

26.-27. Mart/March 2021.

SARADNJA LOKALNIH SAMOUPRAVA SA OSVRTOM NA REFORME (Pozivni referat)

Akademik, Prof. dr. Dragan M. Golijan e- mail: dragan.golijan@fpss.edu.rs

Jelena D. Golijan - mr prava

Sladana Kosmajac - mr prava

Pregledni članak

Sažetak: Lokalna samouprava je središte demokratije i najvažnije mjesto za ostvarenje ljudskih prava. I sama Evropska povelja naglašava potrebu za jakim demokratskim sistemom. Veoma je dobro ostvariti i domaću i međunarodnu saradnju lokalne samouprave, te stalno usavršavati organizaciju lokalne samouprave uz normalno finansiranje rada i njeno uspješno funkcionisanje. Reformu vršiti kroz principe: demokratizacije, decentralizacije, deregulacije, depolitizacije i deetatizacije. Lokalna samouprava je mjesto gdje se realizuju svi donešeni zakonski propisi.

Ključne riječi: lokalna uprava, organi opštine, grad, opština, skupština opštine, saradnja, udruživanje, Evropska povelja, reforma, demokratizacija, decentralizacija, deregulacija, deetatizacija, dopolitizacija.

COOPERATION OF LOCAL GOVERNMENTS WITH REFERENCE TO REFORMS

Abstract: local self-government is the center of democracy and the most important place for the realization of human rights. The European Charter itself emphasizes the need for a strong democratic system. It is very good to achieve both domestic and international cooperation of local self-government, and to constantly improve the organization of local self-government with normal financing of work and its successful functioning. Reform through the principles of: democratization, decentralization, deregulation, depoliticization and de-statization. Local self-government is a place where all adopted legal regulations are implemented.

Keywords: local government, municipal bodies, city, municipality, municipal assembly, cooperation, association, European charter, reform, democratization, decentralization, deregulation, deetatization, supplementation.

Uvod

Jačanjem države jačala je i lokalna samouprava. U nerazriješenim lokalnim zajednicama postojala je jedna ličnost sa često neograničenom vlašću. U Grčkim državicama poostajala je lokalna samouprava, a često su gradovi bili države-polici. Lokalna samouprava kroz istoriju postaje instrument gde se određeni socijalni i politički ciljevi postižu suprostavljanjem centralnoj vlasti države.

Centralna državna vlast i koncentracija vlasti se može ograničiti savremenom i reformisanom upravom. Savremena država i ne može funkcionisati bez jake lokalne samouprave. Lokalna samouprava i uprava je početak demokratije i najbliža je građanima. Postoje različiti oblici organizovanja, funkcionisanja i upravljanja lokalnom samoupravom.

• *Položaj i organi lokalnih zajednica*

Jedinice lokalne samouprave su opštine i gradovi. Karakteristike su sledeće:

- Teritorija i sjedište lokalnih zajednica uređuje se zakonom
- Grad ima nadležnost koje su Ustavom povjerene opštini i može dobiti i druge nadležnosti
- Opština samostalno u skladu sa zakonom donosi budžet i upravlja svojom imovinom, a sve to na osnovu statuta koji donosi skupština opštine,
- Opština i grad u skladu sa statutom i zakonom uređuje i obezbeđuje razvoj komunalnih djelatnosti, uređuje korišćenje građevinskog zemljišta, brine o izgradnji, rekonstrukciji i održavanju lokalnih puteva i drugih javnih objekata, čini dostupnim za sve građane, prosvjetu, kulturu, zdravstvo, dječiju zaštitu, sport i kulturu, te brine o životnoj sredini i zaštiti kulturnih dobara.

Neke od poslova iz svoje nadležnosti država prenosi - povjerava opštinama (posebno pojedine poslove inspeksijskog nadzora).

