

Андријана Лазаревић¹

МОДЕРНИЗАЦИЈА И ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ - ИЗАЗОВИ И ПРЕПОРУКЕ

Сажетак

Питање децентрализације, и уже, питање модернизације и демократизације локалне самоуправе, њено редизајнирање и усклађивање са европским стандардима и вредностима од посебног је значаја за транзиционе политичке системе у које се, свакако, убраја и Република Србија. Предмет анализе овог рада су домети, утицај али и изазови које процес европских интеграција Републике Србије поставља пред јединице локалне самоуправе. Полазећи од процеса европеизације, ауторка настоји да понуди одговор на питање како поменути процес али и стандарди и регулатива на европском нивоу утичу на структуру, надлежности и реформу јединица локалне самоуправе. Анализом постојећег правног оквира, препорука које даје Стална конференција градова и општина, као заступник интереса локалних самоуправа, али и анализом Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2020. годину, ауторка у последњем делу рада разматра низ изазова и представља препоруке за даљу реформу јединица локалне самоуправе у Републици Србији.

Кључне речи: локална самоуправа, европеизација, европски стандарди на локалном нивоу, Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2020. годину, реформа

УВОД

Уређивање односа, самим тим и подела надлежности, између централног и локалног нивоа, једно је од најбитнијих питања вертикалне организације власти али и политичког система у целини. Демократске реформе политичких система у земљама у транзицији али

¹ Факултет политичких наука – докторске студије политикологије.

и очување демократије у системима у којима је демократија у фази консолидације нису могуће без модернизовања и демократизације основног нивоа политичке организације, локалне власти и локалне самоуправе.²

Република Србија као свој главни спољнополитички циљ истиче чланство у Европској унији. Од 2014. године, када је одржана прва међувладина конференција и формално започети преговори о приступању, отпочиње и процес европеизације, у смислу усвајања правних тековина, усклађивања политика, прихватања и имплементације вредности Европске уније и др. У преговорима за чланство у Унији, Република Србија је, до сада, од укупно 35 отворила 18 преговарачких поглавља и затворила 2. Национална конференција градова и општина нашла је да је питање локалне самоуправе од значаја за чак 21 поглавље од поменутих 35.³ Стога, значај локалне самоуправе и њене реформе је, у контексту евроинтеграција, од још већег значаја.

Иако неопходни, реформски процеси нису праволинијски и често није могуће за сваку област предвидети егзактне мапе пута са јасно назначеним задацима и временским оквиром за спровођење истих. На реформске процесе утичу како спољни, тако и унутрашњи, политичко-системски фактори. Стога ће предмет овог рада бити анализа домета и утицаја процеса европеизације у области локалне самоуправе у Србији, чији развој доприноси општем, друштвеном развоју; Даље, разматраћемо изазове пред којима су јединице локалне самоуправе у процесу евроинтеграција, да бисмо, на крају, понудили и препоруке за даљу модернизацију и демократизацију јединица локалне самоуправе, у складу са европским стандардима.

У овој анализи, полази се од тврдње да Европска унија својим „уцењивачким потенцијалом” настоји да „примора“ државе чланице, али и кандидате да се реформишу у складу са правом и стандардима Уније. Даље, у овом раду истиче се, да је ради даље модернизације и демократизације јединица локалне самоуправе, поред осталог, од изузетног значаја успостављање интензивне и непрекидне комуникације централног нивоа

² Petar Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave* (Београд: Институт за политичке студије, 2012), 7.

³ Александра Вукмировић, ур. *Европске новости: Европски билтен – број 2* (Београд: Стална конференција градова и општина, 2020.), преузето: 20. април 2021, [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).

власти и јединица локалне самоуправе, да је неопходно укључивање представника јединица локалне самоуправе у преговарачки тим Републике Србије који треба што пре формирати, као и да је важно и повећати улагања у образовање кадрова у јединицама локалне самоуправе и њихово оспособљавање за конкурисање за средства из будућег ИПА ИИИ пакета за 2021-2027. годину, што би, првенствено у економском смислу, било од изузетног значаја за аутономно функционисање јединица локалне самоуправе.

