблема даљег развоја локалне самоуправе у Србији.

Када је реч о нивоу и стандардима функционисања локалних институција у ужем смислу речи, уочљиви су неуједначени домети и резултати. С једне стране, увођењем савремених метода и техника у рад општинских и градских управа и органа, дошло је до одређеног подизања нивоа стандарда услуга и ефикасности у смислу *модернизације*, скраћења рокова појединих услуга итд., у складу са начелом да су општински органи пре свега сервис грађана, а тек потом власт над њима. Међутим, кад је реч о функционисању институција непосредне демократије и других канала и механизма утицаја грађана на локалне послове и рад локалних органа (политичка, односно демократска димензија промена), ту још увек имамо знатно заостајање, чак и после институционалних иновација. У локалним заједницама јавља се нека врста блокаде и „демократског дефицита“, кад је реч о институтима непосредне демократије.

Имајући у виду могућности даљег прилагођавања локалне самоуправе међународним стандардима, поставља се питање да ли се даље промене могу остварити изменама постојећег или доношењем новог закона. По

нашем мишљењу, уважавајући уочене дилеме и слабости, а полазећи од *Повеље СЕ* о локалној самоуправи, било би сврсисходније да се донесе нови закон и тиме што више искористе могућности за додемократизацију и боље функционисање локалне самоуправе у Србији.

На крају овог рада, покушаћемо да укажемо на неколико питања која су, по нашем виђењу, од кључног значаја за унапређење локалне самоуправе и демократије у Србији. Оно што је свакако на првом месту као проблем демократизације локалних власти, јесте својеврсна страначка приватизација и политизација локалне власти. Она данас у нашим условима узима различите форме, зависно од изборне утакмице за власт у локалној јединици.

Један од највећих политичких проблема Србије је прекомерни плурализам политичког организовања, са стотинама ситних странака и политичких групација без чланства и са невеликом подршком, али са амбицијама користољубивог пружања „коалиционе подршке“ већим странкама, ради стварања владајуће већине и запоседања одређених позиција политичких функција, која се затим користи за партикуларне циљеве, а недовољно у општем интересу и за добробит државе, друштва и грађана. У многим општинама на власти су такве „непринципијелне коалиције“, засноване на привременом и импровизованом компромису посебних интереса на рачун општих. То су лабаве, несигурне и тесне владајуће већине, унутар којих владају односи затворености, политичке спреге и међузависности, уз отуђивање од народа у нове облике „вишепартијске власти“ која је више у служби странака и њихових присталица, односно моћних неформалних група, него што је израз истинских демократских потреба народа.

У таквим условима, мало ко се стара да изгради и у пракси остварује политичку стратегију развоја, утемељену на најважнијим интересима земље или локалне заједнице, већ се политички процес претежно одвија кроз привремене нагодбе и фаворизовање низа посеб-

них интереса, зависно од фактичког утицаја страначких група које те интересе заступају. Тако се, на пример, у локалним заједницама руководећи положаји у управи, комуналним предузећима или јавним службама, унапред или накнадно деле међу припадницима дифузних коалиција које чине већину, а после избора, као последица настаје паралелизам и фрагментација власти, свако министарство, ресор, орган локалне самоуправе или пак, јавно или комунално предузеће, постаје нека врста засебне партијске „државице“, док целина система власти функционише неусклађено, асинхроно, па чак и противречно, уз разне сукобе и колизије, које наносе штету заједничким интересима. Честе су и појаве међусобног условљавања и уцењивања странака, због чега нема праве политике у општем и јавном интересу, већ само у корист партикуларних интереса, који се наизменично задовољавају на рачун друштва. У таквим околностима, од мале помоћи могу бити корисне, корективне и регулативне институције“ попут савета за развој и заштиту локалне самоуправе.

Друга кључна слабост политичког система, нарочито у локалним самоуправама, јесте помањкање ефикасне правне државе и владавине права, уз пратећу кризу одговорности. Због наметања страначких интереса и међусобне зависности унутар владајућих коалиција, јавност рада у многим значајним питањима, као и контрола и надзор надлежних локалних органа, па и поштовање закона, на незадовољавајућем су нивоу. Чак и кад се злоупотребе и повреде закона разоткрију, редак је случај да се одговорност страначки заштићених политичара доведе до краја. Поступак се покреће, али се касније све углавном заташкава, да би се сачувао заједнички интерес политичара и њихових страначких договора, који омогућава да и даље владају и стичу користи и привилегије на рачун друштва и грађана. Тако су чак и веома крупне злоупотребе и афере познатијих и мање познатих политичких актера остале без очекиваног расплета, а њихови учесници и многи други претенденти на власт и привилегије, охрабрени да у систе-

му без праве одговорности и даље чине прекршаје на рачун друштва.

Неизграђена правна држава и немоћ политичких структура да је доследно афирмишу и примењују постојећи систем правних норми, без обзира ко је у питању, у садашњем стању је свакако једна од највећих слабости политичког система на свим нивоима, па и на нивоу локалне самоуправе у Србији. Та слабост је извориште сталног угрожавања стабилности, утемељења демократских вредности у друштву и развоја политичких институција, које још увек нису преточене у истински сервис потреба друштва, већ, пре свега, страначких, као и интереса моћних појединаца и група.

