

KARAKTERISTIKE LOKALNE SAMOUPRAVE ZEMALJA U TRANZICIJI

REZIME: Lokalna samouprava, kao jedna od najvažnijih društvenih, ali i ustavnih institucija se sagledava u svetlu opšte demokratizacije, ali i prilagođavanja organizacije i nadležnosti koje joj se poveravaju stvarnim potrebama lokalnih zajednica, ekonomskim prilikama i potencijalima, te izbegavanju bilo kakve mogućnosti da se proširenjem njene nadležnosti podstaknu dezintegracioni procesi i oslabi jedinstvo zemlje. Iako među državama u tranziciji postoje velike razlike u regulisanju lokalne samouprave, mogu se konstatovati i određene sličnosti, te prepoznati zajedničke tendencije.

U svakoj od zemalja u tranziciji lokalna samouprava *uživa ustavni status*. Garantuje se *autonomija jedinica lokalne samouprave, pravni položaj lokalne samouprave precizno je regulisan zakonom*, za vršenje izvornih nadležnosti jedinicama lokalne samouprave se obezbeđuju i *izvorni prihod*, a građani *neposredno biraju predstavnička tela* i ostavljena im je veća mogućnost za neposredno učešće u vršenju javnih poslova.

Grubo rečeno, mogli bi izdvojiti dve grupe zemalja s obzirom na broj nivoa teritorijalnog organizovanja lokalne samouprave. U prvoj grupi su države u kojima postoji samo jedan nivo teritorijalnog organizovanja lokalne samouprave. U drugoj grupi zemalja, uz opštinski nivo, koji tradicionalno ima lokalnu samoupravu, drugi nivo – okruzi i oblasti – takođe imaju neke elemente samouprave i lokalne autonomije.

U pogledu određivanja nadležnosti jedinica lokalne samouprave postoje dva principa, a to su: 1) princip enumeracije, za kojim posežu sve zemlje navedene države, a sastoji se u nabranjanju nadležnosti; 2) princip opšte

¹ Asistent na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, Univerzitet Peivredna akademija, Novi Sad

² Docent na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, Univerzitet Peivredna akademija, Novi Sad

klauzule, odnosno subsidijarnosti, koji je u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi.

Lokalna samouprava je neretko, u svakoj od zemalja koje su bile predmet analize u ovome radu, neefikasna, suočena sa brojnim problemima koje sama ne može da reši. Konstantan je odnos nerazumevanja, napetosti, nepoverenja i nedostatka koordinacije između jedinica lokalne samouprave u svakoj od zemalja i centralnih nivoa vlasti. S obzirom na sličnu prirodu problema u svakoj od ovih zemalja, razmena međusobnih iskustava u ovoj oblasti, umesto pukog prepisivanja rešenja zapadnih demokratija, može biti od suštinskog značaja za rešenje otvorenih pitanja uređenja i funkcionisanja lokalne samouprave.

Ključne reči: lokalna samouprava, tranzicija, nivoi vlasti, nadležnost, teritorija, finansiranje, građani...

Tranzicione dileme i problemi

Demokratija kao trajno i deklarirano opredeljenje svih zemalja koje su krajem osamdesetih ili početkom devedesetih ukoračile u proces tranzicije podrazumeva pored puke proklamacije i veoma kompleksan sadržaj, prilagođen vremenu u kom živimo i postojećim potrebama savremenog društva. Proklamovana demokratizacija obuhvata promene u skoro svim aspektima društvenog života i organizovanja, kako u ideološkim, tako i u ekonomskim, političkim, administrativnim, međunarodno-integrativnim i drugim modelima i obrascima.

Prvi zadatak tranzicije iz starog, komunističkog, socijalističkog, samoupravnog ili ma kako on bio nazivan, sistema u sistem tržišne privrede i građanske demokratije bio je uspostavljanje novih modela organizacije državne vlasti i njenih institucija. Na prostoru bivše Jugoslavije taj proces se odvijao na najtragičniji način, u ambijentu raspada zemlje, rata, izolacije, teške ekonomske krize i kraha celokupnog sistema vrednosti. U „nameri“ da se manjkavosti otklone, a sistem demokratizuje i poboljša srušen je celokupan društveni sistem, a nov nije ni počeo da se konstituiše. Otuda, ne čudi što se države bivše Jugoslavije i danas bore sa brojnim problemima tranzicije, kojima se kraj i ne nadzire. Svaka od tih zemalja pred sobom ima sva iskušenja, nedostatke i probleme novog sistema za koji se opredelila, a da većinu nasleđenih nije rešila, što u sintezi daje skoro nerešive probleme društveno-ekonomskog karaktera.

M. Aleksić u delu „Sociologija – menadžment, profesija, tranzicija“, kao kratkoročne i dugoročne ciljeve tranzicije u bivšim socijalističkim zemljama navodi: 1) restauraciju kapitalizma; 2) tranziciju u mešovito društvo (teorija divergencije); 3) konstituisanje socijal-demokratskog društva. Svaka od

jugoslovenskih zemalja i danas se nalazi u prvoj fazi, fazi izgradnje kapitalizma u onoj formi koja je prevaziđena u skoro svim starim kapitalističkim zemljama. S obzirom na sve osobenosti tranzicije na prostoru bivše Jugoslavije i njen očito usporeni tempo, zajedničke ciljeve ovih zemalja, specifičnosti društava, srodne i zajedničke probleme, slična iskustva i institucionalne kapacitete u ovom radu ćemo se bazirati prvenstveno na iskustva država nastalih na prostoru bivše SFRJ, jer su druge istočnoevropske zemlje već primljene u EU, tako da se njihov institucionalni koncept mora sagledavati u tom ambijentu.