ТЕОРИЈСКИ ОКВИР – ЕВРОПЕИЗАЦИЈА КАО ТРАНСФОРМАТИВНИ ПРОЦЕС

Процес преговарања за чланство у Европској унији подразумева прихватање и имплементацију права ЕУ (*Acquis communautaire*), стандарда, прилагођавање политика и, свакако, институционално редизајнирање државе кандидата за чланство. Процес који је основа и покретач свеобухватних реформи политичког система држава, па и реформи локалне самоуправе, познат је под називом европеизација. Суштину различитих схватања процеса европеизације могуће је свести на *промену или трансформацију*.⁴

Борзел и Рис (*Börzel, Risse*) сугеришу да се европеизација теоријски може проматрати помоћу два различита механизма, један – изведен из рационалног избора који наглашава логику последица, и други – произашао из социолошког институционализма, наглашавајући логику примерености.⁵ За потребе наше анализе, значајнија је теорија рационалног избора, са моделом „спољних подстицаја“, који су развили Шимелфениг и Седмајер (*Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier*).⁶ Према овом моделу, моћ ЕУ у процесу приступања много је већа у односу на државе кандидате за чланство. У таквим околностима,

⁴ 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. април 2021. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctv3mt9rp.4>.

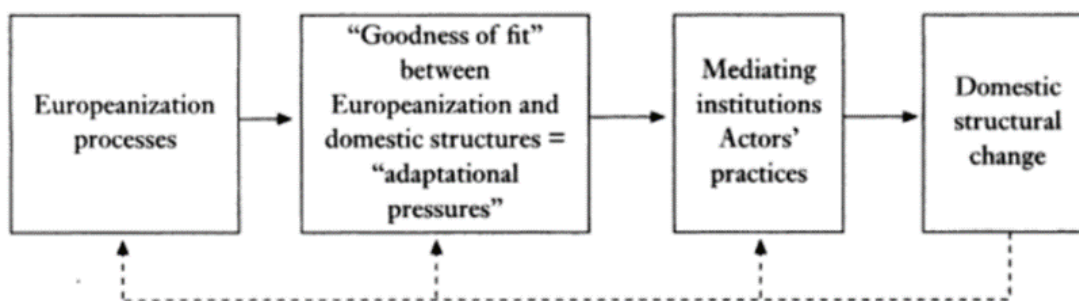
⁵ Tanja A. Börzel and Thomas Risse, "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change" (European Integration online Papers (EIoP) 2000)), citirano u: Mark A. Pollack, "Rational Choice and EU Politics" In *Sage Handbook on European Union Politics*, edited by Jørgensen, Knud and Pollack, Mark and Rosamond, Ben, (Sage Publications, 2007), 41, преузето: 18. новембар 2020. http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/00_56.pdf.

⁶ Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2005), 52. Преузето: 12. новембар 2020. https://books.google.rs/books?hl=sr&lr=&id=YYvXpCRYFj8C&oi=fnd&pg=PR7&dq=Frank+Schimmelfennig,+Ulrich+Sedelmeier&ots=dGWVuhLq0s&sig=9shz--IYPn-CQU7C931qXyOWYJs&redir_esc=y#v=snippet&q=three%20models&f=false.

Унија може политиком условљавања да „натера“ чланице да извршавају претходно постављене услове и реформе у циљу чланства у ЕУ.

Како долази до структурне трансформације? Борзел и Рису књизи *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Changes*, дефинишу *европеизацију* као „настанак и развој на нивоу ЕУ различитих структура управљања које утичу на већ успостављене структуре националних држава, како их мењају, њихове институције и политичку културу“.⁷ Они наводе три корака (*Three-step approach*) у оквиру процеса европеизације који воде до структурних промена у државама чланицама или кандидатима за чланство.

Први корак јесте и прва фаза процеса европеизације која подразумева постојање „формалних и неформалних норми, правила, регулатива, процедура, пракси – на европском нивоу“.⁸



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

Други корак, који битно утиче на брзину и успешност процеса европеизације дефинише се као *Goodnessoffi* - степен институционалне компатибилности⁹, између „процеса европеизације и домаћег институционалног оквира, правила, пракси и др“.¹⁰ Помоћу степена компатибилности дефинише се адаптивни притисак (*adaptational pressures*). Што је виши ниво компатибилности између европских и домаћих

⁷ 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, преузето: 20. новембар , 2020. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctv3mt9rp.4>.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

политика и институција, то је нижи адаптивни притисак и лакше је извршити промену/реформу, и обрнуто. Међутим, веома честе су и ситуације када имамо неслагања између ЕУ и националног нивоа. У таквим ситуацијама говоримо о постојању две врсте неслагања (*misfit*) којима европеизација врши притисак на државе чланице или државе кандидате за чланство. Прво, европске политике могу довести до неслагања између европских правила и прописа и домаће политике. Други тип неслагања је неслагање институција (институционалних структура).