Трећа велика слабост система је маргинални положај и утицај грађана на јавне послове, што се огледа и у готово потпуној блокади институција непосредне демократије у локалним заједницама. Како показују подаци истраживања Цесид-а из 2005. год, грађани верују да они немају никакав утицај на локалне власти.²²¹ Већину становништва Србије данас чине сиромашни грађани, који су у процесу „тендерске“ приватизације у великом броју остали без радних места и надокнаде за свој рад, како би могли да започну нове послове, као што је то био случај у Чешкој и Словенији, у којој је ваучерском приватизацијом и расподелом власништва некадашњих државних предузећа изграђена нова сарадња класа, као основа друштвене и економске стабилности, убрзаног развоја и економска потпора процесу демократизације. Маргинализовани, уплашени и депримирани појединац у Србији, суочен са огромним и неоправданим богаћењем политичких елита и њихових присташа и пријатеља, социјалним и економским расцепима није друштвени субјект који би могао да активно допринесе промоцији демократије, демократских вредности и демократским реформама.

221 То се најбоље илуструје податком да чак 67% процената грађана тврди да они немају никакав утицај на рад општинских органа, видети у Симић, Маријана и други аутори, „Приручник за праћење рада локалне самоуправе“, Цесид, Оебс, 2008, стр. 9.

На огромну већину друштва и сиромашне слојеве, пребачени су огромни терети, често под оправдањима захтева и диктата светских кредитора и поверилаца. Али, зашто онда долази до пораста привилегија политичара, који очито нису у стању да обезбеде стратешки и дугорочни развој привреде и друштва, већ упркос слабим резултатима стичу несразмерне привилегије?

У тим општим, регресивним условима и процесима у којима стварни развој привреде није примарни интерес политике, већ трансакционизам, монетаризам и пресипање средстава за развој (кредита и донација), у приватне касе неких слојева, ни локална демократија и самоуправа не може бити област реалне демократске трансформације и напретка друштва, већ само фасада за даљи успон и богаћење некомпетентних политичара. И све то са неизвесним изгледима по интересе друштва и будућност земље.

Библиографија

- В. Вајденфед, В. Веселс, „Европа од А до Ш“, Београд, 2003.
- Влатковић М. „Локална самоуправа у Србији, прилог критици уређивања и остваривања“, СКГЈ, Београд, 1994.
- Вукелић, Весна, „Непосредно учешће грађана у доношењу одлука на локалном нивоу власти у Србији“, *Социологија*, бр 3/2009, Институт за социолошка истраживања, Филозофски факултет, Београд, 2009.
- Вукомановић, Дијана, ур, „Административни, правни и институционални оквир за вршење локалне управе“, Центар за демократску културу, Београд, 2003.
- Д. Вукомановић, ур, „Реч имају грађани“, ЦДЦ, Београд, 2001.
- Дамјановић, Мијат, ур, „Упоредна искуства локалних самоуправа“, Палго центар, Магна агенда, Београд, 2002.
- Димитријевић, Мирјана, „Новац у (правим) рукама“, *Инвестиције – часопис Агенције за страна улагања и промоцију извоза републике Србије*, бр. 2/2007, SI-EPA, 2007.
- Ђорђевић Ј. „Политички систем“, Савремена Администрација, Београд, 1980.
- Ђорђевић, Снежана, „Ренесанса локалне власти – упоредни модели“, Чигоја штампа, Београд, 2002.
- Закон о комуналним делатностима, Службени гласник Републике Србије, 16/1997, 1997.

- Закон о локалној самоуправи, Београд, 2002, Службени гласник Републике Србије, 9/2002, 2002.
- Закон о локалној самоуправи, Службени гласник Републике Србије, 129/07, 2007.
- Закон о одређивању броја запослених у локалној администрацији, Службени гласник Републике Србије, бр. 104/2009, 2009.
- Закон о територијалној организацији, Службени гласник Републике Србије, 129/07, 2007.
- Закон о финансирању локалне самоуправе, Службени гласник Републике Србије, 62/06, 2006.
- Злокапа, Здравко, Дамјановић, Душан, „Модел организације локалне самоуправе – Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија“, Палго Центар, Чигоја Штампа, Београд, 2008.
- Јовановић, Милан, „Политичке институције у политичком систему Србије“, Институт за политичке студије, 2008.
- Јовановић, Милан, „Реформе изборног права локалне самоуправе у Србији“, Српска политичка мисао, 2/2008, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Јовановић, Милан, прир. „Политички систем Србије -хрестоматија-“, Факултет политичких наука, Београд.
- Јовановић, Слободан, „Влада Милана Обреновића“, Геца Кон, Београд, 1934.
- Јовичић М. „Велики уставни системи“, НИРО С. Марковић, Београд, 1996.
- Караџић, Ст. Вук, „О унутрашњој политици кнеза Милоша“, Геца Кон, Београд, 1923.
- Кецман, Милан, „Концепт финансирања локалне самоуправе у Србији“, *Индустрија*, 3/2010, Економски институт, Београд, 2010.

- Маринковић, Радивоје, „Локална самоуправа – старе и нове недоумице“, Институт за политичке студије, Београд, 1998.
- Марковић, Драган, „Локална самоуправа – перспективе у условима глобализације“, Институт за политичке студије, 2007.
- Марковић, Драган, „Начин и облици финансирања локалне самоуправе“, *Политичка ревија*, бр. 4/2009, 2009.
- Марковић, Драган, „Од посредне ка непосредној демократији“, Институт за политичке студије, 2010.
- Матић, Милан, „О српском политичком обрасцу“, Јавно предузеће Службени лист СРЈ, Институт за политичке студије, Београд, 2000.
- Матић, Милан, ур, „Енциклопедија политичке културе“, Савремена Администрација
- Мујовић Р. ур, „Европска повеља о локалној самоуправи и наша локална самоуправа“, зб. Правног факултета у Подгорици, 1994.
- Обрадовић, Жарко, „Локална самоуправа у Србији“, *Политичка ревија*, 2/2008, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Павловић-Крижанић, Татјана, „Институционални развој града Београда“, *Агенда*, бр. 1/2010, Палго центар, Београд, 2010.
- Попер, Карл, „Отворено друштво и његови непријатељи“, Правни центар, Сарајево, 1998.
- Р. Марковић, „Уставно право и политичке институције“, Јустинијан, Београд, 2003.
- Радојевић, Миодраг, „Нови правни оквир локалне самоуправе у Србији“, *Политичка ревија*, бр. 2/2008, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Симић А. „Принципи модерног управљања локалном заједницом“, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2002.