U cilju adekvatne regulacije društvenih odnosa, izgradnje stabilnog i pravednijeg društva, optimalne organizacije vlasti itd. u navedenim državama se radi na stvaranju novih institucija. Jedna od najvažnijih društvenih institucija je lokalna samouprava. Uprkos značaju lokalne samouprave za postojanje demokratskog društva, proces njene pravne institucionalizacije nije ni danas završen. Njen pravni položaj se ne može okarakterisati ni u jednoj od ovih zemalja kao naročito dobar. Stari koncept lokalne samouprave je u potpunosti napušten, a proces izgradnje novog koncepta doživljava brojne teškoće, kako na strategijskom, konceptijskom, tako i operativnom planu. Prva faza se može opisati kao potpuna centralizacija i marginalizacija lokalne samouprave, a druga, postojeća, kao proces njenog kvalitetnijeg institucionalizovanja. Lokalna samouprava se sagledava u svetlu opšte demokratizacije, ali i prilagođavanja nadležnosti koje joj se povećavaju stvarnim potrebama lokalnih zajednica, ekonomskim prilikama i potencijalima, te izbegavanju bilo kakve mogućnosti da se proširenjem njene nadležnosti podstaknu dezintegracioni procesi i oslabi jedinstvo zemlje. Iako među navedenim državama postoje velike razlike u regulisanju lokalne samouprave, mogu se konstatovati i određene sličnosti, te prepoznati zajedničke tendencije. U daljem izlaganju ćemo se osvrnuti na neka od rešenja u regulisanju lokalne samouprave.

Načelno o zajedničkim karakteristikama sistema lokalne samouprave zemalja u tranziciji

Svaka od zemalja u tranziciji je izgradila sopstveni model lokalne samouprave. Njen pravni položaj uslovljen je mnoštvom faktora. Oblik državnog uređenja je najvažniji faktor koji utiče na određivanje mesta i uloge lokalne samouprave. Takođe, etnička struktura, razlike u razvijenosti delova pojedinih zemalja, tradicija, politički razlozi i slično, bitni su faktori koji opredeljuju mesto, ulogu i druge karakteristike lokalne samouprave u pojedinim zemljama.

Bosna i Hercegovina je najtipičniji primer za to. Kao atipična državna zajednica, kombinacija federalnih i konfederalnih elemenata, BiH nema nikakve nadležnosti u oblasti regulisanja ili ostvarivanja lokalne samouprave. Republika Srpska i Federacija BiH kao entiteti su isključivi nosioci nadležnosti u ovoj oblasti. Republika Srpska je uz to unitarna zajednica, dok je Federacija BiH složena, federalna zajednica kantona. Ove činjenice presudno oblikuju položaj lokalne

samouprave u bosansko-hercegovačkim entitetima, koji je u toj meri različit da se ne samo u ustavno-pravnom smislu ne može govoriti o bosansko-hercegovačkoj lokalnoj samoupravi, već to nije izvodljivo ni na nivou jedinstvenog koncepta, jer on u ovoj državi ne postoji.

Republika Srbija je unitarna država, ali u okviru nje postoje autonomne pokrajine. U Srbiji je ustavnim odredbama izvršena asimetrična decentralizacija, što se odrazilo na položaj lokalne samouprave. Iako postoji deklarirano opredeljenje za decentralizaciju vlasti, ne postoji jasan koncept u kom pravcu se to treba izvršiti. Jedno stanovište se zalaže za regionalizaciju u kojoj bi regije imale položaj koji odgovara današnjem položaju autonomne pokrajine, a drugo ističe potrebu za jačanjem nadležnosti opština i gradova kao jedinica lokalne samouprave i ostavljanje mogućnosti da se one sporazumno povezuju bez da se stvara novi nivo organizacije vlasti u Srbiji.

Makedonija, iako unitarna, je država sa brojnim problemima koji se tiču među-etničkih odnosa. Brojna albanska nacionalna zajednica, koncentrisana prvenstveno na zapadu zemlje, konstantno ističe potrebu za decentralizacijom i autonomijom, nekad čak i federalizacijom. Ohridski sporazum koji je okončao oružani sukob u ovoj zemlji iz 2002. god. predviđa i određene promene u sistemu lokalne samouprave.

Hrvatska je pitanje među-etničkih odnosa rešila drugim sredstvima, a naknadna rešenja, pa i uređivanje pravnog položaja i teritorijalne organizacije lokalne samouprave i županija kao drugog nivoa samouprave, u mnogome su bili inspirisani potrebom za „cementiranjem“ stanja stvorenog nakon okoćanja sukoba u toj zemlji devedesetih godina. Takođe, iz razloga tradicionalne prirode, složenog geografskog položaja i razlike u razvijenosti pojedinih delova ove države itd. u Hrvatskoj postoje i županije, kao drugi nivo lokalne samouprave.

Na teorijskom nivou, mogu se izvući određeni zaključci o zajedničkim karakteristikama lokalne samouprave u pogledu njenog pravnog regulisanja u zemljama u tranziciji. Ne ulazeći u nabranje nadležnosti jedinica lokalne samouprave koje su bazične i kao takve iste u svakoj od ovih zemalja, na opštijem nivou, koji presudnije utiče na koncept ove izuzetno važne institucije u svakom društvu, zajedničke karakteristike bi se ogledale u sledećem:

- 1) Svaka od zemalja u tranziciji³ je donela novi, „demokratski“ ustav. Ustavom se garantuje lokalna samouprava i uopšteno određuju njene nadležnosti, principi odnosa sa centralnim nivoom vlasti, način osnivanja, promena teritorije, instrumenti zaštite njenih prava i drugi elementi pravnog položaja na nivou načela, dakle, *ona uživa ustavni status*;
- 2) Garantuje se *autonomija jedinica lokalne samouprave*, koja bi trebalo da obuhvata slobodu od moguće kontrole celishodnosti akata koje donosi u

³ Prvenstveno se misli na Republiku Srbiju, Republiku Hrvatsku, Crnu Goru, Republiku Srpsku, Federaciju BiH, BJR Makedoniju i Albaniju;

