

DECENTRALIZACIJA I JAČANJE KAPACITETA LOKALNIH VLASTI U SRBIJI

Snežana Đorđević

*Fakultet političkih nauka,
Univerzitet u Beogradu*

Pregledni rad

Primljeno: studeni 2011.

Sažetak Ovaj članak se bavi prikazom procesa decentralizacije u Srbiji od 2000. do 2011. godine imajući u vidu da bi ovaj proces ujedno morao biti i proces podizanja kapaciteta lokalnih vlasti. U radu se prati transformacija svakog od bitnih činilaca autonomije lokalne vlasti i njenih menadžerijalnih potencijala: ustavni i zakonski status, izbori i model organizacije vlasti, nadležnosti, finansiranje, pružanje usluga, participacija građana, te odnos države i lokalne samouprave. Ovaj kompleksan proces zahteva vreme, podizanje znanja i veština svih nivoa vlasti (posebno lokalne), posvećenost političke elite demokratskim vrednostima i tesno je vezan sa podizanjem stepena demokratske političke kulture.

Ključne riječi decentralizacija, demokratizacija, modernizacija, lokalna samouprava, mreža lokalnih vlasti, nadležnosti, finansije, menadžment, pružanje usluga, participacija građana, otvorenost vlasti

Uvod

U ovom tekstu će biti analiziran *proces decentralizacije i u tom kontekstu proces jačanja kapaciteta lokalnih vlasti u Srbiji* kao primer jedne od tranzicija ex-jugoslovenskih zemalja. Proces se analizira u ambijentu globalizacije koja državu, ali i lokalne vlasti primorava da se prilagode novom ambijentu i zadacima na koje treba da odgovore.

Analiza procesa decentralizacije je indikativna jer ovaj proces obuhvata svojevrsnu transformaciju društva od

centralizovanog, autoritarnog ka decentralizovanom, modernom i demokratizovanom. Proces decentralizacije zahteva spuštanje brojnih nadležnosti i finansija sa nivoa države na lokalni nivo, modernizaciju upravljanja i podizanje menadžerijalnih kapaciteta svih nivoa vlasti, kao i približavanje procesa odlučivanja građanima. On podrazumeva i promenu političke kulture sa autoritarne na demokratsku.

Tekst ima tri celine: globalizacija kao ambijent, smisao i značaj decentralizacije

uopšte i konkretna analiza stanja u Srbiji, sa naglaskom na promenama od 2000. do 2011. Posebna pažnja je usmerena na prikaz glavnih spornih tačaka reforme i na analizu prirode konflikata interesa glavnih socijalnih grupa uz predviđanje mogućeg toka daljih promena. Tekst će pokušati da ukaže na lekcije koje mogu biti naučene iz ovog iskustva.

Globalizacija kao ambijent

U savremenim procesima globalizacije, nacionalna država postaje preuzak okvir za rešavanje veoma važnih pitanja života građana kao što su na primer: proizvodnja nuklearne energije, skladištenje nuklearnog otpada, genetska istraživanja, istraživanja svemira, razvoj svemirske tehnologije, terorizam, ekologija, globalno zagađenje i otopljanje itd. (Amin, 1997; Greider, 1997; Luttwak, 1999). Otuda nacionalna država prenosi svoju nadležnost i pravo odlučivanja na nadnacionalne nivoe vlasti. Kroz ove procese nacionalna država polako gubi i svoju *nacionalnu valutu* (u Evropi se uvodi euro), carinu, granicu, mogućnost da kontroliše tokove kapitala kao važne poluge suvereniteta i vlasti. Zato se danas govori o usahloj državi ili državi duhu (*hollow state*) (Zevin, 1995; Jonnes, 1995).

Nacionalna država, s druge strane, postaje preširok okvir za rešavanje veoma konkretnih problema građana koji se uspešno mogu rešavati samo aktivnim učesćem lokalnih vlasti (opštine, okruzi, regioni). Jedna od tih nadležnosti koje preuzimaju lokalne vlasti je podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja. Pored toga lokalne vlasti su u poziciji da neposredno identifikuju potrebe građana kao osnov za kreiranje specifičnih paketa usluga primerenih tim potrebama. U tom kontekstu se govori o racionalnoj

i preduzetničkoj državi (Held, McGrew, 2000).

Od 1980. godine dolazi do suštinskih promena u načinu funkcionisanja države u pravcu smanjivanja državnih izdataka, povlačenja države i svih vlasti iz niza oblasti u kojima su imale monopol. U ovom periodu dolazi do privatizacije mnogih usluga i službi i podstiče se konkurencija od koje nije pošteđena ni država. Preostale državne službe su takođe "gurnute na tržište" i primorane su da budu efikasne, racionalne i efektivne u pružanju usluga (Osborne, Gaebler, 1992). Ograničavanje uloge države, koje je realizovano kroz reforme upravljanja (novo javno upravljanje, NPM), uključivalo je strateško planiranje i upravljanje, timski rad, stalnu evaluaciju rezultata i učenje na greškama i uspesima. Savremena država uspostavlja partnerske odnose sa svim nivoima vlasti, kao i sa privatnim sektorom.

Država je i dalje ostala veoma važan mehanizam u funkcionisanju savremene ekonomije, ali se nametnulo da njena uloga bude precizirana i u funkciji boljeg funkcionisanja dinamične i promenjene ekonomije. Zahvaljujući mogućnostima informacione tehnologije, moderna država može davati neophodne informacije o svim bitnim činiocima proizvodnih procesa, stanju na tržištu novca i hartija od vrednosti. Ona takođe i dalje obezbeđuje kontrolu i regulatorni nadzor.

Veliki broj država blagostanja se reformiše i stalno prilagođava nesigurnim tržištima i promenljivom privrednom ambijentu. Ovi procesi su veoma kompleksni, dinamični i kreću se u ciklusima unutar kontinuuma: liberalno-protekcioniističko. Politika usluga, socijalni transferi i redistribucija bogatstva su glavne poluge obezbeđivanja budućnosti. Mnogi socijalni slojevi su gubitnici, što u uslo-

vima svetske krize od 2008. postaje još naglašenije, pa su protesti protiv ovakve politike postali univerzalna svetska pojava.

U ovom kontekstu je veoma interesantna studija Frensisa Fukujame "Građenje države: vlast i svetski poredak u 21. veku" u kojoj ukazuje na značaj kvalitetnog obavljanja poslova koji su preostali državi. Veoma su inspirativan deo studija i istraživanja koja se odnose na manje, tranzicione zemlje u kojima država gubi kapacitet, što ima veoma loše posledice po razvoj i blagostanje čitavog društva (Fukujama, 2007; Nye, 2004).

Otuda, država danas u novom globalnom ambijentu, mora preneti veliki deo nadležnosti na lokalnu samoupravu, a poslove iz svog kruga treba da radi u punom kapacitetu, efikasno, efektivno i kvalitetno. Lokalne vlasti dobijaju širi krug poslova za čije obavljanje je neophodno da podignu kapacitete te im je neophodno da savladaju finansijski, budžetski menadžment, menadžment upravljanja ljudskim resursima, projektima, procesima odlučivanja uz uključivanje građana i civilnog sektora, kapacitet za transparentan način rada, za praćenje kvaliteta usluga koje pružaju u svim oblastima (standardi i benčmar-king) itd.

Pojam i vidovi decentralizacije

Decentralizacija znači prenošenje poslova, nadležnosti i finansija sa centralnog nivoa na lokalne vlasti. Smisao decentralizacije u tranzicionim zemljama, uključujući i Srbiju, je priprema svih nivoa vlasti za bolje funkcionisanje u globalnom i nacionalnom okruženju i jačanje lokalnih i regionalnih vlasti radi uspešnijeg rešavanja političkih, ekonomskih i socijalnih problema. Ovaj proces utiče na promenu strukture moći

u društvu, suštinski menja ulogu države jer ona gubi veliki deo nadležnosti. U većini tranzicionih zemalja političari su, po pravilu, pružali snažan otpor procesima decentralizacije, jer ona topi veliki deo njihove moći (Đorđević, 2006).

Politička elita ima izuzetno važnu ulogu u ovim procesima i veoma je bitno da je ona politički stabilna, da ima čistu strategiju i viziju reformi, promena i razvoja. Elita priprema i usvaja set neophodnih zakona kojima se reformiše sistem u celini, uvođenjem sistema podela i ravnoteže vlasti, jačanjem institucija, uvođenjem novih instituta i obezbeđivanjem pravnog poretka i vladavine prava. Ovo je ambijent za uspostavljanje neophodnih procedura i pravila tržišnog i demokratskog društva. Decentralizacija može biti politička, administrativna, ekonomska i finansijska (Đorđević, 2009a).

Politička decentralizacija jača autonomiju lokalne vlasti, ali takođe i aktivnije uključuje građane u procese odlučivanja. Upravo lokalna vlast daje veliku šansu participaciji građana. Time reforme dobijaju šansu za puni uspeh, jer jača civilno društvo, građani se identifikuju sa reformama i uspostavlja se sistem dobrih, demokratskih vrednosti. Jačanje političke i građanske kulture (obrazovanje za demokratiju) je važan faktor u ovim procesima i institucionalni okvir uspostavljen reformama i zakonima ne može biti kompletiran bez njih (Cheema, Rondinelli, 2007).

Administrativna decentralizacija obuhvata upravnu granu vlasti i podrazumeva da lokalna uprava preuzima veliki deo poslova od države. Ovaj proces je izuzetno bitan za demokratizaciju društva jer uprava ostvaruje neposredan kontakt sa građanima. Građani o vrednosti, efikasnosti i pravednosti čitavog

sistema zaključuju na osnovu ponašanja službenika uprave (na primer službenik za šalterom, poreznik, carinik, inspektor, policajac). Oni se, slikovito, zbog neposrednog kontakta sa građanima, nazivaju *ulična birokratija* (*street level bureaucracy*).

Kroz ovaj proces se menja priroda države od aparata prinude nad građanima u uslužni servis građana. Otuda se kroz decentralizaciju vrši podela nadležnosti između državnih i lokalnih upravnih organa, a ranije hijerarhijski odnosi između ovih nivoa vlasti se zamenjuju partnerskim odnosima i kooperacijom. Dosledno sprovedena decentralizacija u ovoj oblasti podrazumeva modernizaciju države i procesa upravljanja i obezbeđivanje visokog kvaliteta usluga građanima (dobra vladavina).