- Симић, Маријана и други аутори, „Приручник за праћење рада локалне самоуправе“, Цесид, Оебс, 2008.
- Суботић, Драган, „Нови јавни менаџмент“, Институт за политичке студије, Еселог, 2010.
- Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, 1/1990, 1990.
- Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, 98/2006, 2006.
- “Oxford Handook of Political Institutions”, Oxford University Press, 2006.
- Andrew, Caroline, Goldsmith, Michael, „From Local Government to Local Governance: And Beyond?“, *International Political Science Review* (New Trends in Municipal Government), 2/1998, 1998.
- Anwar, Shah, ed. *Local Governance in Developing Countries*, World Bank, 2006.
- Bäck, Henry, Heinelt, Hubert, Manick, Annick, eds. „The European Mayors: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy”, *Urban and Regional Research International*, vol. 10, VS, Verlag für Socialwissenschaften, 2006.
- Blindenbacher, Raoul, Ostien, Abigail, Eds, “Dialogues on Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries”, McGill-Queen’s University Press, 2005.
- Blokland, Hans, „Modernization and its Political Consequences: Weber, Manheim and Schumpeter“, Yale University Press, 2006.
- Blom-Hansen, Jens, „Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007“, *Scandinavian Political Studies*, vol. 33, No 1/2010,
- Bloom-Hansen, Jens, „Budget Procedures and the Size of the Budget: Evidence from the Danish Local Government“, *Scandinavian Political Studies*, vol. 25, No. 1/2002, 2002.

- Brennan, Geoffrey H, Buchanan, James M, „The Power to Tax-Analytical Foundations of a Fiscal Constitution“, Cambridge University Press, 1980.
- Chandler, J. A. „Local Government Today“, Manchester University Press, 2001.
- Cheema, G. Shabbir, Rondinelli, Denis, Eds, „Decentralising Governance: Concepts and Practices“, Brookings Institution Press, 2007.
- Church, A, Clive, „Switzerland: A Paradigm in Evolution“, *Parliamentary Affairs*, 53, Oxford University Press, 2000.
- Coleman, J. S, „Foundations of Social Theory“, Belknap Press, Cambridge, 1990.
- Coleman, J. S, „Social Capital in Creation of Human Capital“, *American Journal of Sociology*, No. 94, 1998.
- Conway, Francis J, Desilets, Brien, Epstein, Peter, Pigey, Juliana H, Frelick, Graeme, Rosenweig, Fred, eds, *Intergovernmental Fiscal Relations in Central and Eastern Europe: A Sourcebook and Reference Guide*, Urban Studies, The International bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2005.
- Cristensen, Tom, Laegreid, per, Eds, „Transcending New Public Management“, Ashgate Publishing Ltd, 2007.
- Crosier, Huntigton, Watanuki, “The Crisis of Democracy - Report to the Trilateral Commision“, New York University Press, 1975.
- Dahl, Robert, „A Democratic Dilemma: System Effectiveness Versus Citizen Participation” *Political Science Quarterly*, vol. 109, no. 1, The Academy of Political Sciences, 1994.
- De Tocqueville, Alexis, “Democracy in America”, Bantam Books, 2000.
- Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Governments, World Bank, United Cities and Local Governments, 2008.

- Decentralization: Rethinking Government, y Entering the 21st Century: World Development Report 1999-2000, World Bank, Oxford University Press, 2000.
- Dreher, Axel, „Power to the People? The Impact of Decentralization on Governance“, Working Paper No. 121, Swiss Institute for Business Cycle Research (KOF), 2006.
- Dunn, John, „Setting the People Free: The Story of Democracy“, Atlantic Books, 2006.
- Eisenstadt, N, S, „Institutional Patterns of Political Modernisation“, *Civilisations*, No. 4/1962, 1962.
- Eisenstadt, N, S, „Institutionalisation and Change“, *American Sociological Review*, Ap/1964, 1964.
- Elazar, Daniel, „Communal Democracy and Liberal Democracy: An Outside Friends Look at the Swiss Political Tradition“, *Publius*, vol. 23, no. 2/1993, Comunnal and Individual Liberty in Swiss Federalism, Oxford University Press, 1993.
- Ferris, James, M, Tang, Shui-Yan, „The New Institutionalism and Public Administration: An Overview“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 3, no. 1/1993, Public Management Research Association, Oxford University Press, 1993.
- Goldfinch, F, Shaun, Wallis, L, Joe, eds, „International Handbook of Public Management Reform“, Edward Elgar Publishing Ltd, 2009.
- Grindle, Merile S, *Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*, Princeton University Press, 2007.
- Gunlicks, B, Arthur, „Constitutional Law and the Protection of Subnational Governments in the United States and West Germany“, *Publius*, Vol 18, No. 1.
- Hambleton, Robin, Sweeting, David, „U.S.-Style Leadership for English local Government“, *Public Administration Review*, Vol. 64. Iss. 4, 2004.
- Hansen, Hanne Foss, „Evaluation in and of Public- Sector Reform: The Case of Denmark in a Nordic Perspecti-