- vršenju svojih izvornih ovlašćenja od strane države, što je i obaveza iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi,⁴ ali i oblici kontrole zakonitosti i ustavnosti njenog rada od strane države;
- 3) *Pravni položaj lokalne samouprave precizno je regulisan zakonima.* To su zakoni koji uređuju administrativno-teritorijalnu podelu, organizaciju lokalne administracije, nadležnosti, način izbora lokalnih predstavništava, posebne društvene oblasti u vezi sa lokalnom samoupravom kao što su javni prihodi, imovina, javne nabavke, referendum, jezik i pismo u službenoj upotrebi, upravni postupak, radni odnosi i slično;
 - 4) Za vršenje izvornih nadležnosti jedinicama lokalne samouprave se obezbeđuju i *izvorni prihodi*, a država obezbeđuje sredstva iz svog budžeta ili ustupa svoje prihode za vršenje prenesenih i poverenih nadležnosti, kao i nedostajuća sredstva u pogledu izvornih poslova, što je slučaj u većini jedinica lokalne samouprave svih ovih država;
 - 5) Građani *neposredno biraju predstavnička tela* i ostavljena im je veća mogućnost za neposredno učešće u vršenju javnih poslova, s tim da ti instrumenti nisu u potpunosti prilagođeni objektivnim mogućnostima, proverenim rešenjima, niti realnim potrebama građana, što je tesno povezano sa prirodom ekonomskih odnosa koji se grade u svakom od društava ovih zemalja;

Teritorija jedinica lokalne samouprave

Teritorijalna osnova lokalne samouprave je različita u zemljama koje su predmet analize u ovom radu. Grubo rečeno, mogli bi izdvojiti dve grupe zemalja s obzirom na broj nivoa teritorijalnog organizovanja lokalne samouprave.

U prvoj grupi su države u kojima postoji samo jedan nivo teritorijalnog organizovanja lokalne samouprave. Ukoliko i postoji drugi nivo, on ne poseduje nikakva autonomna, samoupravna ovlašćenja, već služi isključivo dekoncentraciji državne vlasti. Taj nivo niti poseduje izvorni delokrug, niti izborne organe. On služi izvršavanju poslova centralnog nivoa vlasti. Primer za ovakve nivoe organizovanja su okruzi u Srbiji. Države koje pripadaju ovoj grupi su Srbija, Republika Srpska, Bugarska, Makedonija... Osnovna razlika u jedinicama lokalne samouprave koja bi mogla podsećati na postojanje dva nivoa teritorijalnog organizovanja samouprave je ona između opština i gradskih opština. Gradske opštine jedan deo svojih ovlašćenja prenose na gradove, a jedan deo poslova im poverava država. Dakle gradovi mogu posedovati određena samoupravna ovlašćenja koja opštinama nedostaju, kao što vrše i koordinaciju poslova među gradskim opštinama.

⁴ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Strazbur, 15.10.1985. god. (videti čl. 8. Povelje)

Drugu grupu zemalja čine Hrvatska, Albanija, Federacija BiH, Rumunija... „U drugoj grupi zemalja, uz opštinski nivo, koji tradicionalno ima lokalnu samoupravu, drugi nivo – okruzi i oblasti – takođe imaju neke elemente samouprave i lokalne autonomije. Lokalna samouprava drugog nivoa ima izabrana lokalna tela: veća oblasti u Albaniji, veća oblasti u Moldaviji, županijske skupštine u Hrvatskoj i veća okruga u Rumuniji. Osnovna funkcija izabranih lokalnih vlasti drugog nivoa je koordinacija aktivnosti opština i zajednica na odgovarajućoj teritoriji, odbrana lokalnih interesa i organizacija vršenja javnih usluga važnih za širi region.“⁵

U pogledu veličine teritorije koju obuhvataju jedinice lokalne samouprave uočavaju se velike razlike među državama u tranziciji. Izgleda da se po ovom pitanju ni u jednoj od njih nije zauzeo konačan i uobličen stav i da će do konačog rešenja proći još vremena, kao i da ćemo biti svedoci različitih promena postojećeg stanja.

Slovenija i Hrvatska su se opredelile za koncept teritorijalno malih opština. U Sloveniji postoji nešto preko dvesto, a u Hrvatskoj preko četristo opština. Tako teritorijalno, demografski, pa i ekonomski ograničene u stanju su da preuzmu veoma ograničen opus nadležnosti. Ovo se donekle može razumeti ako se ima u vidu postojanje županija kao drugog nivoa teritorijalnog organizovanja koji poseduje i određeni delokrug samoupravnih poslova, činjenica dosta ograničen, ali i nadležnost da koordinira obavljanje opštinskih poslova. Slično je i sa gradovima. U Sloveniji taj nivo teritorijalnog organizovanja ne postoji, ali se može osnovati zakonom na osnovu odluke opštinskih veća i izjašnjavanja stanovništva opština na referendumu. Opravdanje postojanja malih opština se može tražiti u nastojanju da se obezbedi neposredna demokratija, u što je više moguće meri. Takođe, u malim opštinama⁶ se obezbeđuje veći nivo solidarnosti među njenim stanovništvom, osećaj pripadnosti lokalnoj zajednici, lakše obavljaju neki lokalni poslovi i td. Takođe, politički razlozi mogu da imaju presudan karakter. Teško da se možemo oteti utisku da je teritorijalna organizacija u Hrvatskoj potpuno lišena i političke pozadine, odnosno onemogućavanja srpske populacije da ponovo ostvari samoupravna prava u sredinama gde su nekada činili većinu.

„Razbijanje državne teritorije na veliki broj teritorijalno, ekonomski i demografski malih jedinica osim dobrih strana ima i velike nedostatke. Takve zajednice vrlo brzo dostignu svoje razvojne granice jer su zbog malog ekonomskog kapaciteta nesposobne za bilo kakva značajnija pregnuća; veliki broj ovih jedinica se mora oslanjati na državu, što nju opterećuje, a njih čini zavisnim; male zajednice mnogo lakše od velikih podlegnu neformalnim uticajima vaninstitucionalne

⁵ Milan Vlatković: „Pravo lokalne samouprave“, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, 2009. god., str. 122.