Postoji više tipova administrativne decentralizacije. Najblaža, takozvana *dekoncentracija* znači teritorijalnu delegaciju procesa odlučivanja i nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo (na primer 1990-ih godina u Srbiji Milošević je uveo okruge kao dekoncentraciju državne vlasti). Mnogi misle da ovaj tip decentralizacije nije decentralizacija u pravom smislu reči. Postoji i *delegacija* vlasti koja znači prenošenje nadležnosti i odgovornosti sa centralnog na lokalni nivo sa obavezom podnošenja izveštaja centralnoj vlasti. Najjači tip decentralizacije je *devolucija* koja podrazumeva transfer nadležnosti, finansija i upravljanja sa centralne na lokalne vlasti.

Fiskalna (poreska) decentralizacija je suštinska komponenta svih vidova decentralizacije, posebno devolucije. Decentralizovane jedinice lokalne vlasti ne mogu realizovati svoje poslove nezavisno, sem ako nemaju dovoljne i stalne finansijske izvore, kao i pravo da auto-

nomno odlučuju o vrsti lokalnih poreza, o stopi, kao i da samostalno prikupljaju poreze i troše budžet. Ovaj tip decentralizacije podrazumeva jačanje političke i finansijske autonomije lokalne vlasti, a otvara prostor i za konkurenciju između lokalnih vlasti u pravcu kreiranja što boljeg ambijenta za investicije, što po pravilu jako doprinosi razvoju društva (fiskalni federalizam) (Ferrara, 2010; Groenendijk, 2002; King, 1984; Oates, 1999; Sharma, 2011).

Konačno, **ekonomska decentralizacija** je proces prelaska sa upravljanja ekonomijom iz jednog političkog centra (države realnog, planskog socijalizma) na sistem u kome je uticaj tržišta na ekonomske tokove presudan. U ovom procesu se otvara prostor da pored države, kojoj ostaje veoma sužen prostor uticaja na ekonomiju (zakoni, regulacija), i lokalne vlasti dodatno imaju veći prostor za uticaj na proces ekonomskog razvoja. Ekonomska decentralizacija topi značajan deo moći ranije političke strukture koja monopolski donosi odluke o usmeravanju ekonomije i preraspodeli resursa. Ova vrsta decentralizacije podrazumeva privatizaciju i deregulaciju na oba, centralnom i lokalnom nivou. U tom kontekstu, privatizacija znači prenošenje odgovornosti za proizvodnju određenih roba i usluga sa javnih subjekata (vlasti) na tržište i na privatne aktere (firme), a deregulacija u reformskom kontekstu znači eliminaciju zakonskih i drugih prepreka konkurenciji. Monopol nad javnim preduzećima je razbijen, čime je stvoren prostor za uključivanje privatnog sektora u obezbeđivanje javnih usluga (Horwath, 2000; Green, 2002).

Decentralizacija razbija krute političke strukture, jača demokratsku strukturu društva i građansku participaciju,

kao i identifikaciju građana sa državom. Ona takođe štiti manjine, otvara mogućnosti za bolju, efikasniju i u većem stepenu održivu preraspodelu i tako ekonomski ograničenih resursa, čime se olakšava smanjivanje siromaštva i zaoštaloosti tradicionalno siromašnih regiona i opština.

Za svako društvo je od izuzetnog značaja izgradnja institucija i jačanje kapaciteta lokalne vlasti, razvoj otvorenosti i transparentnosti rada, veća finansijska i fiskalna autonomija, modernizacija administracije, kao i razvoj kontrolnih mehanizama.

Proces decentralizacije i jačanje lokalne vlasti u Srbiji posle 2000.

Proces decentralizacije u Srbiji sporo ide pa u njoj i dalje dominira centralizacija i hijerarhijski odnos između centra i lokalnih vlasti i tek predstoje reformske promene u pravcu jačanja autonomije lokalnih vlasti, povećanja njihovih funkcionalnih kapaciteta i kreiranja partnerskih odnosa između lokalnih vlasti i države. Promene se kreću veoma neujednačeno i nesistematično. Prvi talas reformi kreće 2002. sa novim zakonom o lokalnoj samoupravi koji je uveo preduzetnički model organizacije vlasti, a u tom potezu je donet i jako dobar zakon o finansiranju lokalnih vlasti (2006). Svojevrsni preokret čini donošenje Ustava 2006. godine koji je donekle poboljšao jedan broj rešenja, ali je sa nekoliko rešenja ozbiljno ugrozio sistem podele, ravnoteže vlasti, formiranje pravne države i proces regionalizacije.

Decembra 2007. godine doneta su, u duhu Ustava, četiri zakona iz oblasti lokalne samouprave: Zakon o teritorijalnoj organizaciji, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o lokalnim izborima i

Zakon o glavnom gradu.¹ Rešenja ovih zakona nedovoljno realizuju potrebe za decentralizacijom, demokratizacijom i modernizacijom Srbije, kao i približavanju evropskim standardima. Pre prelaska na detaljnu analizu stanja zanimljivo je pogledati indekse demokratizacije i decentralizacije formirane na bazi produbljenih istraživanja.

a. Rezultati istraživanja BTI

Brojne studije koje se bave merenjem i procenom ritma i kvaliteta reformskih promena političkog i ekonomskog sistema u Srbiji ukazuju na brojne sistemske slabosti. Jedan od dobrih merenih instrumenata je BTI Indeks (Bertelsmann Transformation Index, BTI) koji ima statusni indeks i indeks menadžmenta i oba su zasnovana na dubinskoj proceni stanja u 125 zemalja, uključujući i Srbiju. Za ovu analizu je interesantno porediti vrednosti Srbije sa ostalim tranzicionim zemljama. Ocene se daju u rasponu od 5 (najslabije) do 10 (najbolje).²

Rezultati ovih istraživanja ukazuju na osnovne reformske slabosti sistema u Srbiji, a najbitnije su: slabo razvijen sistem podele i ravnoteže vlasti, slabe institucije, slaba pravna država, partokratija, nedovoljno jako civilno društvo, slab kvalitet funkcionisanja sistema, naglašena hijerarhija i nedostatak partnerskih odnosa između države i lokalnih vlasti, slaba koordinacija, nedostatak strateškog planiranja, slab kvalitet kreiranja i primene javnih politika i slabo učenje iz

¹ Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik*, 9/02, Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, Zakon o glavnom gradu, Zakon o lokalnim izborima i Zakon o glavnom gradu, *Službeni glasnik*, 129/07.

² <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/>

ovih procesa, slaba efikasnost u korišćenju sredstava, velika marginalizacija (ili slaba participacija) građana itd. Proces korigovanja ovih slabosti traži demokratsku i posvećenu političku elitu i vreme za promene.

Indeksi dosta slikovito govore:

- a. Zbirna ocena *stanja pravne države* u Srbiji iznosi svega 7, dok je retko gde u tranzicionim zemljama ta vrednost ispod 8. Primer lošijih zemalja bi bile Albanija sa 6,3 i Bosna i Hercegovina i Crna Gora sa oko 6,8. Hrvatska ima isto 7, ali Slovenija 10.
- b. Nadalje, BTI indeks za Srbiju u pogledu *kvaliteta podela vlasti* je 8, što je isto kao u Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori, dok većina tranzicionih zemalja ima 10, a tek poneka 9 (Hrvatska 9, Slovenija 10).
- c. Prema BTI indeksu *nezavisnost sudstva* je ocenjena ocenom 6 (kao BiH i Crna Gora), dok većina ostalih tranzicionih zemalja bolje stoji (Hrvatska 7, Slovenija 10). Ove promene predstavljaju preduslov za vraćanje poverenja građana u pravdu i sistem.
- d. Ocene BTI indeksa koje se odnose na *stabilnost demokratskih institucija* takođe nisu zadovoljavajuće. Tako za *posvećenost demokratskim institucijama* Srbija dobija 8 (većina zemalja 9 i 10), dok za *kvalitet rada demokratskih institucija* dobija ocenu 7 (ostale zemlje 8 ili 9).
- e. *Partijski sistem* je usled brojnih slabosti (partijska država, koncentracija velike moći u vrhovima partija, netransparentnost javnih finansija itd.), dobio BTI ocenu 7. Za ostale zemlje vrednosti su uglavnom 8 i 9 (Hrvatska i Slovenija 8), mada su Bugarska i Slovačka dobile 6, a Poljska i BiH čak 5.
- f. *Participacija građana* je važan činilac prave demokratije pa je i osnovna preporuka za njen razvoj i jačanje dalja demokratizacija, modernizacija i decentralizacija sistema. BTI ocena za participaciju građanskog društva u Srbiji je veoma niska i iznosi najnižih mogućih 5. Participacija u ostalim zemljama je procenjena sa 7 i 8 (Hrvatska 8, Slovenija 9). Crna Gora je ocenjena sa 6 i jedino su Poljska i BiH dobile ocenu 5.
- g. Identifikacija građana sa lokalnom zajednicom (opštinom, gradom, regionom) značajno povećava njihovo zadovoljstvo uslugama (ovaj fenomen je davno identifikovan kao *paradoks javnih usluga*). Dobro i korisno popratno dejstvo veće transparentnosti i uključenosti građana je ozbiljno sužavanje prostora za korupciju, zloupotrebe i prevare. BTI indeks vezan za *antikoruptivnu politiku* u Srbiji je 6. Druge zemlje uglavnom imaju ocenu 7, kao na primer Hrvatska, Slovenija ima 8, dok su Rumunija, Crna Gora i Slovačka dobile 6, a BiH 5. Dugo nerešen status imovine lokalnih vlasti i zavisnost od državnih organa, kao i nejasne, komplikovane administrativne procedure su pogodovale razvoju korupcije.
- h. Srbija je dobila najnižu moguću ocenu za *efikasnost korišćenja sredstava*, 5, dok je po tom pitanju stanje u drugim zemljama mnogo bolje (ocenuje se uglavnom u rasponu 7, 8 ili 9, Hrvatska 7, Slovenija 8, dok je Poljska ocenjena sa 6). I ovaj indikator govori o preteranom uticaju partijskih i političkih centara, a nedovoljnom uticaju tržišnih mehanizama u redistribuciji i korišćenju sredstava.