- ve“, *Scandinavian Political Studies*, 4/2005, Nordic Political Science Association“, 2005.
- Heinelt, Hubert, Kübler, Daniel, eds, “Metropolitan Governance – Capacity, Democracy and Dynamics of Place“, Routledge Publishing, ECPR, Studies in European Political Science, 2005.
 - Henry Bäck, Hubert Heinelt, Annick Magnier, eds, *The European Mayor, „Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy“*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, 2006.
 - Hesse, J. J, ed, „Local Government and Urban Affairs in International Perspective“, NOMOS, Baden-Baden, 1991.
 - Hoffmann-Martinot, Vincent, Wollmann, Hellmut, eds. „State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence“, Urban and Regional Research International, 2006.
 - Hooghe, Liesbet, Marks, Gary, „Multilevel Governance and European Integration“, Rowman & Littlefield, 2001.
 - Hulst, Rudie, van Monfort, Andre, eds. “Inter-Municipal Cooperation in Europe”, Springer, 2007.
 - Huntington, Samuel, „The Change to Change: Modernization, Development and Politics“, *Comparative Politics*, 3/1971, University of New York Press, 1971.
 - Imrie, Rob, Raco, Mike, „How New is the New Local Governance? Lessons from the United Kingdom“, *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, vol. 24, no. 1, Blackwell Publishing, The Royal Geographical Society, 1999.
 - Inglehart, Ronald, Welzel, Christian, „Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence“, Cambridge University Press, 2005.
 - James D, Lawson, Robert A, „Economic Freedom Of the World“, Liberales Institut, 1997.
 - King, Daniel, Stoker, Gary, Eds, “Rethinking Local Democracy”, Palgrave Macmillan, 1996.

- Krishan, Gopal, „The World Pattern of Administrative Area Reform“, *The Geographical Journal*, Royal Geographical Society, Blackwell Publishing, стр. 95.
- Kuhlmann, Sabine, „New Public Management for the Classical Continental European Administration: Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy“, *Public Administration*, vol. 88, Issue 4, 2010.
- Kuhlmann, Sabine, Bogumil, Jörg, Grohs, Stephan, „Evaluating Modernization of German Local Governments; Success or Failure of “New Steering Model?”“, *Public Administration Review*, Vol. 68, Iss. 5, 2008.
- Lane, Jan-Erik, Ersson, Svante „The New Institutional Politics-Performance and Outcomes“, Routledge Publishing, 2002.
- Lankina, V, Tomila, Huddala, Anekke, Wollmann, Helmut, „Local Governance in Central and Eastern Europe: Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia“, Palgrave Macmillan, 2008.
- Le Galés, Patrick, Lequesne, Christian, „Regions in Europe“, Taylor & Francis e-library, 2006.
- Leach, Steve, „Introducing Cabinets into British Local Government“, *Parliamentary Affairs*, 1/1999, Oxford University Press, 1999.
- Leach, Steve, Pratchett, Lawrence, „Local Government: A New Vision, Rhetoric or Reality?“, *Parliamentary Affairs*, Vol. 58, No 2, Oxford University Press, стр. 318,
- Lembruch, Gerhard, „Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland“, *Publius*, vol. 23, no. 2/1993, Communal and Individual Liberty in Swiss Federalism, Oxford University Press, 1993.
- Levitas, Antony, Petery, Gabor, ур, “Реформа система финансирања локалне самоуправе”, Палго центар, Чигоја штампа, 2004.
- Loughlin, John, „Subnational Government: The French Experience“, Palgrave Macmillan, 2007.
- Lunden, Thomas, Zalamans, Dennis, “Local Co-operation, Ethnic Diversity and State Territoriality: The Case

- of Haparanda and Tornio on the Sweden-Finland Border”, *GeoJournal* 54, Kluwer Academic Publisher, 2002.
- March, J, G, *Handook of organizations*, Rand-McNally, Chicago, 1965.
 - March, Johan, Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life“, *American Political Science Review*, no. 79, American Political Science Association, 1984.
 - Martin, A. Elizabeth, ed. *Oxford Dictionary of Law*, Fifth Edition, Oxford University Press, 2003.
 - Martineli, Alberto, „Global Modernization: Rethinking the Project of Modernity“, Sage Publications, 2005.
 - Mayhew, Leon, H, ed, “Talcott Parsons: On Institutions and Social Evolution”, The University of Chicago Press, 1982.
 - McAllister, Mary Louise, „Governing Ourselves? The Politics of Canadian Communities“, UBC Press, 2004.
 - Merton, Robert, K, “The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action”, *American Sociological Review*, vol. 1, no. 6, 1936.
 - Orr, Kevin, „Traditions of Local Government“, *Public Administration* , Vol, 87,
 - Osborne, David, Gaebler, Ted, “Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector”, Plume, 1993.
 - Ostrom, Elinor, „An Agenda for the Study of Institutions“, *Public Choice*, no. 48, Springer Publishing, 1991
 - Peter, John, „Local Governance in Western Europe“, Sage Publications, 2002.
 - Picard, Louis, A, „Decentralisation, „Recentralisation“ & „New Steering Mechanisms: Paradoxes of Local Government in Denmark“, *Polity*, vol. 15, no. 4, Palgrave Macmillan Journals, 1983.
 - Prohl, Silica, Schneider, Friedrich „Does Decentralization Reduce Government Size: A Quantative Study of the

