

---

Andrijana Lazarević<sup>224</sup>

## MODERNIZACIJA I DEMOKRATIZACIJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI – IZAZOVI I PREPORUKE

### SAŽETAK

Pitanje decentralizacije, i uže, pitanje modernizacije i demokratizacije lokalne samouprave, njeno redizajniranje i usklađivanje sa evropskim standardima i vrednostima od posebnog je značaja za tranzicione političke sisteme u koje se, svakako, ubraja i Republika Srbija. Predmet analize ovog rada su dometi, uticaj ali i izazovi koje proces evropskih integracija Republike Srbije postavlja pred jedinice lokalne samouprave. Polazeći od procesa evropeizacije, autorka nastoji da ponudi odgovor na pitanje kako pomenuti proces ali i standardi i regulativa na evropskom nivou utiču na strukturu, nadležnosti i reformu jedinica lokalne samouprave. Analizom postojećeg pravnog okvira, preporuka koje daje Stalna konferencija gradova i opština, kao zastupnik interesa lokalnih samouprava, ali i analizom Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu, autorka u poslednjem delu rada razmatra niz izazova i predstavlja preporuke za dalju reformu jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji.

**KLJUČNE REČI:** lokalna samouprava, evropeizacija, evropski standardi na lokalnom nivou, Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2020. godinu, reforma

### UVOD

Uređivanje odnosa, samim tim i podela nadležnosti, između centralnog i lokalnog nivoa, jedno je od najbitnijih pitanja vertikalne organizacije vlasti ali i političkog sistema u celini. Demokratske reforme političkih sistema u zemljama u tranziciji, ali i očuvanje demokratije u sistemima u kojima je demokratija u fazi konsolidacije nisu moguće bez modernizovanja i demokratizacije osnovnog nivoa političke organizacije, lokalne vlasti i lokalne samouprave.<sup>225</sup>

Republika Srbija kao svoj glavni spoljnopolitički cilj ističe članstvo u Evropskoj uniji. Od 2014. godine, kada je održana prva međuvladina konferencija i formalno započeti pregovori o pristupanju, otpočinje i proces evropeizacije, u smislu usvajanja pravnih tekovina, usklađivanja politika, prihvatanja i implementacije vrednosti Evropske unije i dr. U pregovorima za članstvo u Uniji, Republika Srbija je, do

---

<sup>224</sup> Diplomirani politikolog; Master evropskih studija; Istraživač-pripravnik – Institut za političke studije, Beograd; I-mejl: andrijana095@gmail.com.

<sup>225</sup> Petar Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave* (Beograd: Institut za političke studije, 2012), 7.

sada, od ukupno 35 otvorila 18 pregovaračkih poglavlja i zatvorila 2. Nacionalna konferencija gradova i opština našla je da je pitanje lokalne samouprave od značaja za čak 21 poglavlje od pomenutih 35.<sup>226</sup> Stoga, značaj lokalne samouprave i njene reforme je, u kontekstu evrointegracija, od još većeg značaja.

Iako neophodni, reformski procesi nisu pravolinijski i često nije moguće za svaku oblast predvideti egzaktne mape puta sa jasno naznačenim zadacima i vremenskim okvirom za sprovođenje istih. Na reformske procese utiču kako spoljni, tako i unutrašnji, političko-sistemske faktori. Stoga će predmet ovog rada biti analiza dometa i uticaja procesa evropeizacije u oblasti lokalne samouprave u Srbiji, čiji razvoj doprinosi opštem, društvenom razvoju; Dalje, razmatraćemo izazove pred kojima su jedinice lokalne samouprave u procesu evrointegracija, da bismo, na kraju, ponudili i preporuke za dalju modernizaciju i demokratizaciju jedinica lokalne samouprave, u skladu sa evropskim standardima.

U ovoj analizi, polazi se od tvrdnje da Evropska unija svojim „ucenjivačkim potencijalom“ nastoji da „primora“ države članice, ali i kandidate da se reformišu u skladu sa pravom i standardima Unije. Dalje, u ovom radu ističe se, da je radi dalje modernizacije i demokratizacije jedinica lokalne samouprave, pored ostalog, od izuzetnog značaja uspostavljanje intenzivne i neprekidne komunikacije centralnog nivoa vlasti i jedinica lokalne samouprave, da je neophodno uključivanje predstavnika jedinica lokalne samouprave u pregovarački tim Republike Srbije koji treba što pre formirati, kao i da jevažno i povećati ulaganja u obrazovanje kadrova u jedinicama lokalne samouprave i njihovo osposobljavanje za konkurisanje za sredstva iz budućeg IPA III paketa za 2021–2027. godinu, što bi, prvenstveno u ekonomskom smislu, bilo od izuzetnog značaja za autonomno funkcionisanje jedinica lokalne samouprave.

## TEORIJSKI OKVIR – EVROPEIZACIJA KAO TRANSFORMATIVNI PROCES

Proces pregovaranja za članstvo u Evropskoj uniji podrazumeva prihvatanje i implementaciju prava EU (*Acquis communautaire*), standarda, prilagođavanje politika i, svakako, institucionalno redizajniranje države kandidata za članstvo. Proces koji je osnova i pokretač sveobuhvatnih reformi političkog sistema država, pa i reformi lokalne samouprave, poznat je pod nazivom *evropeizacija*. Suštinu različitih shvatanja procesa evropeizacije moguće je svesti na *promenu ili transformaciju*.<sup>227</sup>

Borzeli i Risse (*Börzel, Risse*) sugerišu da se evropeizacija teorijski može promatrati pomoću dva različita mehanizma, jedan – izveden iz racionalnog izbora koji naglašava logiku posledica, i drugi – proizašao iz sociološkog institucionalizma, na-

<sup>226</sup> Александра Вукмировић, ур. *Евројске новостии: Евројски билџен – број 2* (Београд: Стална конференција градова и општина, 2020), преузето: 20. новембар 2020, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/433/233/1604332338\\_EU%20bilten%202020olinkovan%20\(002\).pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/433/233/1604332338_EU%20bilten%202020olinkovan%20(002).pdf).