- Opština u okviru svoje nadležnosti donosi propise samostalno.
- Organi opštine su: skupština opštine i izvršni organi (u Srbiji - predsjednik opštine, a u BiH načelnik opštine i opštinska uprava).
- Skupština opštine je predstavnički organ koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti, utvrđenje ustavom, zakonom i statutom. Skupštinu opštine čine odbornici koje biraju građani na period od četiri godine. Odbornik ne može biti - zaposlen u opštinskoj upravi, član upravnih i nadzornih odbora i direktor komunalnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi koje imenuje skupština.

• *Saradnja i udruživanje jedinica lokalne samouprave*

26.-27. Mart/March 2021.

Zakonom je ostavljena mogućnost da opštine međusobno sarađuju, mada se te mogućnosti vrlo malo koriste, a najvjerovatnije zbog bojazni ko će snositi troškove takve saradnje. Međuopštinska saradnja se najbolje ostvaruje u oblasti komunalne infrastrukture.

Važno je istaći da postoje međuopštinski sporazumi i to:

- sporazum u oblasti komunalnih usluga
- sporazumi u oblasti socijalne zaštite
- sporazumi u oblasti unapređenja funkcionisanja opštinske uprave
- sporazumi u drugim oblastima

Lokalne samouprave mogu da udružuju i finansijsko tehnička sredstva i ljudske resurse. Međusobna prava i obaveze regulišu se sporazumom. Saradnja mora biti po formi i sadržini u okvirima Ustava i zakona. Najlogičnije da saradnju ostvaruju susjedne opštine.

Evropska povelja o lokalnim samoupravama daje pravo da u obavljanju svojih dužnosti međusobno sarađuju i da se u skladu sa zakonom udružuje sa drugim lokalnim vlastima, radi vršenja poslova od zajedničkog interesa. Svaka država mora priznati pravo lokalnim vlastima da pristupe udruženju lokalnih vlasti radi zaštite i unapređivanja njihovih zajedničkih interesa i da pripadju međunarodnom udruženju lokalnih vlasti.

Lokalne vlasti imaju pravo pod uslovima koji mogu biti propisani zakonom i sa odgovarajućim lokalnim vlastima drugih zemalja²⁶

Područja saradnje nisu zakonom posebno određena, tako da se može raditi o bilo kojim pitanjima od zajedničkog interesa. Saradnja koja se ostvaruje prekogranično je međunarodna i regionalna. Ona je garantovana Ustavom, međunarodnim ugovorima i Zakonom. Odluke o saradnji donosi skupština lokalne samouprave uz saglasnost vlade (npr. u Srbiji je ta saradnja u okviru Evroregiona, Đerdap - Srednji Dunav, regiona- "Drina – Sava - Majeвица" te vezano za druge regione).

Saradnja na međunarodnom planu može da se odvija kroz razne programe kao npr: program bratimljenja. Saradnja se uspostavlja sporazumima koje skupštine ratifikuju, a predmet saradnje može da bude određen na konkretnoj ili široj osnovi.

Lokalne samouprave mogu pojedinačno ili preko svoje nacionalne asocijacije da se udružuju u međunarodne asocijacije lokalnih uprava. Asocijacije mogu da budu regionalnog, međunarodnog, evropskog ili globalnog nivoa.

Značajnije asocijacije su sledeće;

- savjet opština i regiona Evrope, osnovan 1951. godine, ima preko 100.000 članica,
- svjetska asocijacija udruženja gradova i lokalne vlasti u članstvu ima preko 80. država i više od 1500. lokalnih uprava
- međunarodni savez za lokalne ekološke inicijative, okuplja lokalne samouprave radi saradnje u oblasti ekologije
- asocijacije agencije lokalne samouprave (osnovana 1999. god. za Zapadni Balkan)
- mreža asocijacije i lokalnih vlasti Jugoistočne Evrope
- kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope (čine ga predstavnici lokalnih vlasti svih država)

²⁶ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Savez gradova i opština i Ambasada Švicarske u BiH, Tong-art Brčko, 2009, str. 5

- članica Savjeta Evrope.