- Decentralization Hypothesis“, *Public Finance Review*, no. 37, Sage Publications,
- Putnam, Robert, ed. „Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Societies“, Oxford University Press, 2004.
 - Ravelli, Federico, „Spend More, Get More? An Inquiry into English Local Government Performance“, *Oxford Economic Papers*, no. 62, Oxford University Press
 - Rhodes, R, A, W, Carmichael, P, McMillan, J, Massey, A, „Decentralising the Civil Service: From unitary state to differentiated polity in the United Kingdom“, Open University Press, Philadelphia, 2003.
 - Riker, William, H, „Federalism: Origin, Operation, Significance“, Little Brown Publishing, 1964.
 - Saiko, Fumihiko, ed, *Foundations for Local Governance. Decentralization in Comparative Perspective*, Psyhica Verlag, A Springer Company, 2008.
 - Sang, Chul – Park, Lee, Seong – Keun, „The Innovation System and Regional Growth Strategy in Denmark“, *AI & Society*, Vol. 19, no. 3/2005, Springer Link, 2005.
 - Sbragia, Alberta, ed, „Europolitics: Institutions and Policymaking in the “New” European Community“, The Brookings Institute, Washington, 1992.
 - Shah, Anwar, ed, “Local Governance in Industrial Countries”, Public Sector Governance and Accountability Series, World Bank, 2006.
 - Shah, Anwar, ed, „Local Governance in Developing Countries“, Public Sector Governance and Accountability Series, World Bank, 2006.
 - Shah, Anwar, ed, „Public Expenditure Analysis“, Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, 2005.
 - Sorensen, Eva, Triantafillou, Peter, eds, *The Politics of Self-Governance*, Ashgate Publishing, 2009.
 - Tavits, Margit, „Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government

- Performance“, *Political Research Quarterly*, vol. 59, no. 2, Sage Publications Inc, University of Utah, 2006.
- Teune, Henry, „Local Government and Democratic Political Development“, *Annals of American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 540, Local Governance Around the World, July/2005, Sage Publications, 1995.
 - Treisman, Daniel, „Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization“, *Cambridge Series in Comparative Politics*, Cambridge University Press, 2007.
 - Vetter, Angelika, Kersting, Norbert, Eds, „Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency“, *Urban Research International* 4, Leske + Budrich, 2003.
 - Visla, Surazka, „Transition to democracy and the fragmentation of a city: four cases of Central European capitals“, *Political Geography*, Vol. 15, No. 5, Elsevier Science Ltd, 1996.
 - Yilmaz, Serdar, Hegedus, Jozsef, Bell, Michael E, Eds, „Subnational Data Requirements for Fiscal Decentralization: Case Studies from Central and Eastern Europe“, *The International Bank for Reconstruction and Development*, World Bank, 2003.

ПОГОВОР

Мишљења сам да је носећа сврха поговора научних истраживања овога ранга дискусиона проблематизација понуђене научне експликације, а не сувишна „експликација“, претпоставка је, већ досегнуте научности. Другим речима, за „тумачење“ неке научне анализе из сфере друштвених наука је најмање битно таутолошко слагање са ауторским налазима, њена „интерпретативна интересантност“ почива на нивоу дебатована ширег научног плана који се ауторски аргументовано или методолошки ваљано захвата. Пре свега, а у том смислу, исходна релевантност научне монографије Петра Матића *Редизајнирање локалне самоуправе: теоријски и упоредни оквир за модернизацију локалне самоуправе у Србији* је, пре свега, повезана са једним од најосетљивијих подручја демократске теорије: концептуално екстензивним питањем самоуправе, која је у својој јавној институционалној верзији нужно локална. Локална самоуправа, тако, представља „органско“ језгро демократске асоцијативности, место где демократске идеје постају демократска структура и демократска пракса.

Без обзира да ли се третира као простор за демократско образовање или социјализацију, као инјекција директне грађанске партиципације у процес креирања политичких одлука, заједно са формулисањем јавних циљева и колективних ангажмана, или се третира као комплекс више или мање ефикасних институција у „служби“ грађана, она подразумева тај виши вредносни код у реализацији неког специфичног демократског пројекта. Наиме, перцепција значаја локалне самоуправе никада није почивала само на скупу одређених правно санкционисаних могућности већег или мањег нормативног обима, већ и на претпоставци да се са њом трансферује и сама „суштина“ демократског процеса - грађанска моћ сваког појединца. Ерго, свакидашња културна шифра колективне самоуправе је обично заснована на њеном изједначавању са демократијом. Мишљења сам да Матићева монографија препознаје овај често (подразумевањем) камуфлирани и деликатни

аспект самоуправе, што јој омогућава да буде „онтички“ осетљива за проблем са којим се бави.

Како је то горе сугерисано, јавна самоуправа, пошто је прихваћена као важан фактор разумевања демократије, постаје и интегрални део демократски профилисаног политичког система или демократске државе. У том смислу, она постаје и аутентична и упоредљива као предмет различитих вертикално постављених државно-организационих решења (монографија анализира осим српског, француски, швајцарски, британски, скандинавски, немачки и пољски систем), у том смислу се може говорити и о процесима њене децентрализацији и демократске модернизације (или перфектуирања), те се иста може кориговати до неког генерално траженог степена ефектности и ефикасности (у оквиру сваког изложеног, од горе побројаних, система посебна пажња се поклања његовој парцијалној употребљивости у конструкцији српског модела). Ауторска парадигматска подлога је неоинституционалистичке природе, са посебним нагласком на важност аутентичног културног размештаја по питању традиционалне и контекстуалне институционалне компоненте неког контингентног функционалног система јавне управе. То тражи да се опште системске карактеристике пропусте кроз културни филтер неке партикуларне демократске заједнице. Аналитички приступ Петра Матића је, дакле, сензибилизован не само за достигнуте демократске стандарде у системској поставци јавне управе, неко и за националне обрасце вредности, норми и ритуала који једну системску опцију чини адекватнијом у односу на неку другу, те је тако квалификују као потенцијалну институционалну норму, правило или конвенцију.