Основна теза Борзелове и Риса је да се европеизација дешава само ако постоји одступање, неспојивост или неслагање између институционалних процеса и политика на европском и на домаћем ниво. Међутим, када је одступање - било између европске и националне политике, било између институција - велико, државе теже успевају да реше постојећи *misfit*. У тим ситуацијама може се догодити да се институционални вето налази у рукама домаћих актера који се противе европским интеграцијама, што може отежати европеизацију, чак и у случају мањег адаптивног притиска. Исто тако, вето се може наћи и међу актерима на нивоу ЕУ, што такође може успорити процес европеизације (блокирањем гласања у институцијама, неотварањем поглавља...).

У случају високог адаптивног притиска који може да блокира имплементацију промена „вишеструки вето играчи” (*Medating Factors – Institutions and Astor Strategies*) имају значајну улогу, као трећи чинилац процеса европеизације који, на крају, треба да резултира структурном променом. Постојање и деловање вишеструких вето играча је од пресудног је значаја за структурну адаптацију и унутрашње структурне промене. Посреднички фактори овде могу бити службени органи, али и политичка и административна култура друштва, док од преовлађујућег колективног разумевања европеизације зависи напредак структурних промена.¹¹

Кроз све ове процесе нужно пролазе и јединице локалне самоуправе, те и оне морају да разумеју, али и да раде на унапређивању европеизације, односно побољшања квалитета живота на локалу, самим тим – и свих грађана у држави.

¹¹ Ibid, 6-9.

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У СРБИЈИ: ПРАВНА РЕГУЛАТИВА И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ

Локална самоуправа организована је на три ниво: општина, округ и регион. Неретко, јавља се град као виши ниво организације од округа и општине. У Србији постоји 174 јединица локалне самоуправе.¹² Локална самоуправа има одговарајући степен слободе, самосталности и материјалних могућности за остваривање својих изворних и уставних функција.¹³ Карактеришу је још три елемента: подручје, самосталности однос са грађанима.¹⁴ Битно је и напоменути да локални органи власти нису у хијерархијски подређеном положају у односу на централне органе власти.¹⁵ Стога, најважнији елемент за успешно функционисање локалне самоуправе јесте њен однос према држави. Јер, локална самоуправа свој пуни капацитет постиже само ако између ње и државе постоји принцип супсидијарности.¹⁶

Узимајући у обзир различите приступе у дефинисању локалне самоуправе, Петар Матић издваја једну општу, и можемо рећи свеобухватну дефиницију која одређује „локалну самоуправу као облик преноса надлежности и послова од централних ка локалним органима власти с циљем приближавања процеса доношења одлука грађанима“.¹⁷ То значи да локални органи, са једне стране, олакшавају приступ грађана институцијама, док, с друге стране, централна власт функционише боље уколико постоји деволуција. На тај начин, преносом надлежности на локалне instance, центар бива растерећен мноштва послова које

¹² Закон о територијалној организацији Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 18/2016 и 47/2018, преузето: 21. април 2021. http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/zakon_o_teritorijalnoj_organizaciji_republike_srbije.pdf.

¹³ Ђорђе Павловић и Милан Влатковић, *Систем и finansiranje lokalne samouprave u Republici Srbiji* (Београд: Zavod za unapređenje i rentabilnost poslovanja, 2000), 88.

¹⁴ Павле Николић, *Ustavno pravo* (треће изменјено издање). (Београд: Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SRJ, 1994), 442-443.

¹⁵ Матић, *Redizajniranje lokalne samouprave*, 67.

¹⁶ 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. Више у: Душан Аничић и Драгиша Велиčković, *Lokalni razvoj u funkciji povećanja društvenog blagostanja u Srbiji* (Београд: Institut za ekonomiku poljoprivrede, 2019), 57.

¹⁷ Матић, *Redizajniranje lokalne samouprave*, 15.

просто није функционално да обавља. Услед те блискости и непосредне везе са грађанима, локалну самоуправу сачињава мноштво компоненти. Учестале интеракције између власти и становника овај појам чине не само правним и политиколошким, већ у ширем смислу и социолошким и просторним.¹⁸

Франческо Кјелберг (*Kjelberg Francesco*) покушао је да ограничи поље проучавања локалне самоуправе на три области помоћу којих је могуће утврдити степен њене развијености у политичком систему. То су: а) слобода или степен аутономије; б) демократичност или отвореност према грађанима, односно могућност њихове директне и непосредне партиципације, и ц) ефикасност као способност да се одговори на захтеве корисника локалног сервиса.¹⁹

Када је у питању правно регулисање локалне самоуправе у Републици Србији, пре него укажемо на тренутну правну регулативу, неопходно је подсетити се начела и одредби Европске повеље о локалној самоуправи, првог мултилатералног правног инструмента који дефинише и штити принципе локалне самоуправе, усвојеног од стране Комитета министара Савета Европе, 1985. године.

