

IZAZOVI SAVREMENE LOKALNE SAMOUPRAVE KAO NECENTRALNOG UPRAVNO-TERITORIJALNOG SISTEMA

REZIME: Lokalnu samoupravu je neophodno posmatrati kao celovit, kompleksan, dinamičan i multifunkcionalan sistem upravljanja. Ona predstavlja dinamičnu, društveno uzrokovanu i politički osetljivu pojavu, u pogledu koje nisu primenjivi jedinstveni modeli uređivanja, a koja u svakom društvu zahteva kontinuirano preispitivanje i problematizaciju, dinamično normativno delovanje i praktično rešavanje, jer je najneposrednije vezana za potrebe građana. Iako se teorijski ne dovodi u pitanje značaj lokalne samouprave, ne samo za demokratizaciju jednog društva, nego i za efikasno obavljanje javnih usluga, situacija u stvarnosti odstupa od toga. Lokalna samouprava je neretko neefikasna, suočena sa brojnim problemima koje sama ne može da reši, uprkos tome što su oni lokalne prirode i tiču se njenih nadležnosti. Kao osnovni problemi javljaju se pitanja distribucije nadležnosti između lokalnih i državnih organa, stepena, tipa, teritorijalne osnove i neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave.

Ključne reči: lokalna samouprava, upravno-teritorijalni sistem, nadležnosti, teritorija

Uvod

Na postojećem stupnju društveno-ekonomskog razvoja, lokalna samouprava, uprkos proklamovanoj opredeljenosti ka procesu decentralizacije, tj. približavanja javnih poslova građanima, gubi na značaju, a donekle se menja i svest o njenoj ulozi u savremenom društvu.

Lokalna samouprava se neretko svodi na sistem organa i uglavnom oskudnih poslova njenih jedinica, dok se drugi aspekti zanemaruju, uprkos

* Asistent, Pravni fakultetu za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, magistar pravnih nauka

činjenici da sistem lokalne samouprave čini nekoliko elemenata, počev od organa lokalne samouprave i sistema njihovih međusobnih odnosa, poslovi lokalne samouprave, kako samostalni, tako i povereni, odnos sa širim političko-teritorijalnim zajednicama, odnos institucija lokalne samouprave i lokalnog stanovništva, ukupnost modela njihovog neposrednog učešća u odlučivanju, lokalna udruženja i strukovne organizacije, javne službe, finansiranje i mehanizmi zaštite položaja lokalne samouprave, oblici međusobnog povezivanja.¹ S tim u vezi, lokalnu samoupravu je neophodno posmatrati kao celovit, kompleksan, dinamičan i multifunkcionalan sistem upravljanja.

Lokalna samouprava predstavlja dinamičnu, društveno uzrokovanu i politički osetljivu pojavu, u pogledu koje nisu primenjivi jedinstveni modeli uređivanja, a koja u svakom društvu zahteva kontinuirano preispitivanje i problematizaciju, dinamično normativno delovanje i praktično rešavanje, jer je najneposrednije vezana za potrebe građana.

Savremene tendencije u razvoju lokalne samouprave

U najopštijem, razlozi zbog kojih lokalna samouprava ne ostvaruje one funkcije koje se od nje, kao osnovnog oblika decentralizacije, tj. necentralnog sistema upravljanja, očekuju, jesu:

- 1) jačanje regulatorne uloge države u svim oblastima društvenog života;
- 2) centralizacija političkih partija;
- 3) koncentracija kapitala, putem koje nastaju velike korporacije koje svojom ekonomskom moći pariraju i samoj državi, sa kojom se nalaze u različitim oblicima interakcije, dok lokalnu samoupravu stavljaju u potpuno podređen, često i zavisan položaj;²
- 4) neravnomeran ekonomski razvoj, koji za posledicu ima jačanje samo nekoliko gradskih centara, naspram ostatka teritorije jedne države, koja gubi demografski, a samim tim i svaki drugi značaj;
- 5) blisko vezano sa prethodnim je i velika mobilnost stanovništva, usled kojeg se gube veze koje postoje unutar jedne lokalne zajednice, lišavajući je solidarnosti i osećaja pripadnosti;

¹ Vlatković, M., (2009). Pravo lokalne samouprave, Novi Sad, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, str. 79.

² Stanovčić, V., (1999). Lokalna i regionalna samouprava u demokratskoj teoriji 1, Zbornik Matice srpske za društvene nauke, str. 22.