⁶ Pojam opština se u ovom kontekstu koristi kao najuobičajeniji naziv za osnovne jedinice lokalne samouprave, mada se one negde nazivaju drugačije (sela, gradovi, zajednice)

moći – sasvim je realno očekivati da minijaturnim opštinama, poslije izvjesnog vremena, ovladaju dobro organizovane klike ili stranačke ispostave i sve lokalne aktivnosti podrede svojim interesima; postojanje velikog broja malih opština čini svaku od njih pojedinačno i sve zajedno nemoćnim u odnosu na državu – njenom moćnom i jedinstveno upravljanim aparatu one ne mogu da suprotstave ni približno efikasnu vlastitu organizaciju.⁷

U Bosni i Hercegovini je nakon rata došlo do nastanka velikog broja novih opština. To je usledilo kao posledica povlačenja međuentitetske linije razdvajanja u Dejtonu. Kao kriterijumi za istu nisu bile predratne granice opština, već faktičko stanje među zaraćenim stranama, neki etnički, geografski i drugi kriterijumi. Delovi starih opština su se našli u granicama drugog entiteta u odnosu na raniji centar te opštine. Od tih delova su najčešće nastajale nove opštine, mada one u najvećem broju slučajeva ne zadovoljavaju objektivne kriterijume da bi posedovale status opštine. Mali broj stanovnika, nedostatak infrastrukture, mali ekonomski resursi i slično, samo su neki od razloga koji dovode u pitanje njihov opstanak kao samostalnih jedinica lokalne samouprave. Ono što ih opravdava je geografski položaj, tj. udaljenost od gradskih centara, odnosno administrativnih sedišta postojećih opština, što stvara ogromne teškoće lokalnom stanovništvu i uopšte vršenju lokalnih poslova koji spadaju u delokrug lokalne samouprave. U Republici Srpskoj postoji ogromna razlika u pogledu teritorije opština. Samo njen složen geografski položaj uslovljava postojanje šezdeset dve opštine, bez da za to postoje bilo kakvi drugi kriterijumi. U Federaciji BiH postoje pored opština i kantoni, kao drugi nivo teritorijalne organizacije sa velikim stepenom samouprave i autonomnosti. Ipak, oni donekle umanjuju obim izvornih nadležnosti opština i gradova, a u pogledu njihove teritorije se mogu istaći isti prigovori kao u Republici Srpskoj, s tim što je etnički kriterijum dodatno doveo do nastanka novih opština. Gde god bi postojale kompaktnije celine hrvatskog življa u opštinama sa bošnjačkom većinom nastajala bi nova opština i obrnuto.

U Makedoniji je teritorijalna organizacija lokalne samouprave ostvarena prvenstveno iz političkih razloga i uz veliko protivljenje građana. Naime, usled zategnutih odnosa makedonske i albanske nacionalne zajednice koji je rezultirao i oružanim sukobom, Ohridskim sporazumom kojim je on rešen, predviđena je promena u dotadašnjoj teritorijalnoj organizaciji. Stvorene su nove opštine, promenjene teritorije starih... Tako danas egzistira jedan broj velikih i veći broj malih opština. Grad Skoplje predstavlja posebnu jedinicu lokalne samouprave. Poslednja teritorijalna reorganizacija lokalne samouprave je izvršena Zakonom za teritorijalnu organizaciju lokalne samouprave u Republici Makedoniji, done-

⁷ Zdravko Zlokapa: „Komparativni pregled lokalne samouprave u Danskoj, Sloveniji, Hrvatskoj, Makedoniji i BiH“, www.soros.org.ba/docs_lokalna_uprava/razvoj_modela_visetipskih_jedinica_lokalne_samouprave_u_bih.

senom 2004. god. Sve opštine su grupisane u novoobrazovane statističke oblasti (ukupno 8).

U Srbiji danas egzistiraju i geografski velike i male opštine. Pored opština kao jedinica lokalne samouprave se javljaju i gradovi i grad Beograd. Opština mora da ima najmanje deset hiljada stanovnika, međutim, opštine koje su postojale pre stupanja na snagu važećeg Zakona o lokalnoj samoupravi⁸ mogu imati manji broj stanovnika. Takođe, ukoliko postoje geografski, istorijski ili ekonomski razlozi izuzetno se može osnovati opština sa manje od deset hiljada stanovnika. Jedinice lokalne samouprave u Srbiji su veoma različite, kako u pogledu veličine, tako i broja stanovnika, ekonomske razvijenosti i sl. Kao takve one nisu u stanju da se na jednak način odnose prema poslovima koji su im u nadležnosti, što se itekako odražava na njihov kvalitet. Bez velike pomoći države mnoge od njih ne bi mogle da funkcionišu. Takođe, Srbija je opterećena neravnomernom naseljenošću, intenzivnim unutrašnjim migracionim procesima, neravnomernim razvojem itd., što sve usložnjava pitanje teritorijalne organizacije.

Nadležnosti

Opšteprihvaćeno je stanovište da se većina javnih poslova kvalitetnije obavlja od strane onog nivoa vlasti koji je najbliži građanima, a to su jedinice lokalne samouprave – opštine i gradovi. Problem nastaje pri konkretnoj raspodeli javnih poslova između različitih nivoa vlasti. Geografski i demografski veće opštine sa većim ekonomskim potencijalima u stanju su da preuzmu veći obim nadležnosti, dok one male nisu, jer to ne samo da bi bilo ekonomski neracionalno, već često i tehnički neizvodljivo. Raspored političkih snaga takođe je jedan od faktora koji oblikuju problem nadležnosti. Višepartijski sistemi, proporcionalni izborni sistem, partijska „feudalizacija“ javnih poslova, ali i česti primeri korumpiranosti lokalnih funkcionera i slično, neki su od razloga što se lokalnoj samoupravi poverava manji obim poslova. Iako je zakonodavac slobodan u određivanju nadležnosti jedinica lokalne samouprave, njegova odluka je, ipak, u mnogome određena stavovima nauke po ovom pitanju, te uporedno-pravnim iskustvima.

U pogledu određivanja nadležnosti jedinica lokalne samouprave postoje dva principa, a to su: 1) princip enumeracije, za kojim posežu sve zemlje navedene države, a sastoji se u nabranjanju nadležnosti; 2) princip opšte klauzule, odnosno subsidijarnosti, koji je u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i podrazumeva da jedinice lokalne samouprave u okviru zakona odlučuju o svakom pitanju koje nije izuzeto iz njihove nadležnosti ili izričito stavljeno u nadležnost drugog nivoa vlasti.⁹

Hrvatska i Slovenija, a u određenoj meri i Makedonija, koje su se opredelile za teritorijalno male opštine prihvatile su i koncept njihovih skromnih ovlašćenja.