- i. *Kvalitet menadžmenta* je takođe vidno slabiji u Srbiji (5,3) nego u ostalim zemljama, kao na primer u Sloveniji i Hrvatskoj gde iznosi 6,8. Realizacija menadžmenta u Srbiji iznosi 6,3, a u Sloveniji i Hrvatskoj 8,5.
- j. Spremnost da se *uči iz kreiranja i primene javnih politika* u Srbiji je ocenjena sa 5, dok u Hrvatskoj, Sloveniji i Crnoj Gori na primer ocena iznosi 8, a u BiH i Albaniji 6.

Ovakvo stanje je u velikoj meri posledica rešenja izbornog sistema kojim su urušene osnovne institucije sistema (parlament, Vlada i pravosudni sistem). Brojne analize i dokumenti ukazuju da način izbora organa vlasti treba u potpunosti reformisati i demokratizovati i uskladiti sa evropskim standardima.³

Od 2002. je ukinuta mogućnost da političke partije oduzimaju mandate poslanicima u lokalnim organima vlasti, čime je smanjena preterana zavisnost poslanika od vrhova političkih partija. Ustavom iz 2006. godine je, međutim, vraćen taj nedemokratski princip u Skupštinu Srbije da bi dalje Zakon o izborima i o lokalnim izborima preuzeo ovo rešenje.

Na nacionalnom nivou ovo rešenje je dovelo do urušavanja temeljnih institucija sistema jer je poslanike u Skupštini postavljao i po svojoj volji smenjivao partijski vrh, čime je snažno ojačan poslušnički mentalitet.

Predsednik Republike, u isto vreme predsednik najveće partije, postavlja (i smenjuje) premijera, ministre, čime je i

ovaj organ prevashodno zainteresovan za raspoloženje partijskih šefova, a ne za interese i potrebe građana.

Sudska grana vlasti je brojnim mehanizmima (Ustav, ali i zakoni koji su doneti 2010. godine) dodatno napravljena zavisnom od izvršne. Nije joj obezbeđena finansijska autonomija sudskim budžetom. Drugi bitan izvor nezavisnosti je zapošljavanje sudija i tužilaca, njihovo napredovanje i nagrađivanje prema profesionalnim kriterijumima (merit sistem, sistem zasluga) koje se obezbeđuje kroz Visoki savet pravosuđa. Zakon u ovo telo, pored cenjenih profesora iz pravne struke i pravnika od digniteta, uvodi i predstavnike parlamenta (tj. političkih stranaka) i ministra pravde, čime je suštinski potkopana profesionalna nezavisnost ove grane vlasti, a ojačana partijska podobnost i lojalnost. Pored sudija, posebno je loša pozicija tužilaca, čime su izvršna vlast i partijski vrh hteli da obezbede svoju nedodirljivost. Usled zavisne pozicije *tužilaštva* neki veoma krupni propusti i kriminalne delatnosti predstavnika vlasti se nikada ne otvaraju u hodu, već tek postoji neka šansa da se to ostvari promenom vlasti. Ipak, visok stepen korumpiranosti političara svih partijskih pripadnosti povećava njihovu međusobnu lojalnost i tako ozbiljno smanjuje i ovu mogućnost (Vasić, 2011; Vasić, 2003).

Kako su i mediji većinom zavisni od političkih (i tajkunskih) interesa i uticaja, šanse za promenu sistema su izuzetno male. U tom kontekstu treba napomenuti kao veliki problem i *korupciju* u pravosudnim organima čije posledice su izuzetno teške. U jednom broju slučajeva je identifikovana i procesuirana povezanost pravosudnih funkcionera sa organizovanim kriminalom, dok manje sporni "prestupi" ostaju deo sistema.

³ Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj Uniji, juni 2005. godine (Vlada RS, Kancelarija za pridruživanje), strana 20, 21, 23, kao i Predlozi Venecijanske komisije, oktobar 2006.

Reforma sudstva sprovedena 2010. godine je pokazala, pored dobrih namera, brojne slabosti. Sudstvo nije dobilo budžet te je i dalje finansijski zavisno. Kadrovi se biraju pod uticajem političkih partija, što je derogiralo princip profesionalnosti. Ovo se odnosi na sudije, ali je po sistem u još većoj meri problematična pozicija tužilaštva, koje je potpuno zavisno od izvršne grane vlasti (partijskih vrhova). Napravljen je prostor za arbitrarno postupanje i nastali su brojni organizacioni i funkcionalni problemi, koje tek treba naknadno rešavati i uklanjati njihove posledice. Uvođenje upravnog suda predstavlja modernizaciju rada u ovoj bitnoj oblasti.

U sistem su u jesen 2011. uvedeni notari (javni beležnici) koji rasterećuju sudove nekih poslova kao što je recimo overa potpisa.

Činjenica je da je Srbija *izuzetno korumpirana zemlja* sa indeksom 3,5. Indeksi se kreću od 10 kao ocene stanja bez korupcije do 0 kao ocene stanja maksimalne korumpiranosti. Od 180 zemalja čak u 96 zemalja korupcija je manja nego u Srbiji.⁴ Ovako visok stepen korumpiranosti suštinski otežava proces razvoja, demotiviše građane na podnošenje tranzicionog troška, dok uzroci tako dugog održavanja systemske korupcije leže u iskvarenoj političkoj eliti kojoj trebaju slabe institucije i nejasne procedure kao prostor za veću autonomiju odlučivanja.⁵

Posledica ovoga je da u Srbiji još uvek nije uspostavljan sistem podele i ravno-

teže vlasti, ne postoji pravna država, nisu zadovoljena načela vladavine prava dok postoje brojni monopoli u ekonomiji i političkim odnosima.

b. Analiza stanja u Srbiji

Kapaciteti lokalnih vlasti su dobar indikator kvaliteta decentralizacije i ukupne demokratizacije i modernizacije sistema. U ovom delu se analiziraju svi bitni aspekti sistema lokalne samouprave i njenih kapaciteta, kao što su: status i nivoi (mreža) lokalnih vlasti, zatim nadležnosti, modeli organizacije vlasti, lokalni izbori i kvalitet lokalne uprave. Posebno bitno pitanje predstavlja svojina, sistem lokalnih finansija, način pružanja usluga, participacija građana u procesima odlučivanja, kao i pravo intervencije države u poslove lokalnih vlasti. Svaki od ovih aspekata je pretrpeo svojevrsnu transformaciju utičući na kvalitet usluga koje lokalne vlasti pružaju građanima.

Status jedinica lokalne samouprave

Ustav iz 2006. godine je garantovao građanima pravo na lokalnu samoupravu, što je važna garancija njenog statusa i autonomije u odnosu na državu. Zakon uvodi razne mehanizme zaštite lokalne samouprave (pravo pokretanja postupka pred Ustavnim sudom usled bilo kog akta ugrožavanja lokalne samouprave od strane države).⁶

Nivoi lokalne vlasti

Izgradnja adekvatne mreže nivoa lokalnih vlasti je dugotrajan i veoma važan posao. Pored uspostavljanja tih nivoa, od presudnog značaja je uspostavljanje

⁴ Primera radi sličan problem imaju Albanija sa 3,3, Grčka sa 3,5, Bugarska sa 3,6, Rumunija 3,7, Hrvatska i Makedonija 4,1, Slovačka 4,3, Češka 4,6, Mađarska 4,7 itd.

⁵ <http://www.transparency.org/>

⁶ Videti zakone: http://www.parlament.gov.rs/content/cir/akta/akta_detalji.asp?Id=23&t=Z#

partnerskih odnosa na principu subsidi-
jariteta i saradnje (Loughlin, 2001).

Srbija ima monotipski model orga-
nizacije vlasti i nerazvijenu mrežu ni-
voa lokalne vlasti. Ona ima opštine
(123), gradove (24) i Pokrajinu (Vojvo-
dinu i Kosovo, koje je u specijalnom re-
žimu međunarodnog protektorata). No-
vim zakonom o regionalnom razvoju je
formirano 5 statističkih regiona (Vojvo-
dina, Kosovo, Beograd, istočni i zapad-
ni region). Donekle je paradoksalno da
Ustav (2006) zahteva za formiranje Po-
krajine (regiona) istu proceduru kao i
kod promene Ustava, što je skoro nesa-
vladiva prepreka.⁷

Odluka o osnivanju, ukidanju i pro-
meni teritorije jedinice lokalne samo-
uprave se donosi na referendumu, ali
je ostavljeno da odluku o tome donese
skupština opštine (grada). Opštine ta-
kođe imaju pravo na osnivanje mesnih
zajednica ili drugih oblika mesne samo-
uprave na svojoj teritoriji, bez obaveze re-
ferendumskeg izjašnjavanja građana, što
je takođe sistemski propust. Mogućnost
uvođenja mesnih zajednica (kvartova) je
odlučno rešenje jer su opštine u Srbiji re-
lativno velike, pa ovi oblici samouprave
smanjuju postojeći "demokratski deficit"
i povećavaju participaciju građana.

Opština

Srbija ima relativno velike opšti-
ne koje sa gradovima imaju oko 45 000
stanovnika, a ako se gradovi izuzmu iz

uzorka, same opštine imaju oko 25 000
stanovnika. One su dovoljno velike da
obezbede kvalitetne usluge građanima.
Mogući problem deficita demokрати-
je se može rešiti jačanjem uloge mesnih
zajednica kao jedinica vlasti u kojima
građani mogu lakše identifikovati svoje
potrebe, probleme i sugerisati način pro-
mene stanja.

Gradovi

Gradovi su važan nivo organizacije
lokalne vlasti zbog koncentracije popu-
lacije i kompleksnosti upravljanja ovim
zajednicama (Djordjević, 1993). Zakon
o teritorijalnoj organizaciji (2007) uvo-
di kao novinu povećavanje broja grado-
va na 24 (sa gradom Beogradom). Pri
kreiranju mreže gradova uzet je kao kri-
terijum izuzetno veliki broj stanovnika
(preko 100 000). Drugi kriterijum je bio
da su to centri regionalnog razvoja pa je
tako status grada dobio i jedan broj ma-
njih naselja, ali su i tako mnoga naselja
koja bi mogla dobiti status grada, ostala
po strani. Velika slabost ovih rešenja je
u tome što grad nije dobio veće nadlež-
nosti, finansijsku, poresku niti organiza-
cionu autonomiju u odnosu na opštine
(Milenković, Damjanović, 2007).