Србија је Повељу ратификовала 2007. године и од тог тренутка настоји да своју правну регулативу усклади са стандардима прокламованим у Повељи. Измене и допуне закона о локалној самоуправи (ЗСЛ) из 2018, као и Закон о потврђивању додатног протокола Европске повеље о локалној самоуправи представљају напредак Србије у усклађивању са европским стандардима и о томе ће бити више речи у каснијем делу текста.

Основна начела Европске повеље о локалној самоуправи

Савет Европе усвојио је Европску повељу о локалној самоуправи 1985. године. Од тада је значај демократских реформи локалних заједница високо је рангиран у начелима и циљевима европских држава. Повеља отелотворује позицију да је степен самоуправе које уживају локалне власти одраз демократичности једног друштва у целини. Овим

¹⁸ Snežana Đorđević, „Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli” (Beograd: Čigoja štampa, 2002), 30; citirano u: Petar Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave*, 15.

¹⁹ 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; цитирано у: Petar Matić, *Redizajniranje lokalne samouprave* (Beograd: Institut za političke studije, 2012), 15.

документом не намеће се јединствен модел локалне самоуправе који би био применљив на све државе чланице Савета Европе. Реч је о минимуму стандарда у успостављању, функционисању, процењивању и заштити нивоа власти који је најближи грађанима и обезбеђује ефективно учествовање чланова конкретне локалне заједнице у одлучивању о ономе што се тиче њиховог свакодневног живота. Србија је Повељу ратификовала 23. јула 2007. године.²⁰

У преамбули Повеље истакнуто је да „... је право грађана да учествују у вођењу јавних послова демократски принцип који важи у свим земљама чланицама Савета Европе”. Следствено је наглашено уверење „...да је најнепосредније остваривање овог права могуће управо на локалном нивоу и да само локалне власти са стварним одговорностима могу да обезбеде управу која ће бити и ефикасна и блиска грађанима“.²¹ Тако се локална самоуправа дефинише као право и способност локалних власти да у границама закона регулише и управља суштинским делом јавних послова у оквиру сопствених овлашћења, а у складу с интересима локалног становништва.²²

Резимирајући начела и стандарде прокламоване Повељом, Петар Матић истиче минимум основних начела која се Повељом наводе као заједнички циљ:

- уставно или законско регулисање локалне самоуправе;
- остваривање права локалне самоуправе путем скупштине или савета, изабраних општим, непосредним, равноправним бирачким правом, тајним гласањем (чл. 2);
- право и способност локалних власти да у оквиру устава и закона одговорно регулишу и управљају битним делом јавних послова у интересу грађана (чл. 3);
- самосталност локалних власти у вршењу изворних послова, без мешања виших власти, изузев по закону или у оквиру надзора (чл. 4);

²⁰ (2007) Zakon o potvrđivanju evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Sl. glasnik - Međunarodni ugovori RS, br. 70, преузето: 14. мај 2021. <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Zakon-o-potvrđivanju-Evropske-povelje-o-LS.pdf>.

²¹ Preambula, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (Savet Evrope, 1985), преузето: 14. мај 2021. <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-serbian/168098bc1b>.

²² Član 3. Evropske povelja o lokalnoj samoupravi. Savet Evrope, 1985), преузето: 14. мај 2021. <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-serbian/168098bc1b>.

- право локалних власти на иницијативу у стварима из којих нису искључене, или које нису додељене другим органима (чл. 4);
- право локалних заједница да буду консултоване у питањима која их се тичу, а око промене територије и око референдума (чл. 5);
- надзор над изворним пословима локалне власти врши се искључиво у погледу законитости, а само код поверених послова и у погледу целисходности (чл. 8);
- право на сопствена финансијска средства, од којих део од локалних пореза и такси, уз слободу располагања у складу са законом и у оквиру овлашћења (чл. 9);
- заштита финансијски слабих општина (чл. 9);
- право локалних власти на сарадњу и удруживање са другим одговарајућим органима, у другим државама и у међународним асоцијацијама (чл. 10);
- локалне власти имају право на правна средства ради обезбеђивања слободног обављања својих дужности и поштовања начела локалне самоуправе установљеним уставом или законима земље којој припадају (чл. 11).²³

На основу предочених опредељења Повеље, Матић изводи закључак да се јасно види шта се очекује од прилагођавања наше локалне самоуправе европским захтевима. То су:

- демократичност и отвореност у раду;
- да се локална самоуправа уређује и штити уставом или законом (јачање правне државе);
- 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.²⁴

²³ Matic, *Redizajniranje lokalne samouprave*, 71-72.