⁸ Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 129/07.

⁹ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Strazbur, 15.10.1985. god., član 4. tačka 2.

Iako se kao spisak izvornih nadležnosti lokalnih samouprava nabraja duži spisak poslova, komunalne delatnosti, lokalna infrastruktura i poslovi bez kojih bi se svakodnevni život ljudi i funkcionisanje raznih organizacija, a koji su lokalnog karaktera (neka pitanja iz oblasti trgovine, zanatstva, ugostiteljstva, turizma, informisanja...) skoro da su jedine nadležnosti opština, jer država sve nabrojane nadležnosti precizno reguliše, ostavljajući slobodu opštinama samo da primenjuju njene propise. U Hrvatskoj postoji i drugi nivo samouprave – županije, tako da ta činjenica koriguje prvi utisak o položaju lokalne samouprave u ovoj zemlji. U Sloveniji je predviđena mogućnost osnivanja pokrajina. „ Pokrajina predstavlja karakteristiku lokalne samouprave u Sloveniji. Opštine se povezuju u pokrajine u cilju vršenja lokalnih pitanja od šireg interesa. Pokrajine se formiraju na širem gradskom zaokruženom području na kom se odvija značajan deo društvenih, privrednih i kulturnih odnosa i na kom je moguće planirati takav razvitak koji obezbeđuje ravnomernost razvoja u pokrajini i republici... Pokrajine imaju svoje statute u kojima se određuju lokalna pitanja od šireg interesa, dakle ona pitanja koja predstavljaju njihove dogovorene funkcije. U statutima se takođe utvrđuju organi pokrajine kao i načini njihovog finansiranja.“¹⁰ Razlika između županija u Hrvatskoj i pokrajina u Sloveniji je vidljiva. Županije, kao i njihovi poslovi su određene ustavom i zakonima, a pokrajine se tek mogu osnovati na inicijativu zainteresovanih opština koje im dogovorom određuju nadležnosti.

U Srbiji pored opština i gradova postoje i autonomne pokrajine. AP Vojvodina i AP Kosovo i Metohija su navedene u Ustavu iz 2006. god., ali je ostavljena i mogućnost da se formiraju i nove pokrajine. One se osnivaju na inicijativu građana utvrđenoj na referendumu i po postupku za promenu ustava. Pokrajine predstavljaju vid teritorijalne autonomije i poseduju znatno veći stepen autonomije u odnosu na opštine i gradove. Okruzi ne poseduju samoupravu, deo su državnih organa i služe obavljanju njihovih poslova. Dakle, ukoliko bi bila osnovana neka od novih pokrajina ona bi imala one nadležnosti koje su načelno određene Ustavom i precizno zakonima, a ne ono što bi predstavljalo eventualni dogovor opština. AP Kosovo i Metohija prema odredbama Ustava iz 2006. god. poseduju pravo na suštinsku autonomiju, te prevazilaze nadležnosti drugih pokrajina. KiM se trenutno nalaze u protivpravnom stanju samoproglašene nezavisnosti i međunarodnog protektorata, tako da pitanje lokalne samouprave u ovoj pokrajini neće biti predmet analize ovoga rada.

Ustav Srbije navodi izvorne nadležnosti opština. Opština, preko svojih organa, u skladu sa zakonom: uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti, korišćenje građevinskog zemljišta, poslovnog prostora, stara se o izgradnji, održavanju i rekonstrukciji lokalne infrastrukture, obezbeđuje lokalni prevoz, stara se o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, kulture,

¹⁰ Aleksandar B. Đurđev: „Lokalna samouprava“, Univerzitet u Novom Sadu – Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad, 2003. god.

zdravstva, socijalne zaštite, sporta, stara se o razvoju turizma, zanatstva, ugostiteljstva, trgovine, zaštiti životne sredine, zaštiti od elementarnih nepogoda, poljoprivrednom zemljištu, obavlja druge poslove određene zakonom... U skladu sa zakonom donosi budžet, završni račun, uređuje simbole, urbanistički plan, stara se o ostvarivanju i unapređenju ljudskih i manjinskih prava, javnom informisanju u opštini, upravlja opštinskom imovinom, propisuje prekršaje za povredu opštinskih propisa...¹¹ Najviši pravni akt opštine je statut, skupština donosi opšte akte iz svoje nadležnosti, raspisuje opštinski referendum. Organi opštine su skupština i drugi organi utvrđeni statutom u skladu sa zakonom...¹² Opštine poseduju pravo na izvorne prihode za finansiranje svojih poslova. Grad ima ovlašćenja koja pripadaju opštini, a zakonom mu se mogu poveriti i dodatne nadležnosti. Na njegovoj teritoriji se mogu obrazovati gradske opštine, a raspored poslova između njih se određuje statutom grada. Položaj grada Beograda se uređuje zakonom o glavnom gradu i statutom grada. Dakle, Ustav ne zatvara krug opštinskih nadležnosti. Iako propisane načelno, nadležnosti nisu oskudne, iako ne postoji pretpostavka nadležnosti u korist opštine, odnosno princip subsidiarnosti. Republika može zakonom da opštinama i gradovima poveri bilo koju drugu nadležnost, ali koji će konkretno poslovi iz navedenog kruga uređivati i obavljati opština ili grad uređuje zakon. Situacija po tom pitanju nije ni malo ohrabrujuća. Zakon često svako od navedenih pitanja precizno uređuje, čak propisuje i prekršaje za nepoštovanje odredbi, čime se sloboda opština da izraze svoje specifične interese skoro sasvim obesmišljava.