Svi gradovi su visoko centralizova-
ni. U hodu je "smišljeno" da gradske op-
štine nisu jedinice lokalne samouprave,
iako postoje legitimni izbori i opštini-
ski organi vlasti. Gradskim opštinama
je oduzet veliki deo nadležnosti, pravo
prikupljanja poreza, nemaju izvornih
budžeta, već im budžetska sredstva pre-
nosi grad (Đorđević, 2009b: 144 -148).⁸
U tom ambijentu, najviše trpe građani
koji ne mogu da reše brojne probleme jer

⁷ U Srbiji su vođene u više navrata ozbiljne
stručne debate na temu teritorijalne organiza-
cije i regionalizacije. Videti: Decentralizacija
u kontekstu novog Ustava Srbije i EU (2006),
Centar za regionalizam, Novi Sad. Videti:
Ustav Republike Srbije, član 182, videti na:
[www.slistbeograd.rs/documents/ustav_repu-
blike_srbije_lat.pdf](http://www.slistbeograd.rs/documents/ustav_repu-
blike_srbije_lat.pdf), posećeno 10. 10. 2011.

⁸ Videti Statut Grada Beograda: [www.beograd.
rs/download.php/documents/Statut.pdf](http://www.beograd.
rs/download.php/documents/Statut.pdf) (10.
10. 2011).

su gradske institucije malih kapaciteta, tako da postoji ozbiljno usko grlo u pružanju skoro svih usluga. Na ovaj način je sistemski (statutima i preporukama političkih vrhova) napravljen zastoj u radu, u pružanju usluga, a čitav sistem je neracionalan, neefikasan i skup. Kako je centralizovano prikupljanje poreza i uvedeno naknadno, arbitrarno izdvajanje dela sredstava gradskim opštinama, posledica ovog sistema je pad kvaliteta usluga građanima, zastoji u radu, neefektivnost, korupcija i visoke cene usluga.

U praksi organizacije i načina upravljanja gradovima se pojavio fenomen nagašene centralizacije kojom je grad preuzeo preveliki deo nadležnosti na sebe.⁹

Zakon takođe ništa ne govori o povećanju *izvornih nadležnosti* na gradove, najavljujući mogućnost prenošenja većih nadležnosti od strane države, što ukazuje da zakonodavac nije svestan značaja evropskih principa i standarda u ovoj oblasti, niti je spreman da ih usvoji.

Primenom NUTS klasifikacije u Srbiji postoji bogata mreža gradskih naselja koja variraju u veličini. Beograd je grad, ali ima i status regiona ili pokrajine. Postoji 6-7 makroregionalnih centara i oko 34 urbana centra na nivou regionalnog centra. Srbija ima orijentaciono 34 urbana centra na nivou regionalnog centra, seriju urbanih centara na nivou subregionalnog centra i seriju gradskih naselja nižeg ranga, tako da bi bilo sasvim prihvatljivo da u Srbiji budu bar 42 grada (ova urbana naselja bi imala preko 45 000 stanovnika).

Regioni

Uvođenje regiona kao razvojnih (Sharpe, 1993; Leach, Davis i sur., 1996; Mattli, 1999; Keating, Loughlin, 1997)

jedinica vlasti u Srbiji predstavlja dosta komplikovan zadatak usled opterećenja cepanjem države, čestim pomeranjem granica i balastom problema sa Kosovom. Ovaj moderan koncept nailazi na brojna nerazumevanja i otpore.

Zakon o regionalnom razvoju je usvojen 2009. godine, a izmenjen je amandmanima 2010.¹⁰

Njime su formirani statistički regioni da bi se omogućilo korišćenje sredstava evropskih regionalnih fondova. Statistički regioni mogu biti posmatrani kao prva stepenica prema regionalizaciji.

Godine 2009. je uvedeno, prema NUTS klasifikaciji, 7 regiona: Vojvodina, Beograd, zapadni, istočni, centralni, južni region i Kosovo i Metohija. Godine 2010. je smanjen broj regiona na 5, tako da umesto četiri regiona uže Srbije, broj je smanjen na dva: istočni i zapadni.

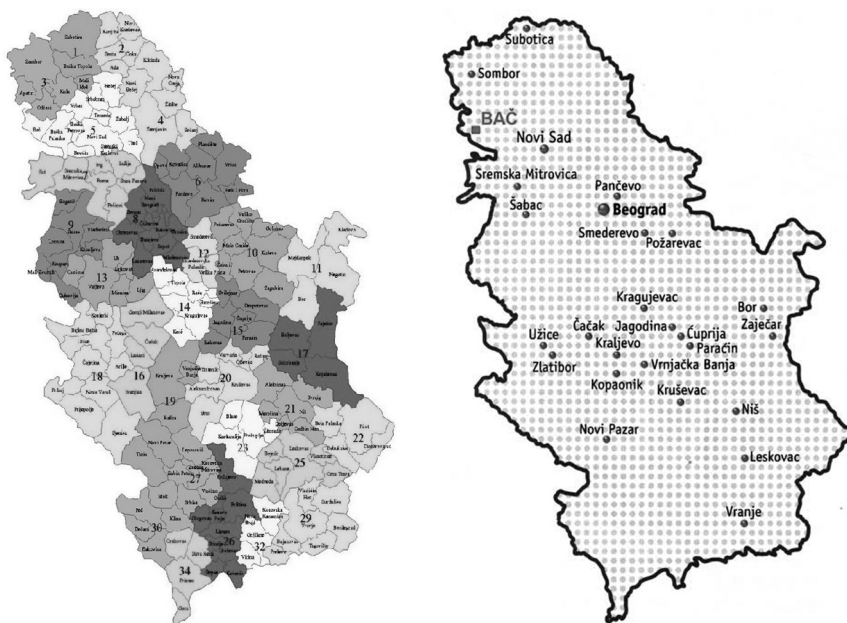
Sem Vojvodine i Beograda koji imaju svoje izabrane organe vlasti (pa bi mogli biti samoupravni regioni), u ostalim regionima se organi (regionalni razvojni saveti) *imenuju* od strane opština i gradova u sastavu regiona i Vlade, što je pouzdan indikator slabog stepena decentralizacije.

Primena statističkih kriterijuma (NUTS 2, NUTS 3) na prostor Srbije, uz uključivanje demografskih, ekonomskih, prostorno-geografskih, regionalnih i razvojnih činilaca, daje veoma interesantne rezultate (Stojkov, 2007). Prostor Srbije potencijalno ima 7 makroregiona: Vojvodina, Kosovo, Grad Beograd, Šumadija, Podrinje (prostor Zapadne Srbije), Istočna Srbija (Timočka Krajina) i Južna Srbija. Sandžak bi mogao takođe biti region, ali zbog etničke dimenzije i

¹⁰ Videti Zakon o regionalnom razvoju, *Službeni glasnik*, 51/09.

⁹ Isto, strana 146.

Teritorijalna mapa Srbije, mapa okruga i gradova



Izvor: Prostorni plan Srbije

činjenice da je prostor Sandžaka objektivno lociran u tri države (Srbiji, Crnog Gori i Bosni i Hercegovini), ovo pitanje bi moglo da se komplikuje i traži duži period osmišljavanja (Stančetić, 2009).

Nadležnosti

Kapaciteti lokalnih vlasti u velikoj meri zavise od obima nadležnosti koje se daju lokalnim vlastima. Od velikog značaja je postojanje principa subsidiariteteta kojim se nivou lokalne vlasti najbližem građanima daje da obavlja sve poslove koje može, a da ostale poslove prenosi na više nivoe. U ovom sistemu građani bi lakše iskazali svoje potrebe, što bi značajno uticalo na kreiranje adekvatnog paketa usluga. Srbija još uvek nije savladala ovaj princip funkcionisanja koji je naglašeno demokratski, ali

koji u isto vreme afirmiše i ekonomičnost rada (Olsen, Peters, 1996).

Zakon ne pominje subsidiaritet, već su odnosi između raznih nivoa vlasti centralizovani, hijerarhijski i bez dovoljno koordinacije. Problem dodatno usložnjavaju partijski kanali koji su, usled izbornog sistema vezanog mandata, postali daleko bitniji od institucija sistema.

Od 2000. godine brojnim zakonima je prenet deo poslova sa države na lokalne vlasti, ali je to nedovoljno. Prenet je deo poslova u oblasti obrazovanja, zdravstvene zaštite i socijalnih usluga ali i dalje nedovoljno.¹¹ U čitavom nizu oblasti (urbanizam, ekologija, ekonom-

¹¹ Videti na primer: Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Službeni glasnik*, 107/05, kao i Zakon o osno-

ski razvoj) ministarstva i dalje bezrazložno drže deo nadležnosti koje bi daleko efikasnije i kvalitetnije obavljale opštine. Dobar primer je činjenica da ministarstva formalno postavljaju direktore škola, domova zdravlja i centara za socijalni rad. Usled toga se kao presudno važni primenjuju partijski umesto profesionalnih kriterijuma i uvažavanja ljudskih kvaliteta kandidata, o čemu je najpouzdanija procena samih zaposlenih u tim institucijama¹² (Petovar, 2007: 91, 92).

Modeli organizacije vlasti

Važan deo autonomije lokalnih vlasti podrazumeva njihovu slobodu izbora optimalnog *modela organizacije vlasti*. Optimalnost se meri mogućnošću određenih organizacionih rešenja da doprinesu razvoju zajednice i kvalitetnom i efikasnom zadovoljavanju potreba građana (Kerley, 1994; Leach, Howard i sur., 1996).

Preporuke i rezolucije Saveta Evrope ukazuju na komparativnu prednost modela u kojima *direktno birani gradonačelnik* ima daleko veće nadležnosti, odgovornost i važan je instrument podsticanja transparentnosti, efikasnosti i ekonomičnosti rada uz povećanu transparentnost i dijalog sa građanima. Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine se rukovodio ovim preporukama i uspešnim iskustvima ovih modela u svetu, pa je uveo ovaj model (Đorđević, Miller, 2006).