Имајући у виду, ове две битне димензије монографије, заједно са обиљем класификација, компарација, те политичких, економских, социјалних и нормативних варијабли, она постаје референтно штиво из области јавне управе како на теоретском тако и на практичном нивоу. Њен закључак да је систем локалне самоуправе у Србији, поред свих иновација, бременит проблемима комбинован са компатибилним аналитичким предлошцима за њихово превазилажење имплицира најмање две битне ствари. Као прво, ради се о идентификовању ширих системских девијација, попут ултра-плурализације

политичког организовања, недоследности у примени начела владавине права и правне државе, посебно у сфери демократске одговорности, и маргинализовања утицају грађана на јавне послове. Као друго, ради се о чвршћем аргументационом истицању значаја непосредне демократије за функционисање политичког система *in toto*, о својеврсној публицификацији цивилног друштва и враћању неприкосновене политичке моћи самом грађанину.

У Београду, септембар 2012.

Др Ђорђе Стојановић

Регистар имена

А

Ајзенштат, Шмуел, Eisenstadt, Shmuel,	12, 40
Арбетман-Рабиновиц, Марина, Arbetman-Rabinowitz, Marina,	36
Аристотел,	11
Атанацковић, Богобој,	48

Б

Балбони, Енцо, Balboni Enzo,	126
Балме, Ричард, Balme, Richard,	78
Банер, Герхард, Banner, Gerhard,	125
Барцелај, Мајкл, Barzelay, Michael,	41
Баћановић, Вишња,	65
Бауман, Зигмунд, Bauman, Zygmunt,	11
Бек, Хенри, Bäck, Henry,	75, 159
Бек, Улрих, Beck, Ulrich,	11
Бел, Мајкл, Bell, Michael,	21
Бенкер, Франк, Bönker, Frank,	119
Берт Хоселиц, Hoselitz, Bert,	10
Биндер, Сара, Binder, Sarah,	7
Бирн, Сара, Bурне, Sarah,	87
Бјукенон, Џејмс, Buchanan, James,	37
Блер, Тони, Blair, Tonny,	105
Блинденбахер, Раул, Blindenbacher, Raoul,	87
Блокланд, Ханс, Blokland, Hans,	9, 22
Блуме, Лоренц, Blume, Lorenz,	35
Блум-Хансен, Јенс, Blom-Hansen, Jens,	114
Бобио, Луиђи, Bobio, Luigi,	16, 17
Богданор, Вернон, Bogdanor, Vernon,	25
Богумил, Јерг, Bogumil, Jörg,	124, 125
Браун, Гордон, Brown, Gordon,	96
Бренан, Џефри, Brennan, Geoffrey,	37
Броз, Јосип,	53
Бруно, Мајкл, Bruno, Michael,	19
Будимир, Бранко,	28
Бурдије, Пјер, Bourdieu, Pierre,	107

В

Вабо, Сињи Ирен, Vabo, Signy Irene,	112
-------------------------------------	-----

Ван Монфор, Андре, van Monfort, Andre,	80
Васиљевић, Душан,	61
Ватануки, Џоџи, Watanuki, Joji,	41
Вебер, Макс, Weber, Max,	39, 42
Велзел, Кристијан, Welzel, Christian,	11
Вернер, Јан, Werner, Jan,	128
Вест, Карен , West, Karen,	80
Ветер, Ангелика, Vetter, Angelika,	15, 91, 125, 126, 127
Видојевић, Зоран,	11
Висла, Суражка, Visla, Surazka,	129
Војт, Штефан, Voigt, Stefan,	35
Волис, Џо, Wallis, Joe,	83
Волис, Џон, Wallis, John,	36
Волман, Хелмут, Wollmann, Hellmuth,	126, 130, 134
Вукелић, Весна,	164
Вукомановић, Дијана,	57, 129, 130

Г

Геблер, Тед, Gaebler, Ted,	41
Гедес, Патрик, Geddes, Patrick,	9
Гершон, Сер Питер, Gershon, Ser Peter,	98
Гиденс, Ентони, Giddens, Anthony,	9
Годен, Жан-Пјер, Gaudin, Jean-Pierre,	126
Голдсмит, Мајкл, Goldsmith, Michael,	74
Голдфинч, Шон, Goldfinch, Shaun,	83
Гортни, Џејмс, Gwartney, James,	92
Грегори, Роберт, Gregory, Robert,	42
Гриндл, Мерили, Grindle, Merile,	20
Грохс, Штефан, Grohs, Stephan,	124, 125

Д

Дал, Роберт, Dahl, Robert,	21
Дамјановић, Душан,	61
Дамјановић, Мијат,	16, 55, 61, 120
Дан, Џон, Dunn, John,	23
Дезиле, Брион, Desilets, Brien,	19
Дентерс, Бас, Denters, Bas,	159
Димитријевић, Мирјана,	64

Ђ

Ђорђевић, Снежана,	15, 16, 49, 50, 52, 55, 85
--------------------	----------------------------

Е

Егнер, Бјорн, Egner, Björn,	81
Елазар, Дејнијел, Elazar, Daniel,	88
Ендрју, Керолајн,	74
Епштајн, Питер, Epstein, Peter,	19
Ериксон, Лина, Eriksson, Lina,	37
Ерсон, Сванте, Ersson, Svante,	34, 35