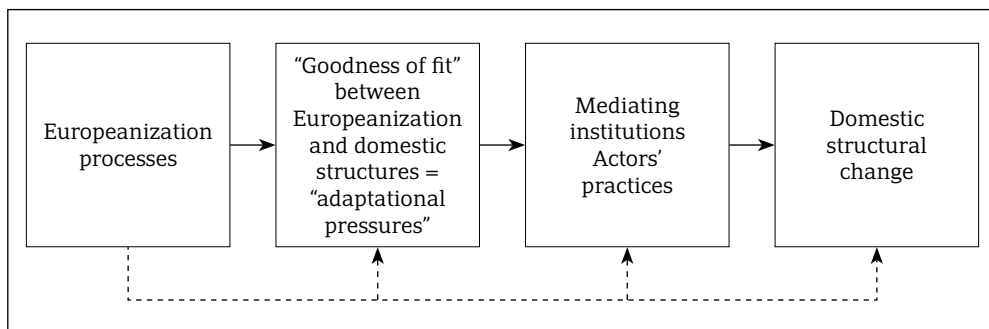
<sup>227</sup> Thomas Risse and Maria Green Cowles, and James Caporaso. „Europeanization and Domestic Change: Introduction.” In *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, edited by Risse Thomas, Cowles Maria Green, and Caporaso James (Ithaca; London: Cornell University Press, 2001), 4, преузето: 20. новембар, 2020. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctv3mt9rp.4>.

glašavajući logiku primerenosti.<sup>228</sup> Za potrebe naše analize, značajnija je teorija racionalnog izbora, sa modelom „spoljnih podsticaja”, koji su razvili Šimelfenig i Sedmajer (*Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier*)<sup>229</sup>. Prema ovom modelu, moć EU u procesu pristupanja mnogo je veća u odnosu na države kandidate za članstvo. U takvim okolnostima, Unija može politikom uslovljavanja da „natera” članice da izvršavaju prethodno postavljene uslove i reforme u cilju članstva u EU.

Kako dolazi do strukturne transformacije? Borzel i Ris u knjizi *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Changes*, definišu evropeizaciju kao „nastanak i razvoj na nivou EU različitih struktura upravljanja koje utiču na već uspostavljene strukture nacionalnih država, kako ih menjaju, njihove institucije i političku kulturu”<sup>230</sup>. Oni navode tri koraka (*Three-step approach*) u okviru procesa evropeizacije koji vode do strukturnih promena u državama članicama ili kandidatima za članstvo.

Prvi korak jeste i prva faza procesa evropeizacije koja podrazumeva postojanje „formalnih i neformalnih normi, pravila, regulativa, procedura, praksi – na evropskom nivou”<sup>231</sup>.

FIGURE 1.1. EUROPEANIZATION AND DOMESTIC STRUCTURAL CHANGE



Izvor: Risse Thomas, Cowles Maria Green, and Caporaso James (eds.). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. (Ithaca; London: Cornell University Press, 2001), 6.

<sup>228</sup> Tanja A. Börzel and Thomas Risse, „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change” (European Integration online Papers (EIoP) 2000), citirano u: Mark A. Pollack, „Rational Choice and EU Politics” In *Sage Handbook on European Union Politics*, edited by Jørgensen, Knud and Pollack, Mark and Rosamond, Ben, (Saga Publications, 2007), 41, preuzeto: 18. novembar 2020. [http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/00\\_56.pdf](http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/00_56.pdf).

<sup>229</sup> Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2005), 52. Preuzeto: 12. novembar 2020. [https://books.google.rs/books?hl=sr&lr=&id=YYvXpCRYFj8C&oi=fnd&pg=PR7&dq=Frank+Schimmelfennig,+Ulrich+Sedelmeier&ots=dGWVuhLqos&sig=9shz--IYPn-CQU7C931qXyOWYJs&redir\\_esc=y#v=snippet&q=three%20models&f=false](https://books.google.rs/books?hl=sr&lr=&id=YYvXpCRYFj8C&oi=fnd&pg=PR7&dq=Frank+Schimmelfennig,+Ulrich+Sedelmeier&ots=dGWVuhLqos&sig=9shz--IYPn-CQU7C931qXyOWYJs&redir_esc=y#v=snippet&q=three%20models&f=false).

<sup>230</sup> Thomas Risse and Maria Green Cowles, and James Caporaso. „Europeanization and Domestic Change: Introduction.” In *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, (eds.) Risse Thomas, Cowles Maria Green, and Caporaso James (Ithaca; London: Cornell University Press, 2001), 6, preuzeto: 20. novembar, 2020. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctv3mt9rp.4>.

<sup>231</sup> Ibid.