Njime je uvedena mogućnost direktnog izbora gradonačelnika i opcionog izbora gradskog (opštinskog) menadžer-

ra. U procesu usvajanja zakona, vladajuće partije su se dogovorile da kolektivni izvršni organ, opštinsko veće kao svoj tim, ne postavlja gradonačelnik, kako je predloženo nacrtom zakona, već da ga on samo predlaže, a konačno ga bira skupština. Stručnjaci su već tada upozoravali da se time značajno umanjuje efikasnost rada gradonačelnika, ali su interesi partija za kontrolom gradonačelnika bili jači (Nalbandian, 1991; Ammons, Newell, 1986).

U periodu od 2004. godine, kada su održani prvi lokalni izbori po novom zakonu, do 2008. godine se ispostavilo da je *opštinsko veće*, kreirano kao ispostava političkih partija, značajno otežavalo rad izvršne vlasti, pa i opštine u celini, te se u javnim raspravama davala preporuka da ga treba isključiti iz modela ili ostaviti kao tim koji postavlja i razrešava u hodu gradonačelnik. Ispostavilo se da je neophodno ojačati poziciju gradonačelnika (ukloniti mogućnost opoziva koji je u jednom broju gradova bio zloupotrebljavan iz čisto političkih i pragmatičnih razloga i motiva).

Umesto da se ova rešenja koriguju ili da se čak ukine opštinsko veće, Ustav Srbije članom 191 reguliše da "skupština opštine odlučuje o načinu izbora izvršnog organa" iako po svim evropskim standardima modeli organizacije lokalne vlasti spadaju u zakonsku, a ne ustavnu materiju.

U skladu sa rešenjima Ustava, Zakon (2007) vraća *model slabog gradonačelnika* koji je u praksi inferiorniji u pogledu kapaciteta rešavanja kompleksnih pitanja sa kojima se savremene lokalne vlasti suočavaju.

Pored toga, u skladu sa preporukama o značaju profesionalizacije rada lokalnih vlasti u svetu, a pogotovu u tranzicio-

vama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Službeni glasnik*, 72/09.

¹² Videti o mogućem načinu podela nadležnosti između raznih nivoa (NUTS).

nim zemljama, 2002. godine je uveden kao opcioni model *gradski (opštinski) menadžer*. Funkcija menadžera u razvijenim zemljama je da kreira i realizuje razvojne projekte, podstiče strategijsko planiranje i razvoj i pomaže stvaranju javno privatnih partnerstava. Svojim profesionalnim znanjima menadžer olakšava rad opštine, podiže kvalitet rada stručnih službi, kvalitet odlučivanja i rešavanja konflikata i brine se za standarde društveno odgovorne vlasti. Važan deo njegovih aktivnosti se odnosi na podsticanje participacije građana i obezbeđivanje transparentnosti rada opštine (grada) (Đorđević, 1997).

Menadžer je u Srbiji, u prvoj fazi, dobio pre svega funkciju podsticanja ekonomskog razvoja, dok je u daljoj evoluciji bilo zamišljeno da se postojećim nadležnostima dodaju i funkcije postavljanja, kontrole i koordinacije rada administracije, čime se zaokružuje prava priroda ovog instituta.

Za jačanje potencijala ovog instituta je od velikog značaja jačanje fakultetskih programa za obrazovanje menadžera. Menadžeri imaju veliki razvojni potencijal kako zbog svojih znanja i veština, tako i usled umreženosti sa moćnom, svetskom asocijacijom menadžera (ICMA, International City/County Association) koja ima bogato i raznovrsno iskustvo u ovoj oblasti.

Drugi važan korak u sistemskom smislu predstavlja formiranje asocijacije menadžera, njihovo povezivanje i umrežavanje, razmena informacija, znanja i iskustava i obezbeđivanje kvalitetne i stalne obuke za podsticanje ekonomskog razvoja. Opštinski menadžer ima veliki razvojni potencijal u povezivanju sa međunarodnom asocijacijom opštinskih menadžera (ICMA).

Lokalni izbori

Lokalni izbori su kritičan moment demokratskog opredeljivanja građana za predstavnike u organima lokalne vlasti. Tip izbora je važan deo demokratizacije lokalne vlasti (Gunlicks, 1993; Mellors, Pijnenburg, 1989).

U Srbiji je transformacija izbornog modela posle 2000. godine bila prostor sukoba demokratskog i nedemokratskog koncepta. Ovaj konflikt se prelamao oko tipa mandata (vezan ili slobodan), pozicije političke stranke, pozicije građana. Tek 2011. godine je usvojeno demokratsko rešenje koje daje dovoljno prostora izboru građana, a izabrani predstavnik nije zavisen od stranke koja ga uvek može razrešiti.

Zakon o lokalnim izborima u Srbiji iz 1997. se opredelio za proporcionalne izbore, čime je ostao problem identifikovan i na prethodnim izborima, da čitavi delovi grada nemaju predstavnike.¹³

Podignut je cenzus za prijavljivanje izbornih lista na 5% za sve sem za manjinske grupacije, da bi Ustavni sud naknadno zahtevao da i za njih bude obavezan cenzus 5%.

Zakon je pored toga "preneo" iz Ustava (član 102, stav 2) princip *vezanog mandata* predviđen za poslanike Narodne skupštine, shodno kome je ovim zakonom uređeno da partija potpuno raspolaže mandatom odbornika u opštinskim i gradskim skupštinama. Svaki potencijalni kandidat je bio obavezan da potpiše blanko ostavku kojom raspolaže "partija". Ovo predstavlja naglašeno nedemokratski instrument, kojim građani biraju "mačku u džaku", partijski vrh dobija ogromnu moć da prekrajaa sastav

¹³ Zakon o lokalnim izborima, *Službeni glasnik*, 129/07.

skupštine i konačno dodatno se pojačava poslušnički mentalitet u partijama, onemogućavajući slobodno opredeljivanje odbornika u skupštini, prema savesti (Goati, 2011).

Veliki broj opština i gradova u Srbiji je isticao problem slabe predstavljenosti kandidata seoskih mesnih zajednica u skupštini jer su političke partije prednost dale kandidatima iz centra opštine.

Otuda je predlagano ukidanje veznog mandata, onemogućavanje političkih partija da manipulišu konačnom listom kandidata, izbor pojedinaca u koje građani imaju poverenja, bolja teritorijalna zastupljenost svih delova naselja u skupštini itd. U stručnoj javnosti su razmatrani potencijali *mešovitih modela* za novi zakon radi demokratizacije čitavog sistema koji će naterati političke partije da traže kvalitetne pojedince ukoliko žele da imaju uspeha na izborima. On bi demokratizovao i rad skupštine jer bi se afirmisala lična odgovornost odbornika. Ma koliko su političke partije ljubomorno čuvale svoje pozicije, stanje je postalo neodrživo jer zadržavanje ovih autoritarnih mehanizama onemogućava razvoj demokratije. Otuda je 2011. usvojen novi Zakon o lokalnim izborima koji je vratio slobodan mandat odbornicima, a odlukom Ustavnog suda takva odluka je primenjena i za nacionalne izbore. U ovom kompletu zakonskih promena usvojena je i obaveza da manje zastupljen pol ima bar trećinu mesta u predstavničkom telu.¹⁴

¹⁴ Videti sugestije Venecijanske komisije, oktobar 2006. Ustavni sud Srbije je u proleće 2011. doneo odluku kojom koriguje Zakon o izborima (*Službeni glasnik*, 42/2011), garantujući slobodan mandat poslanicima. Novi zakon o lokalnim izborima (*Službeni glasnik*, 54/2011) je preuzeo isti princip.

Godine 2010. je zabranjena kumulacija funkcija, što može imati dobre efekte. Slaba demokratska politička kultura je praksom partokratije i velikom zavisnošću svih izabranih funkcionera od partije, a slabom zavisnošću od građana, još više pokvarena. Ograničavanje na jednu funkciju će primorati političare da se ozbiljnije posvete tom jednom poslu.

Lokalna svojina i finansije

Preduslov normalnog funkcionisanja lokalnih vlasti, realizacije nadležnosti i pružanja usluga građanima je posedovanje imovine i dovoljna finansijska autonomija (King, 1992; Walzer, 1995). Čitavih 16 godina u Srbiji je postojalo stanje zavisnosti lokalnih vlasti od države u pogledu imovine. Naime, 1995. godine, Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije, lokalnim vlastima u Srbiji je oduzeta sva imovina bez obrazloženja i bez ikakvog obeštećenja – proglašena je svojinom Republike Srbije. Uspostavljen je centralizovan sistem upravljanja imovinom. Lokalnim vlastima je ostavljeno pravo korišćenja imovine, ograničeno im je raspolaganje, ali su im ostavljene sve obaveze pokrivanja troškova tekućeg i investicionog održavanja.

Po tom režimu lokalne vlasti za svaki akt raspolaganja imovinom (pribavljanje, otuđenje, prenos prava korišćenja, uspostavljanje hipoteke, davanje u zakup ili raskid zakupa) moraju da pribave saglasnost Republičke direkcije za imovinu. Direkcija, po pravilu, na te zahteve ne odgovara i procedura traje jako dugo, tako da skoro 70% svih zahteva lokalnih vlasti ostaje nerešeno, a na rešavanje se u proseku čeka 3 godine i 10 meseci. Ovaj način rada blokira elementarno funkcionisanje lokalnih vlasti i stalni je izvor konflikata, neracionalnosti i ne-

efikasnosti. Bez svojine lokalne vlasti ne mogu efikasno obavljati svoje poslove, a posebno ne mogu podsticati ekonomski razvoj, privlačiti investicije i pomoći otvaranju novih radnih mesta, što su razvojni prioriteti Srbije i najvažnija potreba građana.