- 6) veliki gradski centri neretko zahtevaju menadžerski način upravljanja, kojim se potiskuju standardne forme ostvarivanja lokalne samouprave;
- 7) određeni broj javnih poslova, koji su tradicionalno lokalnog karaktera, zahtevaju veće troškove vršenja nego što je to lokalna samouprava u mogućnosti da obezbedi;
- 8) regionalizacija, kao oblik stvaranja „srednjeg” nivoa vlasti unutar unitarnih država, za posledicu neretko ima slabljenje uloge lokalne samouprave u korist regiona;

Uprkos navedenom, lokalna samouprava ima nezaobilaznu ulogu u regulisanju mnogobrojnih odnosa i vršenju funkcija putem kojih se zadovoljavaju potrebe građana, te obezbeđuju njihova prava i slobode. Ta uloga se razlikuje od jedne do druge države, kao i unutar jedne države u pojedinim fazama njenog razvoja.³

Aktuelno stanje lokalne samouprave u Evropi ukazuje na postojanje dva dinamična procesa. Jedan od njih karakteriše razvijene države sa bogatim tradicijama lokalne samouprave, koje tragaju za novim modelima koji će, u što većoj meri, odgovarati savremenim potrebama tih društava, a koji donekle odstupaju od klasičnih formi njenog ostvarivanja, naročito u oblasti organizacije i vršenja lokalnih javnih službi i neposrednog učesća građana u odlučivanju.⁴ Za razliku od ovog, države koje nisu okončale proces tranzicije karakteriše traganje za rešenjima lokalne samouprave koja će odgovarati potrebama novog društveno-ekonomskog i političkog sistema, u sklopu nastojanja da se obezbedi demokratski model organizacije vlasti, koji će uvažavati iskustva razvijenih zemalja, ali i posebnosti svake od njih, koje su dodatno zaoštrene teškim iskustvima kroz koje su prošle, nasleđenim navikama i krizom društvene svesti o značaju lokalne samouprave.

Problemi u funkcionisanju lokalnog upravno-teritorijalnog sistema

Da bi lokalna samouprava ostvarila svoju ulogu najoptimalnijeg centralnog sistema upravljanja, neophodno je dati odgovore na neke od konkretnih problema u njenoj pravnoj institucionalizaciji. Kao osnovni problemi lokalne samouprave koji zahtevaju preispitivanje mogu se navesti sledeći:

³ Stanovčić, V., str. 21.

⁴ Vlatković, M., Pravo lokalne samouprave, str. 136.

- 1) problem teritorijalnog oblikovanja jedinica lokalne samouprave;
- 2) problem tipa i stepena lokalne samouprave;
- 3) mogućnosti neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, koji se neretko svodi samo na izbore lokalnih parlamenata;
- 4) obim poslova koji je podoban da bude u nadležnosti lokalne samouprave, kao i način njihovog finansiranja;
- 5) poveravanje poslova od strane širih teritorijalno-političkih zajednica jedinicama lokalne samouprave;
- 6) optimalnog načina vršenja javnih službi na lokalnom nivou;
- 7) oblici međusobnog povezivanja i saradnje jedinica lokalne samouprave;
- 8) regionalizacija kao dilema: lokalno udruživanje, autonomija ili federalizacija.

Iako se teorijski ne dovodi u pitanje značaj lokalne samouprave, ne samo za demokratizaciju jednog društva, nego i za efikasno obavljanje javnih usluga, situacija u stvarnosti odstupa od toga. Lokalna samouprava je neretko neefikasna, suočena sa brojnim problemima koje sama ne može da reši, uprkos tome što su oni lokalne prirode i tiču se njenih nadležnosti. Konstantan je odnos nerazumevanja, napetosti, nepoverenja i nedostatka koordinacije između jedinica lokalne samouprave i centralnih nivoa vlasti. Građani nemaju poverenje u organe lokalne samouprave, niti uzimaju veliko učešće u njenom funkcionisanju, uprkos zakonskim mogućnostima, čime se čitav koncept razvoja lokalne samouprave dovodi u pitanje. Srbija, ali i druge države koje nisu okončale proces tranzicije, jasan su primer navedenog.

Kao osnovni problem javlja se pitanje distribucije nadležnosti između lokalnih i državnih organa. Pored tradicionalne komunalne nadležnosti, socijalna nadležnost lokalne samouprave postaje centralno pitanje njene uloge. Međutim, problem se dodatno usložnjava time što ovo pitanje otvara problem veličine, stepena i tipa lokalne samouprave. Teoretičari ističu da obim socijalnih nadležnosti lokalne samouprave, kao njene odgovornosti za privredni i socijalni razvoj, zavisi od pitanja postojanja različitih stepena lokalne samouprave, odnosno da značajniji obim socijalnih nadležnosti zahteva dvostepenu ili čak trostepenu lokalnu samoupravu.⁵ Države koje nisu u potpunosti rešile pitanje decentralizacije, a u koje zasigurno spada i Srbija, donekle zanemaruju tendencije jačanja socijalnih nadležnosti

⁵ Cvetković, J., (2004). Decentralizacija i/ili lokalna samouprava, *Ekonomski vidici*, 9 (1), str. 140.

lokalne samouprave, podvodeći ih više pod pitanje regionalizacije, odnosno institucionalizacije „srednjeg” nivoa vlasti, ma kako da se on nazivao, prepuštajući lokalnoj samoupravi samo komunalne nadležnosti.