Drugi korak, koji bitno utiče na brzinu i uspešnost procesa evropeizacije definiše se kao *Goodnessoffit* – stepen institucionalne kompatibilnosti<sup>232</sup>, između „procesa evropeizacije i domaćeg institucionalnog okvira, pravila, praksi i dr“<sup>233</sup>. Pomoću stepena kompatibilnosti definiše se adaptivni pritisak (*adaptationalpressures*). Što je viši nivo kompatibilnosti između evropskih i domaćih politika i institucija, to je niži adaptivni pritisak i lakše je izvršiti promenu/reformu, i obrnuto. Međutim, veoma česte su i situacije kada imamo neslaganja između EU i nacionalnog nivoa. U takvim situacijama govorimo o postojanju dve vrste neslaganja (*misfit*) kojima evropeizacija vrši pritisak na države članice ili države kandidate za članstvo. Prvo, evropske politike mogu dovesti do neslaganja između evropskih pravila i propisa i domaće politike. Drugi tip neslaganja je neslaganje institucija (institucionalnih struktura).

Osnovna teza Borzelove i Risa je da se evropeizacija dešava samo ako postoji odstupanje, nespojivost ili neslaganje između institucionalnih procesa i politika na evropskom i na domaćem nivo. Međutim, kada je odstupanje – bilo između evropske i nacionalne politike, bilo između institucija – veliko, države teže uspevaju da reše postojeći *misfit*. U tim situacijama može se dogoditi da se institucionalni veto nalazi u rukama domaćih aktera koji se protive evropskim integracijama, što može otežati evropeizaciju, čak i u slučaju manjeg adaptivnog pritiska. Isto tako, veto se može naći i među akterima na nivou EU, što takođe može usporiti proces evropeizacije (blokiranjem glasanja u institucijama, neotvaranjem poglavlja...).

U slučaju visokog adaptivnog pritiska koji može da blokira implementaciju promena „višestruki veto igrači“ (*Medating Factors – Institutions and Astor Strategies*) imaju značajnu ulogu, kao treći činilac procesa evropeizacije koji, na kraju, treba da rezultira strukturnom promenom. Postojanje i delovanje višestrukih veto igrača je od presudnog je značaja za strukturnu adaptaciju i unutrašnje strukturne promene. Posrednički faktori ovde mogu biti službeni organi, ali i politička i administrativna kultura društva, dok od preovlađujućeg kolektivnog razumevanja evropeizacije zavisi napredak strukturnih promena.<sup>234</sup>

Kroz sve ove procese nužno prolaze i jedinice lokalne samouprave, te i one moraju da razumeju, ali i da rade na unapređivanju evropeizacije, odnosno poboljšanja kvaliteta života na lokalnu, samim tim – i svih građana u državi.

## LOKALNA SAMOUPRAVA U SRBIJI: PRAVNA REGULATIVA I EVROPSKI STANDARDI

Lokalna samouprava organizovana je na tri niva: opština, okrug i region. Neretko, javlja se grad kao viši nivo organizacije od okruga i opštine. U Srbiji postoji 174 jedinica lokalne samouprave.<sup>235</sup> Lokalna samouprava ima odgovarajući stepen slo-

<sup>232</sup> Ibid.

<sup>233</sup> Ibid.

<sup>234</sup> Ibid, 6–9.

<sup>235</sup> Закон о територијалној организацији Републике Србије, „Службенигласник РС», бр. 129/2007, 18/2016 и 47/2018, преузето: 21. новембар 2020. [http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/zakon\\_o\\_teritorijalnoj\\_organizaciji\\_republike\\_srbije.pdf](http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/zakon_o_teritorijalnoj_organizaciji_republike_srbije.pdf).

bode, samostalnosti i materijalnih mogućnosti za ostvarivanje svojih izvornih i ustavnih funkcija.<sup>236</sup> Karakterišu je još tri elementa: područje, samostalnost i odnos sa građanima<sup>237</sup>. Bitno je i napomenuti da lokalni organi vlasti nisu u hijerarhijski podređenom položaju u odnosu na centralne organe vlasti.<sup>238</sup> Stoga, najvažniji element za uspešno funkcionisanje lokalne samouprave jeste njen odnos prema državi. Jer, lokalna samouprava svoj puni kapacitet postiže samo ako između nje i države postoji princip supsidijarnosti.<sup>239</sup>

Uzimajući u obzir različite pristupe u definisanju lokalne samouprave, Petar Matić izdvaja jednu opštu, i možemo reći sveobuhvatnu definiciju koja određuje „lokalnu samoupravu kao oblik prenosa nadležnosti i poslova od centralnih ka lokalnim organima vlasti s ciljem približavanja procesa donošenja odluka građanima”<sup>240</sup>. To znači da lokalni organi, sa jedne strane, olakšavaju pristup građana institucijama, dok, s druge strane, centralna vlast funkcioniše bolje ukoliko postoji devolucija. Na taj način, prenosom nadležnosti na lokalne instance, centar biva rasterećen mnoštva poslova koje prosto nije funkcionalno da obavlja. Usled te bliskosti i neposredne veze sa građanima, lokalnu samoupravu sačinjava mnoštvo komponenti. Učestale interakcije između vlasti i stanovnika ovaj pojam čine ne samo pravnim i politikološkim, već u širem smislu i sociološkim i prostornim.<sup>241</sup>

Frančesko Kjelberg (*Kjelberg Francesko*) pokušao je da ograniči polje proučavanja lokalne samouprave na tri oblasti pomoću kojih je moguće utvrditi stepen njene razvijenosti u političkom sistemu. To su: a) sloboda ili stepen autonomije; b) demokratskiost ili otvorenost prema građanima, odnosno mogućnost njihove direktne i neposredne participacije, i c) efikasnost kao sposobnost da se odgovori na zahteve korisnika lokalnog servisa.<sup>242</sup>

Kada je u pitanju pravno regulisanje lokalne samouprave u Republici Srbiji, pre nego ukažemo na trenutnu pravnu regulativu, neophodno je podsetiti se načela i odredbi *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi*, prvog multilateralnog pravnog in-

---

<sup>236</sup> Đorđe Pavlović i Milan Vlatković, *Sistem i finansiranje lokalne samouprave u Republici Srbiji* (Beograd: Zavod za unapređenje i rentabilnost poslovanja, 2000), 88.