Godine 2005. je napravljena studija kojom je izračunata i finansijska šteta koju je društvo imalo jer opština nije vlasnik imovine, gubitkom direktnih investicija i propadanjem brojnih razvojnih projekata.¹⁵ Na osnovu tih proračuna, ne računajući gubitke po osnovu nerealizovanih investicija (koji su najveći), ovaj sistem je doveo do gubitaka vrednih oko 1,3 milijarde eura i više hiljada radnih mesta, a svaka naredna godina donosi najmanje po 103 miliona eura gubitaka. Vlast je ignorisala ovako porazne pokazatelje, i tek je u oktobru 2011. godine imovina vraćena lokalnim vlastima usvajanjem Zakona jer je on bio u paketu zakona koji su bili preduslov za sticanje statusa kandidata za prijem u EU.¹⁶

Zakon o imovini lokalne vlasti je jedan od najduže odlaganih zakona. Nacrt ovog zakona je urađen u leto 2004. godine, prošao je javnu raspravu u skoro svim opštinama, jedan je od retkih čije donošenje su zahtevali i pismeno potpisali skoro svi gradonačelnici i predsednici opština bez obzira na političku pripadnost. Nacrt ovog zakona je tek u decembru 2005. ušao u skupštinsku pro-

ceduru, ali je ubrzo bio uklonjen. Ovo je slikovit primer otpora centralne vlasti da odustane od direktne kontrole nad imovinom lokalne vlasti, ne samo kao izvora moći već i kao važnog koruptivnog instrumenta.

Ovaj zakon je obezbedio lokalnim vlastima neophodne instrumente za uspešnu realizaciju svojih nadležnosti i poslova i dao im šansu da postanu važni motori razvoja. Njime se konačno uvodi red uspostavljanjem *javnih registara imovine* i pojačava odgovornost u raspolaganju imovinom jer Zakon uvodi obavezu javnog nadmetanja pri prometu imovinom i *detaljnu budžetsku kontrolu*.

Lokalne finansije

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi ističe da je finansijska autonomija jedan od važnih indikatora postojanja autonomije lokalne vlasti uopšte. Dokumenta i preporuke Saveta Evrope u ovoj oblasti ukazuju da je bitno da lokalne vlasti imaju sigurne, stalne, dovoljne i predvidljive finansije.¹⁷ To podrazumeva postojanje izvornih prihoda, pravo na utvrđivanje stope izvornih poreza i zakonski precizno utvrđen procenat sredstava koja se dodeljuju i princip raspodele lokalnim vlastima u vidu državnih transfera (Mead, 2000; Peters, 1991; Oates, 1996).¹⁸

Zakon o finansiranju lokalne samouprave, usvojen u julu 2006. godine, je urađen po evropskim standardima. On

¹⁵ Studija o ekonomskim troškovima postojanja državne svojine na sredstvima koja koriste gradovi i opštine u Republici Srbiji (2005), Institut G17, LGI, OSI, USAID. Videti *on line*: www.logincee.org/remote_libraryitem/8538?lang=sr, posećeno 10. 10. 2011.

¹⁶ Zakon o javnoj svojini, *Službeni glasnik*, 72/2011.

¹⁷ European Chart on Local Government, **Odluka 97 (2000)** o finansijskim resursima lokalnih vlasti shodno nadležnostima: test za subsidijaritet, **Odluka 86 (1999)** o regionalnom ekonomskom partnerstvu – faktor socijalne kohezije u Evropi.

¹⁸ U ovoj oblasti postoje brojne studije od kojih su navedene samo neke od interesantnih.

je obezbedio lokalnim vlastima predvidljiv, pregledan, stabilan i pravedan sistem finansiranja koji im omogućava planiranje i uključivanje građana u kreiranje optimalnog seta usluga.¹⁹

Sve lokalne vlasti su dobile mogućnost da *utvrđivanjem stope izvornih poreza* stvaraju stimulativan ambijent za investiranje i privlačenje kapitala. Od velikog značaja je i konačno dobijeno pravo na *prikupljanje izvornih poreza*. U većini opština i gradova su već formirane poreske uprave sa kvalitetnim softverom za efikasno vođenje evidencije i ubiranje prihoda.

Zakon je otvorio mogućnost za finansijsko ujednačavanje siromašnijih opština. Visina tih sredstava je zakonom precizirana na 1% BDP, čime se obezbeđuje sigurnost lokalnih vlasti da država neće volontaristički menjati sumu transfera. Dodatno je precizno uređena formula na osnovu kriterijuma koje su dale opštine i ministarstva u dijalogu, prema kojima se raspodeljuju sredstva: broj stanovnika, površina, broj dece i odeljenja u vrtićima, osnovnim i srednjim školama itd. Razvijenije opštine su dobile porez na imovinu kao izvorni prihod, što predstavlja važan finansijski izvor.

Od 2008. godine Vlada je donela niz uredbi kojima je direktno prekršila zakon. Ne samo da je smanjila procenat izdvajanja iz budžeta za transfere lokalnim vlastima već je opet uvela arbitrarnost u proces redistribucije, čime je suštinski lokalna vlast vraćena u zavisni položaj. Ovo je odlučan indikator nedemokratske političke elite, kojoj je svaki povod dobar za uvođenje autoritarnih modela upravljanja.

Reforma državne i lokalne uprave

Reforma uprave i administracije je važan aspekt ukupnog procesa transformacije države i vlasti uopšte iz instrumenta vlasti nad građanima u uslužni servis građana. Ovo spada u važne oblasti istraživanja i rada (Gold, 1989).

Strategija reforme državne uprave u Srbiji se odnosi na centralne, ali i na lokalne vlasti (Loughlin, Peters, 1997). Tokom 2005. godine je usvojen Zakon o državnoj upravi i Zakon o državnim službenicima uvođenjem sistema zasluga u zapošljavanje, napredovanje i nagrađivanje.²⁰ Započeti proces reformi se nastavlja, ali se pri tome reforma odnosi samo na lokalne službenike i njihove plate, a manje se ide na reformisanje čitavog sistema lokalne uprave.²¹ Kroz ove reformske procese lokalne vlasti treba da se osposobe za efikasno, zakonito, transparentno i odgovorno funkcionisanje i pružanje kvalitetnih usluga građanima. Uvođenje permanentnih obuka i treninga za lokalne službenike, pre svega u oblasti menadžmenta (projektnog, finansijskog, kapitalnog i menadžmenta ljudskih resursa), suštinski povećava kapacitet i sposobnost administracije za kvalitetno izvršavanje poslova, čiji obim i složenost će se, kroz proces decentralizacije, povećavati. Za dalji razvoj sistema je od velikog značaja osposobljavanje lokalne administracije, ali i političke eli-

²⁰ Videti: Zakon o državnoj upravi, *Službeni glasnik*, 79/05 i Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik*, 79/05.

²¹ Zakon o državnoj upravi, *Službeni glasnik*, 79/2005, Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik*, 79/2005. Trenutno je u javnoj raspravi Predlog zakona o lokalnim službenicima. Videti na: www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=262 (10. 10. 2011).

¹⁹ Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Službeni glasnik*, 62/06.

te za podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja.

Petnaest godina centralističkog i autoritarnog sistema službenike je svelo na puke izvršioce slova zakona. Siromašnije društva, slabe plate, nikakvo usavršavanje i izostanak ulaganja u profesionalne obuke i treninge doveli su do pada kvaliteta rada administracije na svim, a pogotovu na lokalnom nivou. Izuzetak u materijalnom pogledu čine veći gradovi, koji nešto bolje plaćaju svoje službenike.

Analize stanja administracije lokalnih vlasti posle 2000. godine ukazuju na brojne slabosti lokalne administracije. Jedan od najčešćih problema je neadekvatna obrazovna i profesionalna struktura zaposlenih, nedovoljan broj zaposlenih i nedovoljna obučenost veštinama koje traži moderna administracija. Ovi problemi su u unutrašnjosti i malim mestima još naglašeniji.

Primanje na posao, celokupan način rada (arhaičan, automatiziran, nekrepativan i nemotivišući), napredovanje u struci (relativno slaba pokretljivost), otpuštanje sa posla itd. ukazuju na zastareli sistem u kome je politička podobnost veoma značajan činilac, dok profesionalni kriterijumi nisu od presudne važnosti. Plate u javnom sektoru su po pravilu niske, ne postoji nagrađivanje prema radu, niti postoji rizik od gubljenja posla zbog nerada.

Reforma u ovoj oblasti tek treba da razvija sve činioce moderne, demokratske, efikasne administracije, da vrati profesionalne standarde u struku i u većoj meri razvija svest o vlasti i administraciji kao uslužnom servisu građana.

Jedan broj opština je napravio pionirsku reformu opštinske administracije, povezao je sve službe informacionim sistemom, napravio kvalitetne

baze podataka i uveo softverske pakete koji objedinjavaju, opslužuju i prate sve aspekte administrativnih poslova. Ovaj sistem omogućava lakšu kontrolu rada, bolje vrednovanje i olakšano korigovanje rada. Mnoge opštine su formirale uslužni centar (*one stop shop*), pozivni centar (*call center*) i uvele principe modernog menadžmenta u rad administracije. Ove opštine funkcionišu kao moderne evropske opštine jer redovno mere potrebe stanovnika, kreiraju usluge prema tim potrebama, razvijaju timski način rada opštinske administracije i zaposlenih u javno komunalnim preduzećima, razvijaju misije, fokusiraju se na rezultate, stalno prate efekte rada i uvođe neke od činilaca nagrađivanja prema radu. Neke od tih pionirskih lokalnih vlasti su opštine Indija, Paraćin, Zrenjanin, Kikinda, delimično gradovi Beograd i Novi Sad itd.²²

Građani lakše dolaze do informacija (*web* stranice, brošure, letci), do dokumenata (čak se ponegde dostavljaju na kuću), brže im se rešavaju predmeti (imaju uvid u stepen rešenosti predmeta, meri se i stalno skraćuje brzina, a podiže kvalitet rešavanja predmeta) i lakše prijavljuju izostanak ili slab kvalitet usluge (*call centri*), što vodi bržem korigovanju slabosti. U ovim sredinama, koje su liderske po kvalitetu upravljanja, česta je praksa da se od građana traži da ocene kvalitet usluga, da daju sugestije, naprave prioritete itd. Većina lokalnih vlasti u Srbiji treba tek da sustigne stan-

²² Veliki broj opština i gradova je uveo elektronske sisteme praćenja kvaliteta rada JKP, u koji su uključeni građani kao korisnici i opština (grad) kao garant standarda kvaliteta usluga. Videti na primer jednu od pionirskih opština: www.indjija.net/code/navigate.php?Id=17, posećeno 10. 10. 2011.

darde koje su usvojile ove liderske opštine (Berman, 1997; Olsen, Peters, 1996; Stephens, Wikstrom, 2000).