Polazeći od stava da lokalna samouprava u velikom broju evropskih zemalja predstavlja više servis centralnih organa i njen izvršilac poslova, nego nivo organizacije u kojem se u najvećoj meri ostvaruju instituti neposredne demokratije, koji bi inače trebalo da predstavljaju njenu temeljnu vrednost, potrebno je posebnu pažnju obratiti na uzroke apatije građana prema neposrednom učešću u vršenju javnih poslova, odnosno ostvarivanju lokalne samouprave, s posebnim osvrtom na zemlje u tranziciji. S tim u vezi potrebno je osvrnuti se na tendenciju „menadžerizacije” lokalnih poslova, odnosno usklađenosti iste sa samom suštinom lokalne samouprave.

Evropski standardi o lokalnoj samoupravi

U oblasti lokalne samouprave postoje prilično definisani evropski standardi, oličeni u različitim poveljama, konvencijama, preporukama i sl., naročito u okviru Saveta Evrope. Neki od njih sadržani su u sledećim dokumentima: Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi iz 1985. god., Evropskoj gradskoj povelji iz 1992. god., Evropskoj povelji o učešću mladih ljudi u lokalnom i regionalnom razvoju, Evropskoj konvenciji o učešću stranaca u javnom životu na lokalnom nivou iz 1992. godine, Evropskoj konvenciji o prekograničnoj saradnji, Preporuci o podsticajima učešća građana u javnom životu na lokalnom nivou (Komitet ministara Saveta Evrope br. R. (2001) 19, Preporuci o lokalnim javnim uslugama i pravima njihovih korisnika, ISO standardi Međunarodne organizacije za standardizaciju i druge. Sve one ukazuju na značaj lokalne samouprave, odnosno obavezu evropskih država da obezbede upravnu, političku i finansijsku autonomnost ovog nivoa vlasti. Čak se ističe da dobro funkcionisanje lokalne samouprave predstavlja garanciju odbrane ljudskih prava i lokalne demokratije (Evropska gradska povelja SE iz 1992. god.).

Teritorijalna osnova lokalne samouprave

Lokalna samouprava predstavlja necentralni, upravno-teritorijalni sistem, te stoga, teritorijalno oblikovanje presudno određuje položaj i ulogu lokalne samouprave. Ovo pitanje je jedno od najsloženijih koje se tiče lokalne samouprave. Od načina njegovog rešavanja u mnogome zavisi i ostvarivanje same suštine lokalne samouprave. Ono otvara pitanje njenih

tipova, stepena, veličine njenih jedinica, nadležnosti, nižih kolektiviteta u okviru jedinice lokalne samouprave i mogućnosti njene pravne egzistencije.

Svako od rešenja u vezi sa teritorijalnom organizacijom sadrži prednosti i nedostatke. Ipak, teritorijalno oblikovanje koje nije u skladu sa društvenom stvarnošću ne može doprineti ostvarenju uloge lokalne samouprave. U istraživanju ćemo ukazati na različite načine rešavanja ovog pitanja, principe koji u vezi sa tim postoje, prednosti i nedostatke različitih rešenja, mogućnost ostvarivanja svakodnevnih interesa i potreba građana u određenim navedenim oblicima.

Pitanja višetipske i višestepene lokalne samouprave su jedna od naj-složenijih u ovoj materiji. Države koje ne poseduju tradiciju ovakve lokalne samouprave suočene su sa brojnim problemima pri njihovom uvođenju. Iskustva zemalja koja takvu tradiciju poseduju nisu podobna za preuzimanje, ali se mogu uočiti određeni instituti, odnosi i mehanizmi koji bi bili primenjivi i u drugim sistemima. Ovo pitanje je naročito složeno u multi-etničkim sredinama, naročito u balkanskim državama koje još uvek nisu u potpunosti rešile pitanja položaja manjinskih zajednica, odnosno u kojima postoje određeni zahtevi tih zajednica, i s tim u vezi je neophodno dati odgovore na pitanja kako lokalna samouprava može predstavljati rešenje u vezi sa nekim od problema njihovog položaja.