Kongres predlaže Savjetu Evrope međunarodne ugovore i preporuke iz oblasti lokalne samouprave, pruža pomoć zemljama u razvoju iz oblasti lokalne samouprave.

Asocijacija gradova i opština značajna je za zaštitu, unapređenje i finansiranje lokalne samouprave. Takođe, pruža široke mogućnosti za zajedničko djelovanje na unapređenju svih statusnih, organizacionih i funkcionalnih aspekata lokalne samouprave. U okviru asocijacije, gradovi i opštine mogu međusobno da se informišu, razmjenjuju iskustva, usaglašavaju stavove, dogovaraju i unapređuju međunarodnu saradnju, formulišu i upućuju državnim organima inicijative i prijedloge o unapređenju razvoja i zaštite LS.²⁷

Asocijacija ima i pravo da zastupa interese članstva pred državnim organima. Asocijacija je oblik dobrovoljnog udruživanja i djelovanja članstva i ovlašćeni je zastupnik interesa članstva pred državnim organima.

- **Reforma lokalne samouprave**

Lokalna samouprava je mjesto ostvarenja i zaštite ljudskih prava, mjesto gdje počinje demokratija i savremeni razvoj društva i ukupne zajednice. Lokalna samouprava mora stalno raditi i boriti se na poboljšanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih uslova za njene pripadnike i korisnike njenih usluga. Plan razvoja LS obuhvata ukupne potrebe i predviđa njen razvoj. Zajednica mora da utvrđuje svoje potrebe i ciljeve, njihov redosled prioriteta i volju za rad na ostvarenju tih ciljeva, te pronalazi sredstva za ostvarenje, pokreće akciju i time proširuje praktičnu saradnju. Na tim idejama se i temelji program reforme lokalne samouprave.²⁸

Reformom, lokalna uprava jača sposobnosti, autonomnost i sopstvene odgovornosti lokalnih zajednica, i razvoj demokratskih institucija i procesa. Građanima je potrebna moderna, autonomna, visokoprofesionalna, efikasna i ekonomična lokalna samouprava.

Pravna dimenzija reforme ogleda se u stvaranju adekvatnog pravnog okvira za promjenu u načinu rada, tj. u promjeni zakona i drugih propisa. Uporedo treba provoditi obuku službenika za njenu efikasnu, efektivnu primjenu, a uz to ide i edukacija stanovništva da shvati svoju ulogu, kao i da preuzme odgovornost.

Umjesto složenog i neefikasnog sistema, treba uspostaviti sistem podjele vlasti između skupštine kao zakonodavnog organa i predsjednika – načelnika, kao predstavnika izvršne vlasti.

Osnovni principi jačanja uprave - lokalne samouprave i njenog uspješnog provođenja su:

- *Demokratizacija* - ima za cilj da se izgrade institucije koje će omogućiti građanima da budu subjekti aktivnosti.

²⁷ Milosavljević, Bogoljub, Sistem lokalne samouprave u Srbiji, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2009, str. 133-134

²⁸ Dimitrijević, Predrag, Dimitrijević, Reforme lokalne samouprave, Pravni život br. 10, Beograd 2010.

26.-27. Mart/March 2021.

Učešće građana kroz lokalne institucije treba da obezbjedi i uticaj stanovništva na politiku lokalne zajednice. Do ovoga ćemo doći samo demokratskim, neposrednim i tajnim odlučivanjem građana u izboru organa.

Demokratizaciju obezbjeđuju institucije kao što su: građanska inicijativa, referendum, peticija, predstavke, žalbe, zborovi građana...

Stalno raditi na tome da se omogući šire učešće građana u neposrednom i posrednom odlučivanju o životnim interesima u lokalnoj zajednici.