²⁴ Ibid, 152.

Србија настоји да прилагоди своју правну регулативу наведеним европским начелима и стандардима. С тим у вези, Закон о изменама и допунама закона о локалној самоуправи, из 2018, умногоме представља корак напред.

Новине у правном регулисању области локалне самоуправе

У одредби члана 12. Устава Републике Србије (2006)²⁵ стоји да је „државна власт ограничена правом грађана на територијалну аутономију и локалну самоуправу”, чиме се, поред осталог, јасно истиче дистинкција између државне власти, с једне стране, и територијалне аутономије и локалне самоуправе, с друге стране.²⁶ Потом је, законом из 2007, дефинисано да је „Локална самоуправа, право локалног становништва да непосредно и преко слободно изабраних представника управља јавним пословима од непосредног, заједничког и општег локалног интереса“.²⁷

Народна Скупштина Републике Србије усвојила је, 20. јуна 2018, Закон о изменама и допунама закона о локалној самоуправи (ЗЛС) који представља још један нормативни корак напред ка ефикасној, квалитетној, модерној и отвореној локалној самоуправи.²⁸ Поред овог Закона, Народна скупштина усвојила је и Закон о потврђивању додатног протокола Европске повеље о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти, што сведочи о консеквентном усклађивању система локалне самоуправе са европским стандардима.

Важне измене унесене Законом о изменама и допунама закона о локалној самоуправи односе се посебно на четири нове одредбе: 1) учествовање јавности у раду локалне самоуправе; 2) проширивање делокруга скупштине општине и општинског већа; 3) уређивање, функционисање и надзор месне самоуправе – месних заједница, и 4) остваривање међуопштинске сарадње.²⁹ Поред тога, законским изменама додатно је ојачана

²⁵ Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, broj 98/06).

²⁶ Miloš Petrović, *Socijalna komponenta lokalne samouprave u Republici Srbiji* (Novi Pazar: Naučne publikacije državnog Univerziteta u Novom Pazaru 2020), 122.

²⁷ Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18).

²⁸ Stalna konferencija gradova i opština, „Usvojen Zakon o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi”, преузето: 15. мај 2021, <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/1995/usvojen-zakon-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-lokalnoj-samoupravi>.

²⁹ Ibid.

процедура јавне расправе тако што је предвиђено обавезно спровођење поступка јавне расправе приликом доношења најзначајнијих правних аката.³⁰

Ово је посебно важно са аспекта транспарентности рада јединица локалне самоуправе и непосредног укључивања грађана у процес доношења одлука.

Када је у питању процес европских интеграција и усклађивање стандарда у области локалне самоуправе, у одредби члана 13 посебно је додато да „јединица локалне самоуправе, у оквиру својих надлежности преко својих органа, прати процес европских интеграција Републике Србије и развија за то потребне административне капацитете, у складу са законом и утврђеном политиком Републике Србије.“ Такође, скупштина општине добија две додатне надлежности - да доноси просторни и урбанистички план општине и програме уређивања грађевинског земљишта, као и да бира и разрешава локалног омбудсмана.³¹

Усвојеним изменама Закона о локалној самоуправи проширује се и делокруг општинског већа са две нове надлежности. Једна је да „прати реализацију програма пословања и врши координацију рада јавних предузећа чији је општина оснивач“, а друга – да подноси тромесечни извештај о раду јавних предузећа скупштини општине, ради даљег извештавања у складу са законом којим се уређује правни положај јавних предузећа“.³² Коначно, изменама ЗЛС број потписа за грађанску иницијативу сада износи фиксних 5% од укупног броја грађана са бирачким правом.³³

Битне измене и допуне основног правног оквира за локалну самоуправу односе се на боље и јасније дефинисање положаја месне самоуправе и рада њених органа, као и на увођење права надзора органа ЈЛС над законитошћу рада и аката месне заједнице. Коначно,

³⁰ 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).

³¹ 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.