<sup>237</sup> Pavle Nikolić, *Ustavno pravo* (treće izmenjeno izdanje). (Beograd: Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SRJ, 1994), 442–443.

<sup>238</sup> Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave*, 67.

<sup>239</sup> Princip supsidijarnosti nalaže da se odluke donose na nivou koji je najbliži građanima i u postupku koji će, u najvećoj meri, obezbediti učestvovanje građana i reflektovati njihove specifične potrebe u lokalnoj ili regionalnoj zajednici. Na ovaj način ukazuje se na to da brojne odluke EU utiču na lokalne i regionalne vlasti i da se efekti prilagođavanja najviše reflektuju na tom nivou. Više u: Dušan Aničić i Dragiša Veličković, *Lokalni razvoj u funkciji povećanja društvenog blagostanja u Srbiji* (Beograd: Institut za ekonomiku poljoprivrede, 2019), 57.

<sup>240</sup> Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave*, 15.

<sup>241</sup> Snežana Đorđević, „Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli” (Beograd: Čigoja štampa, 2002), 30; citirano u: Petar Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave*, 15.

<sup>242</sup> Francesco, Kjelberg, „The Changing Values of Local Government”, *Annals of American Academy of Political and Social Sciences; Local Governance Around the World*, (Sage Publications, 1995), 42; citirano u: Petar Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave* (Beograd: Institut za političke studije, 2012), 15.

strumenta koji definiše i štiti principe lokalne samouprave, usvojenog od strane Komiteta ministara Saveta Evrope, 1985. godine.

Srbija je Povelju ratifikovala 2007. godine i od tog trenutka nastoji da svoju pravnu regulativu uskladi sa standardima proklamovanim u Povelji. Izmene i dopune zakona o lokalnoj samoupravi (ZSL) iz 2018, kao i Zakon o potvrđivanju dodatnog protokola Evropske povelje o lokalnoj samoupravi predstavljaju napredak Srbije u usklađivanju sa evropskim standardima i o tome će biti više reči u kasnijem delu teksta.

### *Osnovna načela Evropske povelje o lokalnoj samoupravi*

Savet Evrope usvojio je Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi 1985. godine. Od tada je značaj demokratskih reformi lokalnih zajednica visoko rangiran u načelima i ciljevima evropskih država. Povelja otelotvoruje poziciju da je stepen samouprave koje uživaju lokalne vlasti odraz demokratičnosti jednog društva u celini. Ovim dokumentom ne nameće se jedinstven model lokalne samouprave koji bi bio primenljiv na sve države članice Saveta Evrope. Reč je o minimumu standarda u uspostavljanju, funkcionisanju, procenjivanju i zaštiti nivoa vlasti koji je najbliži građanima i obezbeđuje efektivno učestvovanje članova konkretne lokalne zajednice u odlučivanju o onome što se tiče njihovog svakodnevnog života. Srbija je Povelju ratifikovala 23. jula 2007. godine.<sup>243</sup>

U preambuli Povelje istaknuto je da „... je pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova demokratski princip koji važi u svim zemljama članicama Saveta Evrope”. Sledstveno je naglašeno uverenje „...da je najneposrednije ostvarivanje ovog prava moguće upravo na lokalnom nivou i da *samo lokalne vlasti sa stvarnim odgovornostima mogu da obezbede upravu koja će biti i efikasna i bliska građanima*”.<sup>244</sup> Tako se lokalna samouprava definiše kao pravo i sposobnost lokalnih vlasti da u granicama zakona reguliše i upravlja suštinskim delom javnih poslova u okviru sopstvenih ovlašćenja, a u skladu s interesima lokalnog stanovništva<sup>245</sup>.

Rezimirajući načela i standarde proklamovane Poveljom, Petar Matić ističe minimum osnovnih načela koja se Poveljom navode kao zajednički cilj:

- ustavno ili zakonsko regulisanje lokalne samouprave;
- ostvarivanje prava lokalne samouprave putem skupštine ili saveta, izabranih opštim, neposrednim, ravnopravnim biračkim pravom, tajnim glasanjem (čl. 2);
- pravo i sposobnost lokalnih vlasti da u okviru ustava i zakona odgovorno regulišu i upravljaju bitnim delom javnih poslova u interesu građana (čl. 3);

---

<sup>243</sup> (2007) Zakon o potvrđivanju evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Sl. glasnik – Međunarodni ugovori RS, br. 70, preuzeto: 14. novembar 2020. <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Zakon-o-potvrđivanju-Evropske-povelje-o-LS.pdf>.

<sup>244</sup> Preambula, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (Savet Evrope, 1985), preuzeto: 14. novembar 2020. <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-serbian/168098bc1b>.

<sup>245</sup> Član 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Savet Evrope, 1985), preuzeto: 14. novembar 2020. <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-serbian/168098bc1b>.