U Federaciji Bosne i Hercegovine postoji izuzetno složena teritorijalna organizacija. Iako je Federacija samo jedan od entiteta u BiH, dakle i sama prilično ograničena u nadležnostima, u okviru nje postoji deset kantona, koji su sastavljeni od opština i gradova. Kantoni su u velikoj meri za sebe rezervisali nadležnosti koje bi u unitarnoj državnoj organizaciji pripadale jedinicama lokalne samouprave. Kantoni to nisu, oni su federalne jedinice sa znatno širim nadležnostima, počev od finansija, bezbednosti, pravosuđa, obrazovanja, privrede itd., kao i direktnoj zastupljenosti u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH. „¹³U Bosni i Hercegovini, kao što je rečeno, područja opština nisu mijenjana zakonom; što se nadležnosti tiče, one su u Federaciji BiH znatno smanjene jer je jedan dio poslova koje su ranije obavljale opštine prenesen na kantone, pa je u Federaciji situacija sada sa upravno-administrativnog stanovišta paradoksalna: u tom entitetu postoje velike i mnogoljudne opštine kojima je glavni posao da rješavaju socijalne probleme, održavaju čistoću i pokopavaju svoje mrtve.“

¹¹ Ustav Republike Srbije, 2006. god., čl. 190.

¹² Ustav Republike Srbije, 2006. god., čl. 191.

¹³ Zdravko Zlokapa: „Komparativni pregled lokalne samouprave u Danskoj, Sloveniji, Hrvatskoj, Makedoniji i BiH“, www.soros.org.ba/docs_lokalna_uprava/razvoj_modela_visetipskih_jedinica_lokalne_samouprave_u_bih/, str. 2–3.

Ustav Republike Srpske u pogledu nadležnosti opština propisuje : „Opština preko svojih organa u skladu sa zakonom:

1. donosi program razvoja, urbanistički plan, budžet i završni račun,
2. uređuje i osigurava obavljanje komunalnih djelatnosti,
3. uređuje i osigurava korištenje gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora,
4. stara se o izgradnji, održavanju i korištenju lokalnih puteva, ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja,
5. stara se o zadovoljavanju potreba građana u kulturi, obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, fizičkoj kulturi, informisanju, zanatstvu, turizmu i ugostiteljstvu, zaštiti životne sredine i drugim oblastima,
6. izvršava zakone, druge propise i opšte akte Republike čije izvršavanje je povjereno opštini, osigurava izvršavanje propisa i opštih akata opštine,
7. formira organe, organizacije i službe za potrebe opštine i uređuje njihovu organizaciju i poslovanje,
8. obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom, zakonom i statutom opštine.

Sistem lokalne uprave uređuje se zakonom.

Zakonom se može povjeriti vršenje poslova lokalne uprave u gradu.“¹⁴

U pogledu ustavnog regulisanja pravnog položaja opština u Republici Srpskoj postoji velika sličnost sa onim u Srbiji. Iako se na prvi pogled čini da je broj nadležnosti veliki, zakonima se sva ova pitanja uređuju na način da se opštinama ne ostavlja prostor za izražavanje svojih specifičnih interesa i potreba. Ustavnim amandmanima koji se trenutno nalaze u procesu usvajanja se predviđa dodatno jačanje lokalne samouprave i usklađivanje njenog položaja sa zahtevima iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, naročito u pogledu kontrole nad njenim aktima i izvornom prihodima.

Dakle, u pogledu nadležnosti i teritorije jedinica lokalne samouprave postoje različiti modeli. To su u najopštijem, 1) mala opština sa malim brojem nadležnosti (Hrvatska, Slovenija, donekle Makedonija; 2) velika opština sa velikim brojem nadležnosti (donekle Republika Srpska, Srbija, Crna Gora) i 3) velika opština sa malim brojem nadležnosti (Federacija BiH). Izabrani model u nekoj od navedenih država uslovljen je kompleksom faktora najrazličitije prirode, ali ipak nije do kraja sproveden niti međusobno kvalitativno ni kvantitativno usklađen, u pogledu relacije geografska i demografska veličina – broj ovlašćenja i stepen samouprave.

¹⁴ Ustav Republike Srpske, 1992. god., čl. 102.

Organi jedinica lokalne samouprave i neposredno učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave

U pogledu institucionalne strukture jedinica lokalne samouprave u svim zemljama tranzicije je vidljiva namera da se preslikavaju rešenja razvijenih evropskih demokratija. I pored izvesnih razlika među pojedinim državama uočavaju se i velike sličnosti u pogledu organa jedinica lokalne samouprave, njihove nadležnosti, međusobnog odnosa, organizacije i slično.

Jedinice lokalne samouprave uvek imaju skupštinu, kao najviše predstavničko telo. Ona je jednodomna i njeni članovi se biraju na neposrednim izborima. Broj članova (delegati, odbornici, zastupnici) uglavnom zavisi od broja stanovnika određene opštine, odnosno grada. Vidljiv je trend smanjenja broja članova opštinskih i gradskih predstavničkih tela. Proporcionalni izborni sistem je dominantan, mađa i tu ima izuzetaka. U Sloveniji se u opštinama sa manjim brojem stanovnika članovi predstavničkog tela jedinica lokalne samouprave biraju putem većinskog izbornog sistema. Nadležnosti predstavničkih tela su uglavnom slične i analogne nadležnostima državnih. To su donošenje budžeta, završnog računa, uvođenje poreza i drugih javnih prihoda, donošenje opštih akata iz nadležnosti lokalne samouprave, izborna ovlašćenja, nadzor nad radom uprave u opštini, tj. gradu itd. Mandat članova skupštine najčešće traje četiri godine, a prisutno je i rešenje po kome se skupština raspušta ako u određenom roku ne usvoji budžet, ne uskladi najviši akt opštine, grada sa zakonom i sl. Mogućnost uvođenja privremenih mera od strane vlade se ograničava.