³² 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.

³³ 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.

нове одредбе ЗЛС уређују да општина или град пружају помоћ месним заједницама у обављању њених административно-техничких и финансијско-материјалних послова.³⁴ Такође се проширује оквир за остваривање међуопштинске сарадње у Србији. Будући да је таква интеракција један од кључних праваца даљег развоја локалне самоуправе, проширене су могућности међуопштинске сарадње и на пословима из сфере поверених надлежности.³⁵

Додатне новине донесене су и у материји вршења дужности одборника, сазивања седница скупштине општине/града, установљавања локалног (заједничког) омбудсмана, оставке председника општине/градоначелника, као и састава и рада савета за међунационалне односе, и др.

У циљу унапређивања квалитета локалног сервисирања грађанских интереса, у последњем делу рада пажња се усмерава на реформске изазове, укључујући препоруке за даљу модернизацију и демократизацију локалне самоуправе. Инспирација за то су налази Сталне конференција градова и општина (у даљем тексту СКГО), као и Извештај Европске комисије о напретку за Србију у 2020. години.³⁶

ИЗАЗОВИ И ПРЕПОРУКЕ ЗА РЕФОРМУ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Иако је у Извештају Европске комисије истакнуто да је у области реформе јавне управе (Public and Administrative Reforms - PAR) постигнут највећи напредак³⁷, у документу се указује и на изазове, као и неопходне реформе на локалном нивоу.

Као што смо већ напоменули, *уређење односа између централног и локалног нивоa*, од пресудног је значаја да би јединице локалне самоуправе аутономно функционисале, и самим тим, представља један од кључних изазова са којима се суочава овај „најнижи“ ниво

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ European Commission „Serbia 2020 Report”, преузето: 25. новембар 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf.

³⁷ Nivo pripremljenosti –umereno pripremljena (Moderately prepared) (ocena3).

у вертикалној организацији власти. С тим у вези, облик и степен *децентрализације* власти директно одређује степен самосталности локалне самоуправе и могућности да она одређене послове обавља самостално. У супротном, не можемо говорити о самоуправи и локалној аутономији.³⁸

Локална самоуправа представља важан ниво у имплементацији захтева из процеса приступања ЕУ и коришћењу фондова ЕУ. Из тих разлога, изузетно је битно улагати у административне капацитете локалних самоуправа, укључујући даљу обуку кадрова. Управо је са коришћењем средстава из *претприступних фондова* (ИПА фондова) повезан низ изазова са којима се јединице локалне самоуправе суочавају, пре свега са дефицитом квалификованих кадрова за аплицирање, припрему и спровођење европских пројеката.

СКГО маркира још један изазов за локалне самоуправе. Реч је о *непостојању или недовољности средстава за пред-финансирање и ко-финансирање пројеката*, што јединице локалних самоуправа чини додатно зависним од централног нивоа, јер нису у могућности да саме спроведу пројекте и да, на тај начин добаве средства у своје буџете.

Препоруке СКГО у овој области односе се на „*укључивање локалних самоуправа и националне асоцијације у део система и механизма за програмирање и планирање ИПА развојне помоћи и програма прекограничне сарадње, како би заступали потребе и приоритете локалног нивоа за финансирање*“.³⁹ Експертска и консултантска улога Сталне конференција градова и општина, у овом процесу је од огромног значаја. Други партнер у овој области свакако може бити Делегација Европске уније у Србији кроз подршку у напорима да се поједноставе правила и процедуре ЕУ у спровођењу пројеката.

Образовање кадрова и грађана, још један је у низу изазова за јединице локалне самоуправе. У свом Извештају за 2020. годину за Србију, Европска комисија истиче да су *локални административни капацитети су и даље слаби* да још увек постоје значајне

³⁸ Nivo pripremljenosti –umereno pripremljena (Moderately prepared) (ocena3).

³⁹ Александра Вукмировић, ур. *Европске новости: Европски билтен – број 2* (Београд: Стална конференција градова и општина, 2020.), преузето: 20. април 2021, [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).

разлике између општина. Локалне надлежности још увек остају без одговарајуће анализе капацитета и потребних људских/финансијских ресурса.

С обзиром да је *унапређивање знања и вештина локалних службеника* од изузетне важности, ово се настоји постићи, пре свега, *стручним усавршавањем којим руководи Национална агенција за јавну управу*. У том контексту, Извештај констатује: „Свеобухватан програм професионалног развоја за државне службенике на високом положају усвојен (је) као део програма обуке за 2020. годину“, ⁴⁰ те да га је неопходно имплементирати.