- samostalnost lokalnih vlasti u vršenju izvornih poslova, bez mešanja viših vlasti, izuzev po zakonu ili u okviru nadzora (čl. 4);
- pravo lokalnih vlasti na inicijativu u stvarima iz kojih nisu isključene, ili koje nisu dodeljene drugim organima (čl. 4);
- pravo lokalnih zajednica da budu konsultovane u pitanjima koja ih se tiču, a oko promene teritorije i oko referenduma (čl. 5);
- nadzor nad izvornim poslovima lokalne vlasti vrši se isključivo u pogledu zakonitosti, a samo kod poverenih poslova i u pogledu celishodnosti (čl. 8);
- pravo na sopstvena finansijska sredstva, od kojih deo od lokalnih poreza i taksi, uz slobodu raspolaganja u skladu sa zakonom i u okviru ovlašćenja (čl. 9);
- zaštita finansijski slabih opština (čl. 9);
- pravo lokalnih vlasti na saradnju i udruživanje sa drugim odgovarajućim organima, u drugim državama i u međunarodnim asocijacijama (čl. 10);
- lokalne vlasti imaju pravo na pravna sredstva radi obezbeđivanja slobodnog obavljanja svojih dužnosti i poštovanja načela lokalne samouprave ustanovljenim ustavom ili zakonima zemlje kojoj pripadaju (čl. 11).<sup>246</sup>

Na osnovu predočenih opredeljenja Povelje, Matić izvodi zaključak da se jasno vidi šta se očekuje od prilagođavanja naše lokalne samouprave evropskim zahtevima. To su:

- demokratičnost i otvorenost u radu;
- da se lokalna samouprava uređuje i štiti ustavom ili zakonom (jačanje pravne države);
- efikasnost i neposrednost u službi građanima;
- poštovanje ravnopravnosti;
- autonomnost u okvirima datim ustavom i zakonima;
- inicijativnost u razvijanju neposredne demokratije;
- odgovornost predstavnika, funkcionera, službi itd.<sup>247</sup>

Srbija nastoji da prilagodi svoju pravnu regulativu navedenim evropskim načelima i standardima. S tim u vezi, Zakon o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi, iz 2018, umnogome predstavlja korak napred.

#### *Novine u pravnom regulisanju oblasti lokalne samouprave*

U odredbi člana 12. Ustava Republike Srbije (2006)<sup>248</sup> stoji da je „državna vlast ograničena pravom građana na teritorijalnu autonomiju i lokalnu samoupravu“, čime se, pored ostalog, jasno ističe distinkcija između državne vlasti, s jedne strane, i teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, s druge strane<sup>249</sup>. Potom je, zakonom iz 2007, definisano da je „Lokalna samouprava, pravo lokalnog stanovništva da ne-

<sup>246</sup> Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave*, 71–72”

<sup>247</sup> Ibid, 152.

<sup>248</sup> Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, broj 98/06).

<sup>249</sup> Miloš Petrović, *Socijalna komponenta lokalne samouprave u Republici Srbiji* (Novi Pazar: Naučne publikacije državnog Univerziteta u Novom Pazaru 2020), 122.

posredno i preko slobodno izabranih predstavnika upravlja javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg lokalnog interesa”.<sup>250</sup>

Narodna Skupština Republike Srbije usvojila je, 20. juna 2018, Zakon o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi (ZLS) koji predstavlja još jedan normativni korak napred ka efikasnoj, kvalitetnoj, modernoj i otvorenoj lokalnoj samoupravi<sup>251</sup>. Pored ovog Zakona, Narodna skupština usvojila je i Zakon o potvrđivanju dodatnog protokola Evropske povelje o lokalnoj samoupravi o pravu da se učestvuje u poslovima lokalnih vlasti, što svedoči o konsekvantnom usklađivanju sistema lokalne samouprave sa evropskim standardima.

Važne izmene unesene Zakonom o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi odnose se posebno na četiri nove odredbe: 1) učestvovanje javnosti u radu lokalne samouprave; 2) proširivanje delokruga skupštine opštine i opštinskog veća; 3) uređivanje, funkcionisanje i nadzor mesne samouprave – mesnih zajednica, i 4) ostvarivanje međuopštinske saradnje.<sup>252</sup> Pored toga, zakonskim izmenama dodatno je ojačana procedura javne rasprave tako što je predviđeno obavezno sprovođenje postupka javne rasprave prilikom donošenja najznačajnijih pravnih akata<sup>253</sup>. Ovo je posebno važno sa aspekta transparentnosti rada jedinica lokalne samouprave i neposrednog uključivanja građana u proces donošenja odluka.

Kada je u pitanju proces evropskih integracija i usklađivanje standarda u oblasti lokalne samouprave, u odredbi člana 13 posebno je dodato da „jedinica lokalne samouprave, u okviru svojih nadležnosti preko svojih organa, prati proces evropskih integracija Republike Srbije i razvija za to potrebne administrativne kapacitete, u skladu sa zakonom i utvrđenom politikom Republike Srbije.” Takođe, skupština opštine dobija dve dodatne nadležnosti – da donosi prostorni i urbanistički plan opštine i programe uređivanja građevinskog zemljišta, kao i da bira i razrešava lokalnog ombudsmana<sup>254</sup>.

Usvojenim izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi proširuje se i delokrug opštinskog veća sa dve nove nadležnosti. Jedna je da „prati realizaciju programa poslovanja i vrši koordinaciju rada javnih preduzeća čiji je opština osnivač”, a druga – da podnosi tromesečni izveštaj o radu javnih preduzeća skupštini opštine, radi daljeg izveštavanja u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravni položaj javnih preduzeća”<sup>255</sup>.

<sup>250</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18).

<sup>251</sup> Stalna konferencija gradova i opština, „Usvojen Zakon o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi”, preuzeto: 15. novembar 2020, <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/1995/usvojen-zakon-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-lokalnoj-samoupravi>.

<sup>252</sup> Ibid.