Centralna funkcija izvršne vlasti je oličena u jednom inokosnom organu. To je uglavnom načelnik, predsednik opštine i slično. Evropski trend i najzastupljenije rešenje u zemljama u tranziciji je da se on bira na neposrednim izborima, prostom većinom u jednokružnom izbornom sistemu ili u drugom krugu, za slučaj da ni jedan kandidat ne dobije natpolovičnu većinu. Gradonačelnici negde dele vlast sa kolegijalnim izvršnim telom, ali je većina nadležnosti u njegovim rukama, a taj kolegijalni organ je dosta ograničen i tiče se prevashodno utvrđivanja predloga budžeta i opštih akata opštine, tj. grada. Takođe, postoji širok spektar organa uprave u jedinicama lokalne samouprave, koji po svom položaju i ulozi na neki način korespondiraju ministarstvima na državnom nivou. Kao osnovni kriterijum za određivanje broja organa uprave se uzima broj stanovnika, tako da su često zakonom limitirani organi koji mogu biti osnovani s obzirom na broj stanovnika opštine, tj. grada. U manjim opštinama, sa malim brojem stanovnika negde se predviđa osnivanje jednog upravnog organa (Hrvatska). Republika Srbija se najnovijim rešenjima udaljila od „evropskog“ standarda u pogledu izbora predsednika opštine, opredelivši se za izbor u skupštini opštine, tj. grada. Jedno od prisutnijih rešenja je i ono koje podrazumeva da na predlog skupštine lokalne samouprave građani na referendumu opozovu načelnika, tj. predsednika opštine koji se bira neposredno. Međutim, ukoliko ovo pitanje nije precizno rešeno to

može da dovede do paralisanja rada cele opštine, odnosno grada. Takva praksa je bila prisutna u Republici Srpskoj. Često se dešavalo da skupštinska većina bude iz jedne, a načelnik opštine iz druge političke opcije. Skupština bi natpolovičnom većinom raspisivala referendum za opoziv, koji nije uvek dovodio do željene odluke. U nedostatku odredbe o automatskom raspuštanju skupštine u takvoj situaciji, često je nastupao „tihi rat“ između najvažnijih organa u opštini, koji je paralisao njeno funkcionisanje.

Status grada u navedenim državama ne dobijaju samo jedinice lokalne samouprave sa odgovarajućim brojem stanovnika. Često će se takav status steći i usled istorijskih i ekonomskih razloga, ili pak geografskog položaja. U svakoj od ovih zemalja gradovi, iako se ne mogu označiti kao odstupanje od monotipskog sistema lokalne samouprave, poseduju nešto veća ovlašćenja i veći obim finansijskih sredstava, a postoje i izvesne specifičnosti u pogledu sastava i nadležnosti njegovih organa. Glavni gradovi su predmet posebnog regulisanja.

Pored neposrednog izbora čelnika izvršne vlasti u opštini, gradu, otvorenih izbornih lista i mogućnosti opoziva, građanima se zakonom i aktima jedinica lokalne samouprave ostavljaju i druge mogućnosti neposrednog učešća u vršenju lokalnih poslova, odnosno sudelovanja u donošenju akata jedinica lokalne samouprave. Narodna inicijativa, referendum, zborovi građana, mesne zajednice itd. samo su neki od tih instrumenata. Propisani su i relativno jednostavni uslovi za uključivanje građana u proces vršenja vlasti na nivou lokalne samouprave. Ipak, vidljivo je da građani pokazuju izrazito malo interesovanje za tako nešto. Slaba izlaznost na izbore, nepostojanje narodnih inicijativa, neuspeh referenduma česte su pojave u funkcionisanju lokalne samouprave. Ovome pogoduje izrazito malo poverenje građana u organe jedinica lokalne samouprave, korumpiranost lokalnih funkcionera, pojava organizovanih, vaninstitucionalni centara moći, loš ekonomski i pravni položaj radnika, nedovoljna finansijska samostalnost lokalne samouprave itd.

Lokalne finansije

Funkcionisanje lokalne samouprave je potpuno obesmišljeno ukoliko ona ne raspolaže i određenim finansijskim sredstvima. Takođe, nije dovoljno da država obezbedi i transferiše ta sredstva lokalnoj samoupravi, jer se u tom slučaju ona dovodi u potpuno podređen odnos, lišen bilo kakve mogućnosti za izražavanjem specifičnih interesa i staranjem o sopstvenom razvoju i kvalitetnom obavljanju lokalnih poslova shodno svojim potrebama.

Jedinice lokalne samouprave, shodno Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, uglavnom stižu pravo na sopstvenu imovinu i izvorne prihode. Svaka od njih ima budžet, ali i strog sistem državne finansijske kontrole.

Pravo na izvorne prihode obuhvata ovlašćenje da jedinica lokalne samouprave sama uvodi određene javne prihode, prvenstveno takse i poreze, da im

određuje visinu i da ih naplaćuje. U pogledu visine, viši nivoi vlasti uglavnom određuju gornju granicu. Država veoma oprezno pristupa poveravanju prava lokalnoj samoupravi da uvodi poreze i određuje im visinu. Porez na imovinu je jedan od ne mnogo njih koji se poverava lokalnoj samoupravi, kao izvorni prihod. Drugi izvor finansijskih sredstava opština i gradova su ustupljenji prihodi. U pogledu određenih poreza koje inače država utvrđuje, uvodi i određuje im visinu, ona predviđa i da naplaćeni prihod od istih pripadne jedinici lokalne samouprave na čijoj je teritoriji prikupljen, u celosti ili u određenom procentu. Tu se radi o ustupljenom prihodu, odnosno zajedničkom prihodu u drugom slučaju. Država, takođe, opštinama i gradovima obezbeđuje i dotacije i posebne subvencije, sve u cilju da pokrije nedostajuća sredstva u lokalnim budžetima. U pogledu administriranja, tj. naplate lokalnih prihoda, može se uočiti dvostruka praksa. Negde to radi centralni organ države, a negde svaki nivo vlasti sam administrira sopstvene prihode, s tim što u slučaju malih i ekonomski slabašnih opština to čini republički organ.