Pravo na intervenciju državnih organa

U Srbiji je prostor intervencije države u rad lokalnih vlasti dobro uređen. Država može intervenisati samo u slučajevima kada lokalna vlast donosi neustavan i nezakonit akt. Nadležno ministarstvo upozorava opštinu ili grad o tome i ako ne reaguju, ono pred Ustavnim sudom pokreće postupak ispitivanja ustavnosti i zakonitosti, koji u proceduri ima stavljanje datog akta van snage do konačnog donošenja odluke suda (Đorđević, 2006).

Vlada na predlog odgovarajućeg Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu ima pravo u zakonom strogo preciziranim uslovima kojima se ugrožavaju interesi građana (nesazivanje skupštine, neodržavanje redovnih sednica i nedonošenje budžeta) raspustiti skupštinu lokalne samouprave, ali ima obavezu da u roku od 3 meseca raspiše nove izbore. Ova rešenja su u skladu sa standardima demokratskih zemalja.

Participacija građana i lokalne zajednice u radu lokalnih vlasti

Uključivanje građana u rad opština i gradova je veoma slabo i ne podstiče se dovoljno. Građani su marginalizovani i njihov direktan uticaj na vlast je zanemarljiv. Iako su zakonom i opštinskim aktima predviđeni mehanizmi uticaja građana na donošenje odluka putem građanskih inicijativa, referenduma i zborova građana, oni se vrlo retko koriste u praksi. Razlozi su delimično u tome što svi ovi oblici imaju samo savetodavni karakter, odluke ne obavezuju skupštinu pa time i nemaju neku moć uticaja (Đorđević, 2006: 407-426).

Pored toga, opštinski funkcioneri i opštinska administracija nemaju razvijenu strategiju uvećavanja i podizanja kvaliteta građanske participacije (bolje informisanje, stalna kontrola kvaliteta usluga i predlozi i inicijative građana) kao pretpostavku kvalitetnijeg rada i upravljanja. Građani su, sa druge strane, ophrvani egzistencijalnim problemima i ne vide u opštini ili u gradu instrumente za rešavanje svojih problema. Tako građani i opštinske vlasti ostaju udaljene i suprotstavljene strane, sa podvojenim potrebama i interesima.

Veliki broj međunarodnih projekata koji se realizuju od 2000. godine insistira da osnov izrade projekta bude analiza potreba građana i uže grupe korisnika (*users groups, final beneficiaries*), što pomaže izgradnji nove demokratske kulture lokalnih vlasti. SKGO, brojne NVO itd. rade na kreiranju treninga i obuka za uključivanje građana u procese odlučivanja, u proces pružanja usluga, uključujući i povećavanje stepena uticaja građana na konačni izgled i kvalitet tih usluga.

U Srbiji ne postoji obaveza uključivanja građana u proces *donošenja statuta, budžeta, niti urbanističkog i prostornog plana*. Ovi dokumenti su od velikog značaja za organizaciju vlasti, način odlučivanja, kreiranje politika i njihovo sprovođenje. Budžet je bitan jer se njime uređuje način raspodele, kao i vrsta i visina prihoda i rashoda. Procedure koje su predviđene za usvajanje ovih dokumenata tek formalno (suštinski nedovoljno) uključuju javnost, tako da često veoma krupne promene ostavljaju po strani i najzainteresovaniju stručnu javnost, a kamoli građane. Otuda predstoji podizanje kvaliteta zakonske regulative (Peters, Savoie, 2000; Raphaelson, 1998).

Pružanje usluga

Proces i kvalitet pružanja usluga građanima od strane lokalnih vlasti je bitan indikator stepena modernizacije lokalne vlasti u pravcu demokratizacije i modernizacije. S jedne strane, kao demokratskog procesa u koji su građani i civilno društvo uključeni i mogu iskazati svoje potrebe i pratiti proces kreiranja paketa usluga prema tim potrebama. S druge strane, kao prostora demokratskog delovanja i u smislu razvoja preduzetničkih i menadžerijalnih kapaciteta da se građanima obezbede kvalitetni i adekvatni paketi usluga (Salamon, 1995; Salamon, 1989).

U Srbiji postoji arhaičan, monopol-ski način pružanja usluga, kako u državi tako i u opštinama i gradovima. Javne usluge pružaju javno komunalna preduzeća koja su, na osnovu svih istraživanja, loše organizovana, imaju slab menadžment, slabe proizvodne programe i problem viška radne snage, cene njihovih usluga nisu tržišne, postoje raznovrsne i brojne subvencije, veliki deo sredstava se odliva u partijske i druge fondove itd. U tom kontekstu pokušaji reformi su bili veoma slabi i proces uključivanja privatnog sektora u ovu oblast, radi podizanja kvaliteta i ponude usluga, kao i radi podizanja konkurencije, je veoma sporadičan i spor (Đorđević, 2010).

U ovoj oblasti ozbiljna reforma svakako treba da otpočne reformama javno komunalnih preduzeća, i to pre svega podizanjem kvaliteta organizacije, podizanjem menadžerijalnih kapaciteta, uklanjanjem subvencija i uvođenjem tržišnih cena usluga gde god je to moguće. Konačno, veoma je bitno otклонiti zakonske prepreke privatizaciji jer zakon ograničava da privatni ka-

pital može činiti svega 49% vrednosti JKP.²³

U procesu rada je bitno uvesti standarde u svaku oblast, uvesti merenje, vrednovanje rada i transparentnost u radu, što bi omogućilo građanima da imaju uvid u kvalitet usluga, u cenu, kao i da utiču na konačni kvalitet paketa usluga koji im se na ovaj način obezbeđuje.

Važna promena se odnosi i na način izbora direktora i upravnih odbora JKP, koji mora uvesti kao jedini bitan kriterijum profesionalne kvalitete pojedinaca. I u ovoj oblasti se dominacija partijskih kriterijuma do sada pokazala kao pogubna.

Naučene lekcije

Politička elita u Srbiji je i sama kolateralna žrtva autoritarnog režima od 1990. do 2000, te još uvek postoje snažne naslage nedemokratskih ideja, vrednosti i kulture. Ona u periodu od 2000. godine u talasima sprovodi reforme, ali taj proces ide dosta neujednačeno i sporo. Tokom poslednjeg mandata, politička elita (Demokratska stranka) od koje se očekivalo da odlučnije ide na procese transformacije sistema objektivno nije bila spremna za demokratizaciju i decentralizaciju, niti je spremna da odgovori izazovima koje traži globalizacija. Većina promena do kojih je u ovom periodu ipak došlo bila je iznuđena.

I u Srbiji se ponovilo iskustvo mnogih drugih zemalja da je političarima veoma teško da se:

1. odreknu pozicije moći (kumulacija funkcija, kumulacija nadležnosti u državi u odnosu na lokalne vlasti),

²³ Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa, *Službeni glasnik RS*, 25/00 i 25/02.

2. da se odreknu odnosa nadređenosti i podređenosti (hijerarhije) i da prihvate novi tip odnosa partnerstva i saradnje sa lokalnim vlastima, sa civilnim društvom i konačno sa građanima,
3. da se odreknu arhaičnog modela upravljanja koji daje veoma slabe rezultate, ali omogućava, usled netransparentnosti sistema, brojne zloupotrebe i razne vidove monopola.

Otpor političara, koji bi sami trebalo da nose reforme, suštinski je otežavao procese decentralizacije, demokratizacije i modernizacije sistema. Predugo održavane sistemske slabosti (partokratija, slaba pravna država, dominacija izvršne grane vlasti, visok stepen korupcije, slab kvalitet menadžmenta i korišćenja sredstava, slaba transparentnost i odgovornost političara za rad) posledica

su jačanja koncepta dominacije nad reformskim konceptima. Od 2006. do danas proces korekcije i demokratizacije sistema (ukidanje vezanog mandata, korekcije sudskog sistema, vraćanje imovine lokalnim vlastima) ide veoma sporo. To vreme je od strane političke i ekonomske "elite" iskorišćeno za lično bogaćenje i očuvanje političkih pozicija.

Kako integracije u EU zahtevaju ubrzanje reformskih procesa, najveći saveznik građana Srbije upravo i jeste EU. Ona se, u vezi sa svim bitnim procesima reformi, kao što su demokratizacija, decentralizacija, podizanje menadžerijalnih kapaciteta, veća transparentnost i odgovornost rada vlasti, način korišćenja javnih finansija i dobara uopšte, jačanje civilnog društva, uključivanje građana u procese odlučivanja itd., dokazala kao važan saradnik i savetnik.

LITERATURA

- Amin, S. (1997) *Capitalism in the Age of Globalization*. London: Zed Press.
- Ammons, D. N., Newell, C. (1986) *City Executives*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Berman, D. (1997) *State and Local Politics*. Armonk, NY: M. A. Sharpe.
- Cheema, G. S., Rondinelli, D. A. D., eds. (2007) *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Donahue, J., Nye, J. S. (2002) *For the People: Can We Fix Public Service?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Djordjević, S. (1993) *Politička zajednica velikog grada*. Beograd: Čigoja štampa.
- Đorđević, S. (1997) *Preduzetničko upravljanje megalopolisom – city manager model*. Beograd: Čigoja štampa.
- Đorđević, S. (2006) *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*. Beograd: Čigoja štampa.
- Đorđević, S. (2009a) *Decentralizacija*, u: S. Đorđević i sur., *Pokrenimo zajednice: priručnik za javno zastupanje u procesu decentralizacije*. Beograd: BCIF, str. 8-29.
- Đorđević, S. (2009b) *Organizacija, nivoi vlasti i nadležnosti*, u: V. Pavlović, S.