<sup>253</sup> Član 11 Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18) – (statuta, budžeta (u delu planiranja investicija), strateških planova razvoja, utvrđivanja stope izvornih prihoda, prostornih i urbanističkih planova, kao i drugih opštih akata)

<sup>254</sup> Član 32 Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18). op.cit.

<sup>255</sup> Član 46 Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18). op.cit.



Konačno, izmenama ZLS broj potpisa za građansku inicijativu sada iznosi fiksnih 5% od ukupnog broja građana sa biračkim pravom<sup>256</sup>.

Bitne izmene i dopune osnovnog pravnog okvira za lokalnu samoupravu odnose se na bolje i jasnije definisanje položaja mesne samouprave i rada njenih organa, kao i na uvođenje prava nadzora organa JLS nad zakonitošću rada i akata mesne zajednice. Konačno, nove odredbe ZLS uređuju da opština ili grad pružaju pomoć mesnim zajednicama u obavljanju njenih administrativno-tehničkih i finansijsko-materijalnih poslova<sup>257</sup>. Takođe se proširuje okvir za ostvarivanje međuopštinske saradnje u Srbiji. Budući da je takva interakcija jedan od ključnih pravaca daljeg razvoja lokalne samouprave, proširene su mogućnosti međuopštinske saradnje i na poslovima iz sfere poverenih nadležnosti.<sup>258</sup>

Dodatne novine donesene su i u materiji vršenja dužnosti odbornika, sazivanja sednica skupštine opštine/grada, ustanovljavanja lokalnog (zajedničkog) ombudsmena, ostavke predsednika opštine/gradonačelnika, kao i sastava i rada saveta za međunacionalne odnose, i dr.

U cilju unapređivanja kvaliteta lokalnog servisiranja građanskih interesa, u poslednjem delu rada pažnja se usmerava na reformske izazove, uključujući preporuke za dalju modernizaciju i demokratizaciju lokalne samouprave. Inspiracija za to su nalazi Stalne konferencija gradova i opština (u daljem tekstu SKGO), kao i Izveštaj Evropske komisije o napretku za Srbiju u 2020. godini.<sup>259</sup>

## IZAZOVI I PREPORUKE ZA REFORMU JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Iako je u Izveštaju Evropske komisije istaknuto da je u oblasti reforme javne uprave (Public and Administrative Reforms – PAR) postignut najveći napredak,<sup>260</sup> u dokumentu se ukazuje i na izazove, kao i neophodne reforme na lokalnom nivou.

Kao što smo već napomenuli, *uređenje odnosa između centralnog i lokalnog nivoa*, od presudnog je značaja da bi jedinice lokalne samouprave autonomno funkcionisale i, samim tim, predstavlja jedan od ključnih izazova sa kojima se suočava ovaj „najniži“ nivo u vertikalnoj organizaciji vlasti. S tim u vezi, oblik i stepen *decentralizacije* vlasti direktno određuje stepen samostalnosti lokalne samouprave i mogućnosti da ona određene poslove obavlja samostalno. U suprotnom, ne možemo govoriti o samoupravi i lokalnoj autonomiji<sup>261</sup>.

<sup>256</sup> Član 68 stav 3. Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18). op.cit. – Nadležni organ opštine dužan je da na internet prezentaciji opštine odnosno na drugi primeren način obavesti javnost da je otpočeo rad na pripremi propisa koje donosi skupština. Radi sprovođenja javne rasprave, potrebno je da predlog građana svojim potpisima podrži najmanje 100 građana sa biračkim pravom na teritoriji opštine.

<sup>257</sup> Član 74 Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18). op.cit.

<sup>258</sup> Član 88, 88a, 88b, 88c, 88d Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18). op.cit.

<sup>259</sup> European Commission, „Serbia 2020 Report”, preuzeto: 25. novembar 2020, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf).

<sup>260</sup> Nivo pripremljenosti –umereno pripremljena (Moderately prepared) (ocena3).

<sup>261</sup> Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave*, 18.

Lokalna samouprava predstavlja važan nivo u implementaciji zahteva iz procesa pristupanja EU i korišćenju fondova EU. Iz tih razloga, izuzetno je bitno ulagati u administrativne kapacitete lokalnih samouprava, uključujući dalju obuku kadrova. Upravo je sa *korišćenjem sredstava iz pretpristupnih fondova* (IPA fondova) povezan niz izazova sa kojima se jedinice lokalne samouprave suočavaju, pre svega sa deficitom kvalifikovanih kadrova za apliciranje, pripremu i sprovođenje evropskih projekata.

SKGO markira još jedan izazov za lokalne samouprave. Reč je o *nepostojanju ili nedovoljnosti sredstava za pred-finansiranje i ko-finansiranje projekata*, što jedinice lokalnih samouprava čini dodatno zavisnim od centralnog nivoa, jer nisu u mogućnosti da same sprovedu projekte i da, na taj način dobave sredstva u svoje budžete.

Preporuke SKGO u ovoj oblasti odnose se na „*uključivanje lokalnih samouprava i nacionalne asocijacije u deo sistema i mehanizma za programiranje i planiranje IPA razvojne pomoći i programa prekogranične saradnje*, kako bi zastupali potrebe i prioritete lokalnog nivoa za finansiranje”<sup>262</sup>. Ekspertska i konsultantska uloga Stalne konferencija gradova i opština, u ovom procesu je od ogromnog značaja. Drugi partner u ovoj oblasti svakako može biti Delegacija Evropske unije u Srbiji kroz podršku u naporima da se pojednostave pravila i procedure EU u sprovođenju projekata.