Srbija je tipičan predstavnik zemalja u kojima postoji potreba i prostor da se preispita teritorijalna organizacija lokalne samouprave. Pitanje se donekle usložnjava zahtevima za regionalizaciju. Opterećena nekim iskustvima koja se tiču teritorijalne organizacije, a ni danas nisu rešena, Srbija se teško opredeljuje za promene u ovoj oblasti. Ipak, mnogi od problema koji u Srbiji postoje, zahtevaju preispitivanje postojećeg stanja.

Završna razmatranja

Savremeni društveni i politički procesi, koji oblikuju organizaciju vlasti, neopravdano su ostavili lokalnu samoupravu u drugom planu. Međutim, imajući u vidu njen značaj za demokratizaciju jednog društva, njegovo efikasno funkcionisanje i usklađivanje organizacije vlasti sa potrebama konkretne zajednice, postoji potreba da se ovom pitanju pristupi na jedan sveobuhvatniji način, koji će nužnu pažnju pokloniti svim aspektima koji čine sistem lokalne samouprave.

Ipak, lokalna samouprava predstavlja dinamičnu pojavu, uslovljenu različitim spektrom činilaca i u stalnom preispitivanju odnosa sa širim političko-teritorijalnim zajednicama, s jedne, odnosno sa svojim

konstitutivnim elementima, s druge strane. Komparativnom analizom ovih odnosa u različitim zemljama da se uočiti uslovljenost njenog položaja oblikom državnog i društvenog uređenja, političkim sistemom, oblikom organizacije vlasti, ekonomskim, demografskim, geografskim obeležjima, tradicijom i sl.

Svrha postojanja lokalne samouprave nije samo u tome da ona bude niži stepen centralne državne vlasti, niti protivteža istoj, već njena zamena u vršenju javnih poslova na lokalnom nivou. Na ovaj način lokalna samouprava postaje osnovni nosilac i promoter decentralizacije i približavanja vlasti građanima, učešća građana u procesu donošenja odluka, smanjenja koncentracije državne vlasti, donošenja i sprovođenja odluka na nivou koji je najbliži njihovim korisnicima, direktnog prepoznavanja najbitnijih problema u lokalnoj sredini, njihovog efikasnog i jeftinog rešavanja, i kroz sve ovo – legitimnog definisanja lokalnih interesa i strategija lokalnog razvoja.

Darko Golić

Teaching assistant, Faculty of Law, University Business Academy

The challenges of the modern local autonomy as a non-central administrative-territorial system

A b s t r a c t

Local government is necessary to see as a complex, dynamic and multifunctional management system. She represent a dynamical, socially caused and politically sensitive phenomenon, in which we cannot apply unified models of regulation, and this represent for every society continues review and problematization, and there for a dynamic normative reactions and practically solutions , because she is very much in correlation with needs of every people. Although we don't minimize in theory the great significant of local government, not only for democratization of society, but also for efficiently resolving of public services, in every day a situation is far from this. Local government is more than often inefficient; she is often faced with numerous problems that she cannot itself resolve, even though the problems are manly of local nature and there for in jurisdiction of local government. As the main problems arise questions of distribution of competencies between local and state authorities, the extent, type, territorial basis and direct citizen participation in local government.

Key words: local government, Administrative – Territorial system, jurisdiction, territory

Literatura

1. Blagojević, M., (2000). Odnos pojma lokalne samouprave prema pojmovima autonomije, dekoncentracije, decentralizacije i komunalnog sistema lokalne samouprave, Niš, Lokalna samouprava, (6), str. 88-99
2. Cvetković, J., (2004). Decentralizacija u/ili lokalna samouprava, *Ekonomski vidici*, 9 (1), str. 135-145
3. Damjanović, M., (2002). Realiteti lokalne demokratije, Beograd, Magna agenda
4. Damjanović, M., Đorđević, S., (1995). Izazovi modernoj upravi i upravljanju, Beograd, Timit
5. Đurđev, A. B., (2003). Lokalna samouprava, Novi Sad, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu - Centar za izdavačku delatnost
6. Komšić, J., (2007). Principi evropskog regionalizma, Novi Sad, Asocijacija multietničkih gradova Jugoistočne Evrope; Philia
7. Marković, D., (2008). Od tradicionalne ka savremenoj lokalnoj samoupravi, *Politička revija*, 7 (2), str. 407-426
8. Stanovčić, V., (1999). Lokalna i regionalna samouprava u demokratskoj teoriji, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, (106-107) str. 7-47
9. Vlatković, M., (2009). Pravo lokalne samouprave, Novi Sad, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe
10. Vlatković, M., (1998). Referendum i narodna inicijativa u lokalnoj samoupravi, Niš, Lokalna samouprava, (3), str. 56-63