- Orlović, ur., *Beograd – demokratska metropola*. Beograd: Čigoja štampa, str. 127-168.
- Đorđević, S. (2010) *Javne usluge*, u: *Beograd – demokratska evropska metropola*. Beograd: Čigoja štampa.
- Đorđević, S., Miller, D. (2006) *Reforma lokalne vlasti i priroda profesionalnog upravljanja u Srbiji. Propisi i praksa* 12/06.
- Ferrara, A. (2010) *Cost-Benefit Analysis of Multi-Level Government: The Case of EU Cohesion Policy and US Federal Investment Policies*. London/New York: Routledge.
- Fukujama, F. (2007) *Građenje države: vlast i svetski poredak u 21 veku*. Beograd: Filip Višnjić.
- Gill, S. (1995) Globalization, Market Civilization, and Disciplinary Neoliberalism. *Millennium* 24 (3): 399-424.
- Greider, W. (1997) *One World, Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism*. New York: Simon and Schuster.
- Green, J. D. (2002) *Cities and Privatization – Prospects for the New Century*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Goati, V. (2011) Podsystem političkog predstavništva, “Ahilova peta” poretku u Srbiji, u: Z. Stojiljković, D. Spasojević, ur., *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*. Beograd: National Democratic Institute for International Affairs, str. 11-20.
- Gold, S., Schoch, S. (1989) *Reforming State Local Relations: Practical Guide*. Denver, CO: National Conference of State Legislatures.
- Groenendijk, N. (2002) *Fiscal Federalism Revisited*, paper presented at Institutions in Transition Conference organized by IMAD, Slovenia, Ljubljana.
- Gunlicks, A., ed. (1993) *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: Westview Press.
- Held, D., McGrew, A., eds. (2000) *The Global Transformations Reader*. London: Polity Press.
- Horvath, T. M., ed. (2000) *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Jonnes, R. J. B. (1995) *Globalization and Interdependence in the International Finance and the State*. London: Frances Pinter.
- Keating, M., Loughlin, J., eds. (1997) *Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.
- Kerley, R. (1994) *Managing in Local Government*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- King, D. (1984) *Fiscal Tiers: The Economics of Multilevel Government*. London: George Allen and Unwin.
- King, D., ed. (1992) *Local Government Economics in Theory and Practice*. London: Routledge.
- Leach, S., Davis, H. i sur., eds. (1996) *Enabling and Disabling Local Government: Choices for the Future*. Buckingham: Open University Press.
- Loughlin J., Peters, G. B. (1997) *State Traditions, Administrative Reform and Regionalisation*, u: M. Keating, J. Loughlin, eds., *Political Economy of Regionalism*, London: Frank Cass.
- Loughlin, J., ed. (2001) *Subnational Democracy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Luttwak, E. (1999) *Turbo-Capitalism*. New York: Basic Books.
- Mattli, W. (1999) *The Logic of Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mead, M. D. (2000) *What You Should Know about Your Local Government Finances*. Norwalk, CT: GASB.
- Mellors, C., Pijnenburg, B., eds. (1989) *Political Parties and Coalitions in European Local Government*. London/ New York: Routledge.
- Milenković, D., Damjanović, M., ur. (2007) *U susret novom statusu gradova u Srbiji: realnost i potrebe*. Beograd: PALGO centar.
- Nalbandian, J. (1991) *Professionalism in Local Government*. San Francisco: Jesse Publishers.
- Nye, J. S., Jr. (2004) *Power in the global information age – from realism to globalization*. London: Routledge.
- Oates, W. E. (1999) An Essay on Fiscal federalism. *Journal of Economic Literature* 37 (3): 1120-1149.
- Oates, W. E. (1996) Fiscal Structure in the Federal System, u: R. Aronson, ed., *Management Policies in Local Government Finance*. Washington, D.C.: ICMA Press.
- Olsen, M., Peters, G. (1996) *Lessons From Experiences*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Petovar, K. (2007) O kriterijumima definicije grada, u: Zbornik radova, *U susret novom statusu gradova u Srbiji: realnost i potrebe*. Beograd: PALGO centar, str. 83-94.
- Peters, G. B. (1991) *Politics of Taxation*. Cambridge, MA/Oxford: Blackwell.
- Peters, G. B. (1996) Management Policies in Local Government Finance, u: R. Aronson, ed., *Management Policies in Local Government Finance*. Washington, D.C.: ICMA Press.
- Peters, G. B., Savoie, D. J., eds. (2000) *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Services*. Montreal: Canadian Centre for Management Development/Centre Canadian de gestion.
- Public Private Partnership (1997) *Public Private Partnership: Neue Formen Öffentliche Aufgabenerfüllung*. Baden-Baden: Nomos, Verlagsgesellschaft, Heft 41.
- Raphaelson, A. H., ed. (1998) *Restructuring State and Local Services*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Salamon, L. M. (1995) *Partners in Public Service*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- Salamon, L. M., ed. (1989) *Beyond Privatisation: The Tools of Government Action*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Sharma, C. K. (2011) Beyond Gaps and Imbalances: Re-structuring the Debate on Intergovernmental Fiscal Relations. *Public Administration* 89, First published on-line, July 6, 2011.
- Stančetić, V. (2009) *Region kao razvojna perspektiva u Evropskoj Uniji*. Beograd: Službeni glasnik.
- Stephens, R., Wikstrom, N. (2000) *Metropolitan Government & Governance*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Stojkov, B. (2007) Status grada, decentralizacija i policentričnost Srbije, u: D. Milenković, M. Damjanović, ur., *U susret novom statusu gradova u Srbiji: realnost i potrebe*. Beograd: PALGO centar, str. 11-24.
- Sharpe, L. J., ed. (1993) *The Rise of Meso Government in Europe*. London: Sage.
- Vasić, R. (2011) Analiza reforme sudstva u Srbiji, Sabor politikologa Beograd, maj 2011. (priprema za štampu).

- Vasić, R. (2003) Reform of the Judicial System in Serbia (How the Independent Judiciary Supports the Transformation of Authoritarian Rule into the Rule of Law), u: *Between Authoritarianism and Democracy – Serbia, Montenegro, Croatia*, vol. 1, Institutional Framework.
- Walzer, N., ed. (1995) *Local Economic Development*. Boulder: Westview Press.
- Zbornik (2006) *Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU*. Novi Sad: Centar za regionalizam.
- Zevin, R. (1995) Are World Financial Markets more open?, u: U. T. Banuri, J. S. Schor, eds., *Financial Openness and National Autonomy*. Oxford: Oxford University Press.
- Radne studije i papiri**
- Analiza rada menadžera u Srbiji (2006) studija, Palgo Centar; Efikasan opštinski menadžer (2007) CESID, Fond za podršku civilnom društvu.
- Structure and Operation of Local and Regional Democracy (2008) Council of Europe.
- Studija o ekonomskim troškovima postojanja državne svojine na sredstvima koja koriste gradovi i opštine u Republici Srbiji (2005) Institut G17, LGI, OSI, USAID. Videti *on line*: www.logincee.org/remote_libraryitem/8538?lang=sr, posećeno 10. 10. 2011.
- Zakoni**
- Zakon o izborima (*Službeni glasnik*, 42/2011).
- Zakon o lokalnim izborima (*Službeni glasnik*, 129/07).
- Zakon o lokalnim izborima (*Službeni glasnik*, 54/2011).
- Zakon o regionalnom razvoju (*Službeni glasnik*, 51/09).
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o zdravstvenom osiguranju (*Službeni glasnik*, 107/05).
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (*Službeni glasnik*, 72/09).
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave (*Službeni glasnik*, 62/06).
- Zakon o državnoj upravi (*Službeni glasnik*, 79/05).
- Zakon o državnim službenicima (*Službeni glasnik*, 79/05).
- Zakon o državnoj upravi (*Službeni glasnik*, 79/2005).
- Zakon o državnim službenicima (*Službeni glasnik*, 79/2005).
- Predlog zakona o lokalnim službenicima. Videti na: www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=262, posećeno 10. 10. 2011.
- Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa (*Službeni glasnik RS*, 25/00 i 25/02).
- Zakon o javnoj svojini (*Službeni glasnik*, 72/2011).
- Zakon o lokalnoj samoupravi (*Službeni glasnik*, 9/02).
- Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije (*Službeni glasnik*, 9/02).
- Zakon o glavnom gradu (*Službeni glasnik*, 9/02).
- Zakon o lokalnim izborima (*Službeni glasnik*, 9/02).
- Zakon o glavnom gradu (*Službeni glasnik*, 129/07).
- Videti zakone: http://www.parlament.gov.rs/content/cir/akta/akta_detalji.asp?Id=23&t=Z#
- Ustav Republike Srbije: www.sllistbeograd.rs/documents/ustav_republike_srbije_lat.pdf (10. 10. 2011).

Dokumenta, odluke, studije

European Charter of Local Self-Government, CETS No.: 122, <http://conventions.coe.int/treaty/Common/Que-VoulezVous.asp?NT=122&CL=ENG>, posećeno 10. 10. 2011.

Nacionalna strategija Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj Uniji, juni 2005. godine (Vlada RS, Kancelarija za pridruživanje), strana 20, 21, 23. kao i Predlozi Venecijanske komisije, oktobar 2006.

Odluka 97 (2000) o finansijskim resursima lokalnih vlasti shodno nadležnostima: test za subsidijaritet.

Odluka 86 (1999) o regionalnom ekonomskom partnerstvu – faktor socijalne kohezije u Evropi.

Sistem 48 www.indjija.net/code/navigatione.php?Id=17 (10. 10. 2011).

Sugestije Venecijanske komisije, oktobar 2006.

Statut Grada Beograda: www.beograd.rs/download.php/documents/Statut.pdf, posećeno 10. 10. 2011.

Web adrese:

<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/>

<http://www.transparency.org/>

Decentralisation and Enhancing the Local Government Capacity in Serbia

SUMMARY This paper provides a review of the process of decentralisation in Serbia from 2000 to 2011, bearing in mind that this process should at the same time be a process of enhancing the local government capacity. The paper traces the transformation of each of the essential factors of the autonomy of local government and its managerial potentials: its constitutional and legal status, elections and the model of the organisation of government, competences, funding, provision of services, citizen participation, and the relationship between the state and local self-government. This complex process is time-consuming, requires upgrading knowledge and skills at all levels of government (local government in particular), a commitment of the political elite to democratic values, and is closely tied to increasing the level of democratic political culture.

KEYWORDS decentralisation, democratisation, modernisation, local self-government, network of local government, competences, funding, management, provision of services, citizen participation, openness of government