Obrazovanje kadrova i građana, još jedan je u nizu izazova za jedinice lokalne samouprave. U svom Izveštaju za 2020. godinu za Srbiju, Evropska komisija ističe da su *lokalni administrativni kapaciteti i dalje slabi* i da još uvek postoje značajne razlike između opština. Lokalne nadležnosti još uvek ostaju bez odgovarajuće analize kapaciteta i potrebnih ljudskih/finansijskih resursa.

S obzirom da je *unapređivanje znanja i veština lokalnih službenika* od izuzetne važnosti, ono se nastoji postići, pre svega, *stručnim usavršavanjem kojim rukovodi Nacionalna agencija za javnu upravu*. U tom kontekstu, Izveštaj konstatuje: „Sveobuhvatan program profesionalnog razvoja za državne službenike na visokom položaju usvojen (je) kao deo programa obuke za 2020. godinu”,<sup>263</sup> te da ga je neophodno implementirati.

*Nedovoljna uključenost i izostanak konsultacija sa predstavnicima lokalne samouprave i centralnog nivoa vlasti* onemogućavaju da lokalne samouprave predoče svoje specifične potrebe i izazove. Zbog toga je neophodno da donosioci odluka na lokalnom nivou budu sistemski uključeni u razmatranje pitanja povezanih sa procesom pristupanja. Regularna *razmena informacija i konsultacija, saradnja SKGO, Delegacije EU u Srbiji i resornih ministarstava* je od izuzetnog značaja. U tom smislu, funkcionalno je *uključivanje predstavnika SKGO u pregovaračke grupe* (za sada

<sup>262</sup> Александра Вукмировић, ур. *Евројске новості: Евројски билтен – број 2* (Београд: Стална конференција градова и општина, 2020), преузето: 20. новембар 2020, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/433/233/1604332338\\_EU%20bilten%202%20linkovan%20\(002\).pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/433/233/1604332338_EU%20bilten%202%20linkovan%20(002).pdf).

<sup>263</sup> European Commission, „Serbia 2020 Report”, преузето: 25. новембар 2020, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf).

su uključeni u rad za poglavlja 22, 37 i 5),<sup>264</sup> a što je u skladu i sa Izveštajem Komisije u kojem je naznačena nužnost formiranja pregovaračkog tima u što kraćem vremenskom periodu.

Kao vrlo važna u ovom procesu ističe se i *uloga lokalnih medija*. Oni su posrednici, izviestoci i tumači onoga što, s jedne strane, rade lokalne samouprave i – na koji način donose i sprovode određene javne politike, a, s druge strane, onoga šta su realne potrebe građana, i na koji način se primena tih politika konkretno odražava na njihove potrebe. U Izveštaju Evropske komisije ističe se da je u medijskoj strategiji „prepoznato” kako su „... slučajevi pretnji, zastrašivanja i nasilja nad novinarima i dalje (su) izvor ozbiljne zabrinutosti”. Iz tog razloga, neophodno je *uspostaviti transparentnost u pogledu vlasništva nad medijima i raspodele javnih sredstava*, posebno na lokalnom nivou.<sup>265</sup>

Višestruki izazov za jedinice lokalne samouprave predstavlja *oblasti životne sredine i klimatskih promena*. Kada je Izveštaj Evropske komisije u pitanju, preporuke iz 2019. godine i dalje važe, te tako Srbija treba da „*poboljša svoje administrativne kapacitete na centralnom i lokalnom nivou, uključujući inspekcije, da izrađuje pravne propise, ostavlja dovoljno vremena za konsultacije u procesu izrade propisa i obezbedi sprovođenje kvalitativnih javnih rasprava, naročito na lokalnom nivou*”. Takođe, neophodno „*poboljšanje lokalnog upravljanja, naročito u pogledu rada i održavanja postrojenja za vode i otpadne vode, i dalje predstavlja prioritet*.”<sup>266</sup>

Kriza izazvana pandemijom virusa (Covid-19), izbacila je na površinu i *neophodnost većih ulaganja i razvoja sektora zdravstvene zaštite*. U tom svetlu, još aktuelnije mesto iz Izveštaja Komisije jeste gde je navedeno da Srbija tek treba da se *poveže na Zajednički komunikacioni i informacioni sistem za vanredne situacije (CE-CIS)*. Ovo glavno sredstvo za komunikaciju u kriznim situacijama među članicama Mehanizma Evropske unije za civilnu zaštitu može značajno koristiti i našim jedinicama lokalne samouprave.

Jedna od glavnih preporuka ali i osnov svih izazova jeste *izgradnja poverenja* na relaciji građani- lokalna samouprava. U tom smislu važno je raditi na zajedničkom dizajniranju lokalne demokratije sa građanima, pre svega na praktikovanju otvorene uprave zajedničkim pokretanjem tema i multisektorskom saradnjom. Jedino ovakvim pristupom moguće je uspostaviti pravovremen i kvalitetan odgovor lokalnih vlasti na potrebe i zahteve građana.

Resursi i pripremljenost lokalne samouprave da uspešno sprovede reforme u pomenutim oblastima opredeliće umnogome i tempo evropskih integracija Srbije. Ove reforme podrazumevaju viši stepen decentralizacije, unapređene administrativne kapacitete i finansijsku autonomiju.

---

<sup>264</sup> U Izveštaju je takođe istaknuto da „Srpski pregovarački tim zabeležio je značajnu fluktuaciju zaposlenih, što se negativno odrazilo na njegovu sposobnost da ispunji svoju koordinacionu ulogu. Potrebno je da se adekvatni ljudski i finansijski resursi dodele svim uključenim institucijama kako bi Srbija mogla da ispunji svoje ciljeve u pogledu pregovora o pristupanju EU.”