Недовољна укљученост и изостанак консултација са представницима локалне самоуправе и централног нивоа власти онемогућавају да локалне самоуправе предоче своје специфичне потребе и изазове. Због тога је неопходно да доносиоци одлука на локалном нивоу буду системски укључени у разматрање питања повезаних са процесом приступања. *Регуларна размена информација и консултација, сарадња СКГО, Делегације ЕУ у Србији и ресорних министарстава* је од изузетног значаја. У том смислу, функционално је укључивање представника СКГО у преговарачке групе (за сада су укључени у рад за поглавља 22, 37 и 5), ⁴¹ а што је у складу и са Извештајем Комисије у којем је назначена нужност формирања преговарачког тима у што краћем временском периоду.

Као врло важна у овом процесу истиче се и улога локалних медија. Они су посредници, известиоци и тумачи онога што, с једне стране, раде локалне самоуправе и – на који начин доносе и спроводе одређене јавне политике, а, с друге стране, онога шта су реалне потребе грађана, и на који начин се примена тих политика конкретно одражава на њихове потребе. У Извештају Европске комисије истиче се да је у медијској стратегији „препознато“ како су „... случајеви претњи, застрашивања и насиља над новинарима и даље (су) извор озбиљне забринутости“. Из тог разлога неопходно је *успоставити*

⁴⁰ European Commission, “Serbia 2020 Report.”, преузето: 25. април 2021, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf.

⁴¹ У Извештају је такође истакнуто да „Српски преговарачки тим забележио је значајну флукуацију запослених, што се негативно одразило на његову способност да испуни своју координативну улогу. Потребно је да се адекватни људски и финансијски ресурси дodelе свим укљученим институцијама како би Србија могла да испуни своје циљеве у погледу преговора о приступанју ЕУ“.

*транспарентност у погледу власништва над медијима и расподеле јавних средстава, посебно на локалном нивоу.*⁴²

Вишеструки изазов за јединице локалне самоуправе представља *области животне средине и климатских промена*. Када је Извештај Европске комисије у питању, препоруке из 2019. године и даље важе, те тако Србија треба да *„побољша своје административне капацитете на централном и локалном нивоу, укључујући инспекције, да израђује правне прописе, оставља довољно времена за консултације у процесу израде прописа и обезбеди спровођење квалитативних јавних расправа, нарочито на локалном нивоу“*. Такође, неопходно је и *„побољшање локалног управљања, нарочито у погледу рада и одржавања постројења за воде и отпадне воде, и даље представља приоритет“*⁴³.

Криза изазвана пандемијом вируса (Covid-19), избацила је на површину и *неопходност већих улагања и развоја сектора здравствене заштите*. У том светлу, још актуелније место из Извештаја Комисије јесте где је наведено да Србија тек треба да се повеже на *Заједнички комуникациони и информациони систем за ванредне ситуације (CECIS)*. Ово главно средство за комуникацију у кризним ситуацијама међу чланицама Механизма Европске уније за цивилну заштиту може значајно користити и нашим јединицама локалне самоуправе.

Једна од главних препорука али и основ свих изазова јесте *изградња поверења* на релацији грађани- локална самоуправа. У том смислу важно је радити на заједничком дизајнирању локалне демократије са грађанима, пре свега на практиковању отворене управе заједничким покретањем тема и мултисекторском сарадњом. Једино оваквим приступом могуће је успоставити правовремен и квалитетан одговор локалних власти на потребе и захтеве грађана.

Ресурси и припремљеност локалне самоуправе да успешно спроведе реформе у поменутиим областима определиће умногоме и темпо европских интеграција Србије. Ове

⁴² European Commission, “Serbia 2020 Report”, преузето: 25. април 2021, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf.

⁴³ Ibid.

реформе подразумевају виши степен децентрализације, унапређене административне капацитете и финансијску аутономију.

ЗАКЉУЧАК

Локална самоуправа значајна је за развој политичког система и државе у целини. Разумевање потреба локалних заједница, значи разумевање потреба грађана. Константан рад на унапређивању јединица локалне самоуправе дужност је државе, која Уставом „у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе” (чл. 137).

У процесу трансформације, модернизације и демократизације јединица локалне самоуправе у Србији, значај европских интеграција и подршка ЕУ, преко фондова и експертске помоћи, од пресудног је значаја. Мото: „Европа ближа грађанима“ у потпуности одсликава значај и место локалне самоуправе у систему Европске уније. Исти значај локалне самоуправе пренесен је и на преговарачки процес Србије за чланство у Унији: од укупно 35 преговарачких поглавља, локална самоуправа укључена је у 21 поглавље.