Nivo demokratije i samostalnosti jedinica lokalne zajednice se ogleda i u odnosu državnih i nedržavnih poslova

- *Decentralizacija* - Ustavom i zakonima stvorena je osnova za uspješno provođenje decentralizacije, ali u praksi reforma lokalne samouprave nije izvedena u potpunosti i do kraja, a sve zbog zastoja u provođenju reformi u drugim oblastima. Decentralizacija nije samo prenošenje vlasti sa centralnih na lokalne, već i sa lokalnih na niže oblike lokalnog upravljanja.

Postoje samostalni poslovi u sopstvenoj nadležnosti lokalne samouprave, kao i poslovi koji su im povjereni. Reformom treba decentralizovati administrativni sistem, ali i izvore finansiranja lokalne samouprave. Modernizacija organizacije i rada LS može se uspješno provoditi samo sa finansijskim lokalnim samoupravama. Reformom, opštine treba učiniti sposobnim da razviju svoju ulogu kako je propisao Ustav, a to je - da se poslovi na lokalnom nivou obavljaju efikasno i u skladu sa željama građana.

Reformom javna uprava treba da bude bliska potrebama građana i da stalno povećava efektivnost i efikasnost, a time će prije postati instrument za obezbjeđenje usluga.

Neke od mjera koje treba preduzeti i provesti da se poboljša položaj jedinica teritorijalne decentralizacije su:

- *Efikasna valorizacija prostora (naplate gradske rente, kontrola promjenama poljoprivrednog zemljišta, liberalizacije i efikasnost službi, uređenje novih prostora).*
- *Proširenje prava lokalnih samouprava za ulazak u finansijske aranžmane za izgradnju određeni objekata*
- *Jačanje institucionalnih oblika udruživanja opština i dalje decentralizacije institucija.*
- *Donošenje, implementacija i kontrola programa privatizacije komunalnih preduzeća*
- *Praćenje efekata primjene zakona i njihove izmjene*
- *Donošenje podzakonskih akata kojima se obezbjeđuje potpuno sprovođenje Zakona o lokalnoj samoupravi i drugih zakona koji regulišu prava i odgovornosti jedinica teritorijalne decentralizacije.*
- *Regulisanje raspodjele ustupljenih prihoda jedinicama LS koji nisu regulisani zakonom.*
- *Usvajanje zakona kojim će se urediti imovina LS.*²⁹

Decentralizacija znači promjenu položaja organa LS u odnosu na građane i obrnuto.

²⁹Dimitrijević, Predrag, i Vučetić, Dejan, Isto djelo, str. 274

26.-27. Mart/March 2021.

Ovaj princip se realizuje transformacijom uprave u javnu službu. Reforma i jeste promjena odnosa LS prema građanima, tako da ona ne bude kontrolno nadzorna i represivna, već postaje uslužna uprava, tj. servis građana, kada oni više nisu "objekat" lokalne vlasti, već korisnici javnih usluga i vršioci lokalne vlasti.

Tada uprava ide u pravcu servisno i tržišno orjentisane.

- *Depolitizacija* treba da obezbjedi profesionalnu ekonomičnu, efikasnu, stabilnu LS, efektivnu, nezavisnu od političkih uticaja i promjena u vlasti. Jedan od glavnih ciljeva reforme LS je kadrovska politika i reobrazovanje kadrova, depolitizacija i profesionalizacija kadrova. Samo profesionalna uprava može postići dobre rezultate, primjenom zakona radi pravne sigurnosti građana. Profesionalna uprava onemoćava politički uticaj na rad organa. Radi profesionalizacije kadrova neophodno je uvesti sertifikate i sistem napredovanja.

Nema potpune reforme bez temeljnog reobrazovanja sa promjenom dijela kadrova. Sve ove promjene dovode do povećanja kvaliteta rada, efikasnosti i fleksibilnosti sa kvalitetnim i produktivnim odlukama. Visoka profesionalnost i individualizovana odgovornost će od političkog odlučivanja i voluntarizma u upravi zasigurno obezbjediti zakonit, kreativan i efikasan rad uprave.