<sup>265</sup> European Commission, „Serbia 2020 Report”, preuzeto: 25. novembar 2020, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf).

<sup>266</sup> Ibid.

## ZAKLJUČAK

Lokalna samouprava značajna je za razvoj političkog sistema i države u celini. Razumevanje potreba lokalnih zajednica, znači razumevanje potreba građana. Konstantan rad na unapređivanju jedinica lokalne samouprave dužnost je države, koja Ustavom „u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad, zakonom može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave“ (čl. 137).

U procesu transformacije, modernizacije i demokratizacije jedinica lokalne samouprave u Srbiji, značaj evropskih integracija i podrška EU, preko fondova i ekspertske pomoći, od presudnog je značaja. Moto: „Evropa bliža građanima“ u potpunosti odlikava značaj i mesto lokalne samouprave u sistemu Evropske unije. Isti značaj lokalne samouprave prenesen je i na pregovarački proces Srbije za članstvo u Uniji: od ukupno 35 pregovaračkih poglavlja, lokalna samouprava uključena je u 21 poglavlje.

Kreiranje politika u oblasti lokalne samouprave pripada lokalnim zajednicama. Taj princip treba da osigura da pri promeni vlasti ne dođe i do radikalnih izmena već usvojenih strateških planova i politika, odnosno do obustavljanja prethodnih uspešnih i korisnih reformi promena i projekata.

Unapređivanjem administrativnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave za dobijanje sredstava iz EU fondova obezbeđuje se njena finansijska stabilnost, i istovremeno se snaže ukupni potencijali i resursi autonomnog delovanja i samoupravljanja.

Zajedničkim radom, konsultacijama, monitorinzima i izveštavanjima Stalne konferencija gradova i opština, resornih ministarstava, Delegacije EU u Srbiji i drugih predstavničkih institucija EU u Srbiji, moguće je ubrzati reformske procese. Značajan činilac ovog procesa su i poverenje između građana i vlasti, kao i informisanost i obrazovanje građana. Građani imaju pravo ali i obavezu da posredno ili neposredno učestvuju u odlučivanju o pitanjima koja su od značaja za njihovu lokalnu zajednicu, kao i u sprovođenju tih odluka.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave angažovano je na izradi Programa za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji. Nacrt programa je napravljen, a nakon komentara i sugestija članova Posebne radne grupe, očekuje se finalizacija predloga Programa<sup>267</sup>. Ostaje nam da pratimo realizacija Programa, kao i da ličnim angažmanom doprinesemo razvoju lokalne samouprave po meri evropskih standarda.

## LITERATURA

Vukmirović, Aleksandra, ur., *Евројске новостии* (Европски билтен – број 2). Београд: Стална конференција градова и општина, 2020. Преузето: 20. новембар 2020, [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/433/233/1604332338\\_EU%20bilten%202%20linkovan%20\(002\).pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/160/433/233/1604332338_EU%20bilten%202%20linkovan%20(002).pdf).

---

<sup>267</sup> Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, „Aktivnosti na izradi Programa za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji“, preuzeto: 28. novembar 2020, <http://mduls.gov.rs/Obavestjenja/aktivnosti-na-izradi-programa-za-reformu-sistema-lokalne-samouprave-u-republici-srbiji/>.

- Ђорђевић, Снежана. *Ренесанса локалне власти – ујоредни модели*. Београд: Чигоја штампа, 2002.
- Закон о територијалној организацији Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 129/2007, 18/2016 и 47/2018.
- Европска повеља о локалној самоуправи. Савет Европе, 1985. Приступљено: 14. новембар 2020, <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-serbian/168098bc1b>.
- Европска Комисија. *Serbia 2020 Report*. Приступљено: 25. новембар 2020, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf).
- Матић, Петар. *Redizajniranje lokalne samouprave*. Београд: Институт за политичке студије, 2012.
- Министарство државне управе и локалне самоуправе. *Aktivnosti na izradi Programa za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji*, 26. новембар 2020. Приступљено: 28. новембар 2020, <http://mduls.gov.rs/obavestenja/aktivnosti-na-izradi-programa-za-reformu-sistema-lokalne-samouprave-u-republici-srbiji/>.
- Николић, Павле. *Ustavno pravo* (треће изменјено издање). (Београд: Новинско-издавачка установа Службени лист СРЈ, 1994), 442–443.
- Павловић, Ђорђе и Влатковић, Милан. *Систем и финансирање локалне самоуправе у Републици Србији*. Београд: Завод за унапређење и рентабилност пословања, 2000.
- Петровић, Милош. *Сocijalna компонента локалне самоуправе у Републици Србији*. Нови Пазар: Научне публикације државног Универзитета у Новом Пазару 2020.
- Pollack, A. Mark. „Rational Choice and EU Politics” In *Sage Handbook on European Union Politics*, (eds.) Jørgensen, Knud and Pollack, Mark and Ben, Rosamond. SAGE Publications, 2006.
- Risse, Thomas and Cowles Maria Green, and James Caporaso (eds.). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca; London: Cornell University Press, 2001.
- Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier. *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2005.
- Стална конференција градова и општина, Усвојен Закон о изменама и допунама закона о локалној самоуправи. Приступљено: 15. новембар 2020. Vesti – Усвојен Закон о изменама и допунама закона о локалној самоуправи (skgo.org).
- Устав Републике Србије („Сл. гласник РС”, број 98/06).
- Закона о локалној самоуправи („Сл. гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18).