З

Загер, Фриц, Sager, Fritz,	90
Заламанс, Денис, Zalamans, Dennis,	113
Злокапа, Здравко,	61

И

Имри, Роб, Imrie Rob,	106
Инглхарт, Роналд, Inglehart, Ronald,	11

Ј

Јашари, Неби,	157
Јилмаз, Сердар, Yilmaz, Serdar,	21
Јовановић, Милан,	30, 162
Јовановић, Слободан,	51
Јовичић, Миодраг,	89

К

Карађић, Вук,	49
Карађорђевић, Александар,	52
Кармајкл, Пол, Carmichael, Paul,	18
Керстинг Норберт, Kersting, Norbert,	15, 91
Керстинг, Норберт, Kersting, Norbert,	15, 91
Керуш, Ерик, Kerrouche, Éric,	81
Кецман, Милан,	56
Киблер, Данијел, Kübler, Daniel,	90, 91, 92
Кин, Џон, Keane, John,	23
Кинг, Дејвид, King, David,	105
Кјелберг, Франческо, Kjelberg, Francesko,	15
Клингемајер, Џејмс, Clingermayer, James,	38
Конвеј, Френсис, Conway, Francis,	19
Коулмен, Џејмс, Coleman, James,	107
Кришан, Гопал, Krishan, Gopal,	116, 117
Крозије, Мишел, Crosier, Michel,	41
Кулман, Сабине, Kuhlmann, Sabine,	123, 124, 125

Куљић, Тодор, 54

Л

Ладнер, Андреас, Ladner, Andreas, 91, 92
Лајпхарт, Арент, Lijphart, Arendt, 87
Лане, Јан-Ерик, Lane, Jan-Erik, 34, 35
Ланкина, Томила, Lankina, Tomila, 130, 134
Лаш, Скот, Lash, Scott, 11
Ле Гал, Патрик, Le Galés, Patrick, 78
Левитас, Антони, Levitas, Antony, 25
Лекесне, Кристион, Lequesne, Christian, 78
Лембрух, Герхард, Lembruch, Gerhard, 87
Лернер, Дејнијел, Lerner, Daniel, 10, 11
Ли, Сеонг-Кеун, Lee, Seong-Keun, 109
Лич, Стив, Leach Steve, 97, 98, 99
Лорд Мејдор, Џон, Lord Major, John, 95
Лоусон, Роберт, Lawson, Robert, 92
Лохлин, Џон, Loughlin, John, 84, 85
Лунден, Томас, Lunden, Thomas, 113

М

Маник, Аник, Manick, Anick, 75
Мањије, Аник, Magnier, Annick, 159
Маринковић, Радивоје, 49, 82
Марковић, Драган, 22
Маркс, Гери, Marks, Gary, 26
Маркс, Гери, Marks, Gary, 26
Марку, Жерар, Marcou, Gerard, 126
Мартин, Елизабет, Martin, Elizabeth, 99
Мартинели, Алберто, Martineli, Alberto, 9, 13
Марч, Џејмс, March, James, 30, 33, 40
Матић, Милан, 51
Мејси, Ендрју, Massey, Andrew, 18
Мејхју, Леон, Mayhew, Leon, 38
Мекалистер, Мери Луиз, McAllister, Mary Louise, 22
Мекмилан, Џон, McMillan, John, 18
МекНил, Вилијам, McNeill, William, 14
Мертон, Роберт, Merton, Robert, 38
Микелети, Микелети, Micheletti, Michele, 104
Мил, Џон Стјуарт, Mill, John Stuart, 22
Милошевић, Слободан, 54
Милошевић, Слободан, 54, 150, 153
Михаиловић, Срећко, 164

Мојсиловић, Милош,	164
Монтескје, Шарл, Montesquieu, Charles,	11
Морис, Пол, Morris, Paul,	11

Н

Норт, Даглас, North, Douglas,	33, 36
-------------------------------	--------

О

Обрадовић, Жарко,	60
Обреновић, Милош,	48, 49
Озборн, Дејвид, Osborne, David,	41
Олсен, Јохан, Olsen, Johan	30, 33
Олсон, Манкур, Olson, Mancur,	21
Ор, Кевин, Orr Kevin,	96,
Остјен, Ебигејл, Ostien, Abigail,	87
Остром, Елинор, Ostrom, Elinor,	33
Оутс, Валас, Oates Wallace,	34, 35

П

Павловић, Душан,	24
Павловић-Крижанић, Татјана,	61
Парсонс, Талкот, Parsons, Talcott,	10, 38
Патнам, Роберт, Putnam, Robert,	107
Пејџ, Ендрју, Page, Andrew,	74
Петери, Габор, Petery, Gabor,	25
Пиги, Ђулијана, Pigey, Juliana,	19
Пикар, Луис, Picard Louis,	118
Питер, Џон, Peter, John,	25, 110, 114
Питерс, Гај, Peters, Guy,	22, 32
Пјер, Јон, Pierre, Jon,	22, 32
Плесковић, Борис, Pleskovic, Boris,	19
Попер, Карл, Popper, Karl,	12
Пречет, Лоренс, Pratchett, Lawrence,	97, 98, 99
Придом, Реми, Prud'homme, Rémy,	81, 82
Прол, Силика, Prohl, Silica,	82

Р

Равели, Федерико, Ravelli, Federico,	100, 101
Радојевић, Миодраг,	62
Рако, Мајк, Raco, Mike,	106
Реј, Леонард, Ray, Leonard,	26
Ригс, Фред Ворен, Riggs, Fred Warren,	10
Рикер, Вилијем, Riker, William,	17