Generalno gledano, jedinice lokalne samouprave ni u jednoj od zemalja u tranziciji, ne poseduju dovoljnu finansijsku samostalnost. To je posledica, prvenstveno, nezadovoljavajuće ekonomske situacije u svakoj od ovih zemalja, ali i nedostatka svesti o značaju i ulozi jedinica lokalne samouprave u rešavanju gorućih ekonomskih i socijalnih problema. Socijalna politika se ne može isključivo voditi sa državnog nivoa. U mnogim segmentima socijalne politike lokalni nivo vlasti se pokazuje kao daleko efikasniji. Takođe, nisu retki primeri u svakoj ovoj državi da se sredstva lokalnih samouprava neodgovorno troše i predstavljaju ogroman izvor korupcije. Javne nabavke su uprkos zakonskim rešenjima nameštene i dovode do sukoba interesa.

Završna razmatranja

Zemlje u tranziciji olako pristupaju „prepisivanju“ institucionalnih rešenja razvijenih evropskih država. Lokalna samouprava je jedan od najtipičnijih primera. Uprkos tome, stanje u ovoj oblasti nije toliko ohrabrujuće. Lokalna samouprava je neretko, u svakoj od zemalja koje su bile predmet analize u ovome radu, 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 nedostatak koordinacije između jedinica lokalne samouprave u svakoj od zemalja 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. Osnovna svrha, a to je da građani sami upravljaju poslovima od „zajedničkog, opšteg i neposrednog interesa“ nije još uvek ostvarena. Ma koliko inkorporisana rešenja bila proverena u zapadnim državama, da bi ostvarila željeni efekat sva ona moraju naći uporište u društvenoj

svesti, koja na ovim prostorima nije zrela ni za grublja institucionalna rešenja, a kamo li za instituciju kao što je lokalna samouprava u željenoj formi i svom punom značenju. Stoga, širom društvenom akcijom u pravcu afirmacije značaja lokalne samouprave, preciznijom pravnom regulacijom, jačanjem lokalnih instrumenata i njihovih kapaciteta kontrole lokalnih, samoupravnih poslova, većim nadležnostima, prvenstveno u ekonomskoj sferi, boljoj koordinaciji između centralnog i lokalnog nivoa, navedene države bi ostvarile cilj koji im je uprkos razlikama u pravnoj regulaciji svima isti, a to je, vlast za koju nije nužno da se vrši sa centralnog nivoa je koncentrisana na onom nivou koji je najbliži građanima, prema njihovim potrebama se vrši, kvalitetno ostvaruje i građani su njome zadovoljni i u nju imaju poverenje, a u funkciji je opšteg društvenog razvoja.

**Assist. Darko Golić¹⁵ and
Assist. Prof. Igor Šoltes, Ph.D.¹⁶**

***The characteristics of the local autonomy
in the countries being in transition***

A b s t r a c t

Local autonomy as one of the most important social, but also constitutional institutions is viewed in the light of global democratization, but also of adjusting of an organization and its competencies to real needs of local autonomies, economic circumstances and potentials and avoiding, through widening its competencies, any possibility of encouraging disintegrational processes and weaken the unity of the country. Although there are great differences in regulating of local autonomy between the countries in transition, one can find some similarities and recognize common tendencies.

In each country in transition, local autonomy has a constitutional status. It is guaranteed the autonomy of the local autonomy unit and the legal status is precisely regulated by laws. For realization of original competencies the units of local autonomy are provided original sources, and representative bodies are directly elected by citizens. They are also given a greater possibility of direct participation in doing public jobs.

To put it crudely, we can single out two groups of countries where exists only one level of territory organization of local autonomy. In other group of countries, besides the municipal level which local autonomy has traditionally, the other level consisting of districts and regions contains some elements of local autonomy.

¹⁵ Assistent on the Law Faculty, Business academy, Novi Sad

¹⁶ Assistent Professor on the Law Faculty, Business academy, Novi Sad

With regard to determination of competencies of local autonomy units there are two principles and these are: 1) the principle of enumeration used by all countries and it consists of numbering of competencies, 2) the general clause principle or subsidiary principle being agreed with the European charter on local autonomy.

In each country we have analysed in this paper work, local autonomy is very often inefficient, faced with numerous problems which it cannot solve by itself. There is a constant relationship of lack of understanding, tensions, distrust and lack of coordination between the units of local autonomy in each of the previously mentioned countries and central authority levels. Regarding the similar nature of problems in each of these countries, the exchange of mutual experiences in this field, instead of mere rewriting of the west democracies solutions, can be of crucial importance for solving open issues of arranging and functioning of local autonomy.

Key words: local autonomy, transition, authority levels, competency, territory, financing, citizens...

Literatura

- 1) Aleksandar B. Đurđev: „Lokalna samouprava“, Univerzitet u Novom Sadu – Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad, 2003. god.
- 2) Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj – www.ijf.hr/FDI/antic.
- 3) Dragan Milkov: „Upravno pravo 1, Uvodna i organizaciona pitanja“, Pravni fakultet Novi Sad, Novi Sad, 1997. god.
- 4) Lokalna samouprava / Zakoni i uredbe u Republici Hrvatskoj- www.vlada.hr/hr/preuzimanja/zakoni_i_uredbe/lokalna_samouprava
- 5) Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Strazbur, 15.10.1985. god.
- 6) Jovan Komšić: „Uvod u demokratiju i lokalnu samoupravu“, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2002. god.
- 7) Milan Vlatković: „Pravo lokalne samouprave“, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, 2009. god.
- 8) Službeni glasnik – Lokalna samouprava u Srbiji – www.slglasnik.com/index.
- 9) Ustav Bosne i Hercegovine, 1995. god.
- 10) Ustav na Republika Makedonija, 1992. god.
- 11) Ustav Republike Hrvatske, 1990. god.
- 12) Ustav Republike Srpske, 1992. god.
- 13) Ustav Republike Srbije, 2006. god.
- 14) Zdravko Zlokapa: „Komparativni pregled lokalne samouprave u Danskoj, Sloveniji, Hrvatskoj, Makedoniji i BiH“, www.soros.org.ba/docs_lokalna_uprava/razvoj_modela_visetipskih_jedinica_lokalne_samouprave_u_bih.

- 15) Program za reformu lokalne samouprave u Srbiji (SLGRP) – www.skgo.org
- 16) Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik. Republike Srpske,“ broj 101/ 04, 42/05 i 118/05)
- 17) Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine www.gorazde.ba