Nema dobre uprave bez preciznog definisanja radnih zadataka, mjerenja efekta i kvaliteta rada, te sposobne i fleksibilne organizacije, kontrole trošenja sredstava, nadgledanje i izvještavanje, nagrađivanje i sankcionisanje.³⁰

Odgovornost za nefunkcionisanje i loše rezultate leži u administraciji, a razlozi su u brojnosti, ovlašćenjima, motivima, odgovornosti, mandatu, stalnosti zaposlenja, vještini, znanju i sl.

Administracija je skup povezanih ljudi, ciljeva, sredstava i oblika organizacionog povezivanja radi postizanja rezultata. Pored stalno zaposlenih, ona ima i imenovana lica za mandatni period, koja su menadžeri administracije, ali svi oni čine jedinstvenu organizaciju. Možemo reći da administracija ima osnovne funkcije I to: planiranje, organizovanje, vođenje, izbor kadrova i kontrola.

Slabe - neuspješne administracije karakterišu: neefikasnost, česta neprofesionalnost konformizam, sklonost korupciji, otpor i strah od promjena, nestručnost, korumpiranost, ne praćenje novih propisa, neusavršavanje.

Protiv svih slabosti treba se svakodnevno boriti kako bi reformisali upravu i učinili je ravnomjerno dostupnom za sve građane. Na raspolaganju nam stoje i svi oblici kontrole rada uprave:

- *Politička kontrola* (Narodna skupština, Vlada, političke stranke i javno mnjenje),
- *Pravna kontrola* (upravno-administrativna kontrola), a može da bude *unutrašnja* i *spoljna*.

U unutrašnju administrativnu kontrolu spada - instanciona kontrola,

-službeni nadzor i

-kontrola nad samoupravom.

- *Sudska kontrola* uprave je razvrstana u dvije grupe i to:
 - posredni oblici sudske kontrole i to u krivičnom i građanskom postupku, te

³⁰ Blažić, Đ., Milovanović, D., Dimitrijević, P., Jovičić, B., Lokalna samouprava (Ferorme lokalne samouprave u CG), Centar za toleranciju i dijalog, Podgorica, 2003, str. 14

26.-27. Mart/March 2021.

- kontrola od strane ustavnih sudova, a u vezi sa ustavnom žalbom.

Neposredni oblik sudske kontrole je putem upravnog spora, a u vezi sa ocjenjivanjem zakonitosti upravnih akata.

U Srbiji su upravni spor pokreće kod Upravnog suda, a u Republici Srpskoj kod Okružnih sudova, a u Federaciji BiH kod kantonalnih sudova.³¹

U posebne oblike kontrole uprave spada kontrola od strane javnog tužioca i ombudsmana-zaštitnika građana.

Zadaci politike reforme treba da budu trajni i svakodnevni, a to su:

- Unapređenje efikasnosti opština zbog problema u komplikovanoj proceduri za zaštitu prava građana, neobavještenosti građana o postupcima za zaštitu njihovih prava, te neobučenih i nemotivisanih službenika.
Neophodno je maksimalno korištenje informacionih tehnologija i stalno obučavanje službenika.
- Povećanje administrativnih ovlaštenja obukom i kadrovskom politikom, jer većina opštinskih službenika nema ni znanje ni vještine da se suoče sa tržišnom ekonomijom, te je zbog toga neophodna stalna obuka službenika.
- Reforma upravljanja ljudskim rezursima. Stalno se mora raditi na razvoju karijernog sistema, sistema selekcije kadrova, povećanja transparentnosti, radi uvida javnosti i poboljšanju uslova rada i usklađivanje plata.
- E-uprava - neophodno je uspostaviti informaciono-tehnološku mrežu u svim opštinama
- Razvijanje partnerstva sa nevladinim organizacijama i drugim građanskim organizacijama
- Razvijanje međuopštinske i međunarodne saradnje
- Unapređenje saradnje sa centralnim organima
- Razvijanje efikasne decentralizacije i participacije lokalnih vlasti jačanjem nadležnosti samih opština.
- Stalno jačati budžetsku kao i ličnu i organizacionu nezavisnost
- Razvijati slobodno udruživanje i saradnju lokalnih organa
- Slobodno odlučivanje lokalne uprave uz nadzor, ali jačanje jasne uloge upravnih inspekcija na centralnom nivou
- Reforma finansijskog sistema lokalnih organa. Pored sopstvenih sredstava, neophodna je podrška i centralnih organa.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi čl. 9. posvećuje pitanju izvora finansiranja i preporučuju vlastite izvore finansiranja kojima će slobodno raspolagati. Sistem finansiranja na kojima se zasnivaju izvori sredstava lokalnih vlasti treba da budu dovoljno raznoliki i elastični, kako bi omogućili usklađivanje u najvećoj mjeri sa stvarnom procjenom troškova za obavljanje njihovih aktivnosti. Koliko je god moguće, sredstva koja se prenose lokalnim vlastima neće imati karakter namjenskih sredstava, jer LS ima diskreciono pravo, a vodi politiku u okviru svojih ovlaštenja.

³¹ Golijan, M. Dragan, I Golijan, D. Jelena, Sudska kontrola uprava, Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva, Zbornik radova, Budva, 2019, udruženje pravnika Republike Srbije I Republike Srpske, str. 385-391

• ***Zaključak***

Savremena i reformisana uprava je želja i težnja svih građana organa i organizacija, jednom riječju - svih njenih korisnika je nasušna i trajna potreba i obaveza države da je reformiše i usavršava. Lokalna samouprava je izvoriste demokratije i garancije ostvarenju ljudskih prava. Većinu potreba korisnici uprave ostvaruju u svojoj lokalnoj upravi. Stalna je obaveza njene depolitizacije, decentralizacije, deregulacije, deetitizacije, demokratizacije, profesionalizacije, usavršavanja službenika i službi.

Profesionalna i stručna uprava je sposobna da se otme uticaju politike i da svi njeni korisnici budu u istoj ravni (sa jednakim pravima pred organima uprave).

Neophodno je da pored redovnih zadataka uprava radi na međuopštinskoj, a i međunarodnoj saradnji. Uspješnu reformu, a posebno depolitizaciju i decentralizaciju garantuje i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.

Garancija uspješnim reformama je samostalnost i nezavisnost u finansiranju, čemu se posvećuje posebna pažnja.

Literatura:

- Blažić Đ. Milovanović D., Dimitrijević P., Jovičić B. "Samouprava (Reforme lokalne samouprave u CG)",
- Centar za toleranciju i dijalog, Podgorica, 2003. str. 14.
- Dimitrijević, Predrag, i Vučetić Dejan, isto djelo, str. 274.
- Dimitrijević Predrag, "Reforme lokalne samouprave, Pravni život", Beograd 2010.
- Dimitrijević Predrag, i Vučetić Dejan, "Sistem lokalne samouprave", Sl. glasnik, 2011. Beograd, str. 14.
- Milosavljević Bogoljub – "Sistem lokalne samouprave u Srbiji, stalna konferencija gradova i opština", Beograd, 2009, str. 133-134.
- Lilić Stevan – "Upravno pravo i upravnoprocesno pravo" Sl. glasnik, Beograd, 2008. str. 264.
- Tomić R. Zoran " Opšte upravno pravo " - Sl. glasnik Srbije, Beograd, 2009, str. 178.
- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Savez gradova i opština i Ambasada Švicarske u BiH, Tong.art Brčko, 2009. Str. 5.
- Golijan M. Dragan i Golijan D. Jelena "Sudska kontrola uprava, Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva"
- Zbornik radova, Budva, 2019, udruženje pravника Republike Srbije i Republike Srpske, str. 385.391