Креирање политика у области локалне самоуправе припада локалним заједницама. Тај принцип треба да осигура да при промени власти не дође и до радикалних измена већ усвојених стратешких планова и политика, односно до обустављања претходних успешних и корисних реформи промена и пројеката.

Унапређивањем административних капацитета јединица локалне самоуправе за добијање средстава из ЕУ фондова обезбеђује се њена финансијска стабилност, и истовремено се снаже укупни потенцијали и ресурси аутономног деловања и самоуправљања.

Заједничким радом, консултацијама, мониторинзима и извештавањима Сталне конференција градова и општина, ресорних министарстава, Делегације ЕУ у Србији и других представничких институција ЕУ у Србији, могуће је убрзати реформске процесе. Значајан чинилац овог процеса су и поверење између грађана и власти, као и информисаност и образовање грађана. Грађани имају право али и обавезу да посредно или

непосредно учествују у одлучивању о питањима која су од значаја за њихову локалну заједницу, као и у спровођењу тих одлука.

Министарство државне управе и локалне самоуправе ангажовано је на изради Програма за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији. Нацрт програма је направљен, а након коментара и сугестија чланова Посебне радне групе, очекује се финализација предлога Програма . Остаје нам да пратимо развој Програм, као и да личним ангажманом допринесемо развоју локалне самоуправе по мери европских стандарда.

РЕФЕРЕНЦЕ

Вукмировић, Александра, ур., *Европске новости* (Европски билтен – број 2). Београд: Стална конференција градова и општина, 2020. Преузето: 20. април 2021, [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).

Ђорђевић, Снежана. *Ренесанса локалне власти – упоредни модели*. Београд: Чигоја штампа, 2002.

Закон о територијалној организацији Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 129/2007, 18/2016 и 47/2018.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Savet Evrope, 1985. Преузето: 14. мај 2021, <https://rm.coe.int/the-congress-booklet-european-charter-of-local-self-government-serbian/168098bc1b>.

European Commission. *Serbia 2020 Report*. Приступљено: 28. април 2021, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf.

Matić, Petar. *Redizajniranje lokalne samouprave*. Београд: Institut za političke studije, 2012.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. *Aktivnosti na izradi Programa za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji*, 26. novembar 2020. Приступљено: 28. април 2021, <http://mduls.gov.rs/obavestenja/aktivnosti-na-izradi-programa-za-reformu-sistema-lokalne-samouprave-u-republici-srbiji/>.

- Nikolić, Pavle. *Ustavno pravo* (treće izmenjeno izdanje). (Beograd: Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SRJ, 1994), 442-443.
- Pavlović, Đorđe i Vlatković, Milan. *Sistem i finansiranje lokalne samouprave u Republici Srbiji*. Beograd: Zavod za unapređenje i rentabilnost poslovanja, 2000.
- Petrović, Miloš. *Socijalna komponenta lokalne samouprave u Republici Srbiji*. Novi Pazar: Naučne publikacije državnog Univerziteta u Novom Pazaru 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.
- Stalna konferencija gradova i opština, Usvojen Zakon o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi. Приступљено: 15. мај 2021. Vesti - Usvojen Zakon o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi (skgo.org).
- Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, broj 98/06).
- Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon i 47/18).

Andrijana Lazarević

**MODERNIZATION AND DEMOCRATIZATION OF LOCAL
GOVERNMENT UNITS IN THE REPUBLIC OF SERBIA: CHALLENGES
AND RECOMMENDATIONS**

Resume

For transitional political systems, such as Serbian, modernization and democratization of local self-government, along with its decentralization, plays pivotal role towards harmonization with EU standards in this area. The subject of this paper is analysis of local self-government challenges which Republic of Serbia has to overcome as part of the EU integration process. The authors aims to elaborate the impact of Europeanization process on the structure, competencies and needful reforms of local self-government units. Taking into consideration recommendations given by the Standing Conference of Towns and Municipalities - Association of Towns and Municipalities of Serbia (SCTM) and the European Commission's Progress Report on Serbia for 2020, the author discusses numerous and diverse challenges and also offers recommendations for further reform of local self-government in the Republic of Serbia.

Keywords: local self-government, Europeanization, European standards at the local level, European Commission Progress Report on Serbia for 2020, reform