Робертсон, Роланд, Robertson, Roland,	9
Розенау, Џејмс, Rosenau, James,	26
Розенвејг, Фред, Rosenweig, Fred,	19
Рокмен, Берт, Rockman, Bert,	7
Рондинели, Денис, Rondinelli, Denis,	22, 29
Роудс, Род, Rhodes, Rod,	7, 18
Русо, Жан Жак, Rousseau, Jean Jacques,	22

С

Санг, Чул-Парк, Sang, Chul – Park,	109
Свианијевич, Павел, Swianiewitz, Pavel,	129, 130, 132
Свитинг, Дејвид, Sweeting, David,	102
Симић, Маријана,	164
Солк, Џејн, Salk, Jane,	26
Соренсен, Ева, Sorensen, Eva,	37
Стинчкомб, Артур, Stinchcombe, Arthur,	40
Стоукер, Гери, Stoker, Garry, 1,	74
Суботић, Драган,	42

Т

Талок, Гордон, Tullock, Gordon,	37
Танг, Шуй-Јан, Tang, Shui-Yan,	30, 32
Тибу, Чарлс, Tiebout, Charles,	37
Тјун, Хенри, Teune, Henry,	75, 76
Трајсман, Дејнијел, Treisman, Daniel,	18
Трјантафилу, Питер, Triantafillou, Peter,	37

Ф

Фејок, Ричард, Feiock, Richard,	38
Ферис, Џејмс, Ferris, James,	30, 32
Флајнер, Томас, Fleiner, Thomas,	87
Франсоа, Нилсен, Francois, Nielsen,	26
Фрелик, Грем, Frelick, Graeme,	19
Фумихико, Саито, Fumihiko, Saito,	20

Х

Хамблтон, Робин, Hambleton, Robin,	102
Ханбергер, Андреас, Hanberger Andreas,	116
Хансен, Хане Фос, Hansen, Hanne Foss,	115
Хантингтон, Семјуел, Huntington, Sammuell,	10, 39, 41
Хегедус, Јожеф, Hegedus, Jozsef,	21
Хејзел Блерс, Hazel, Blairs,	96
Хејнелт, Хуберт, Heinelt, Hubert,	75, 90, 159

Хејнелт, Хуберт, Heinelt, Hubert,	75, 90, 159
Хелас, Пол, Heelas, Paul,	11
Херберт, Морисон, Herbert, Morisson,	104
Хира, Анил, Hira, Anil,	33
Хира, Рон, Hira, Ron,	33
Хлепас, Николаос, Hlepas, Nikolaos,	75
Ховик, Сисел, Novik, Sissel,	112
Хофман-Мартино, Венсан, Hoffman-Martinot, Vincent,	125, 127
Худала, Анеке, Huddala, Anekke,	130, 134
Хулсти, Руди, Hulstie, Rudy,	80

Ч

Чема, Шабир, Cheema, Shabbir,	22, 29
Чемберлен, Џозеф, Chamberlain, Joseph,	95, 104
Чендлер, Џон, Chandler, John,	105, 106

Ц

Џон, Питер, John, Peter,	110, 114, 122
Џонс, Глин, Jones, Glyn,	83
Џонс, Рис, Jones, Rhys,	23
Џонсон, Кристин, Johnson, Kristin,	36

Ш

Шарф, Фриц, Scharpf, Fritz,	24, 26
Шах, Анвар, Shah, Anwar,	19, 81, 82, 96, 105, 128, 132
Шваб, Бригит, Schwab, Brigitte,	90
Шмид-Ајхштед, Герд, Schmidt-Eichstaedt, Gerd,	120, 121, 127
Шмитер, Филип, Schmitter, Philippe,	26
Шнајдер, Фридрих, Schneider, Friedrich,	82
Штрек, Волфганг, Streck, Wolfgang,	26

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.25(4)
352.07(497.11)

МАТИЋ, Петар, 1975-

Редизајнирање локалне самоуправе : теоријски и упоредни оквир за модернизацију локалне самоуправе у Србији / Петар Матић. - Београд : Институт за политичке студије, 2012 (Београд : Еселоге). - 168 стр. : табеле, граф. прикази ; 24 цм

“Ова монографија је настала као резултат рада на пројекту ‘Демократски и национални капацитети политичких институција у процесу међународних интеграција’[...]--> impressum. - Тираж 300. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија: стр. 171-181.

ISBN 978-86-7419-252-8

- a) Локална самоуправа - Србија
- b) Локална самоуправа - Европа

COBISS.SR-ID 193821708



Петар Матић рођен је у Београду 1975. године. Основне студије завршио је на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, где је и магистрирао 2012. Од 2000. године, запослен је у Институту за политичке студије из Београда, у оквиру којег је учествовао у реализацији три научно-истраживачка пројекта. Коаутор је једне научне монографије, а аутор и коаутор више научних радова.

Локална самоуправа, последице одређених институционалних решења у тој области, како на политички систем, тако и на друштво, заузимају једно од централних места у актуелним политиколошким и студијама сродних друштвених наука. Питања децентрализације и модернизације локалне самоуправе, њено редизајнирање и усклађивање са демократским постулатима и вредностима од посебног је значаја за транзиционе политичке системе у које се, свакако, убраја и Србија.

Ова монографија покушава да пружи одговоре на неколико питања а примарно се односи на позицију локалне самоуправе у нашем политичком систему и могућности за њено даље унапређење. Нагласак се ставља на упоредну анализу нашег и појединих европских система локалне самоуправе, при чему се предлажу потенцијалне иновације како би се тежило са којима се локална самоуправа у Србији суочава превазишле.

