

Веран Станчетић\*

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

---

## СТАВОВИ СТРАНАКА О ВЕРТИКАЛНОЈ ОРГАНИЗАЦИЈИ ВЛАСТИ У СРБИЈИ КАО ФАКТОРУ ЕФИКАСНОГ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

---

### Сажетак

---

*Предмет овог рада су програмски ставови релевантних странака, конкретни предлози и њихов однос у пракси према питању вертикалне организације власти у Србији. Под релевантним странкама се подразумевају оне које су имали трајније присуство на политичкој сцени (веће парламентарне странке), при чему је фокус странкама које су биле носиоци владајуће коалиције (владе). Вертикална организација власти подразумева питање организације и статуса локалне самоуправе, аутономних покрајина као и природу односа између различитих нивоа власти. Значајна пажња је посвећена процесима реформи држава крајем 20. века у Европи и (западном) свету са циљем демократизације и ефикаснијег управљања и питању колико су странке у Србији увиђале смисао ових процеса и биле им посвећене. Чињеница да је вертикална организација власти у Србији остала непромењена у посматраних 30 година говори да и поред конкретних предлога појединих странака, ова тема, генерално гледано, није била у врху приоритета страначких активности у Србији. Тиме је пропуштена прилика за реформом јавног управљања која би довела до учвршћивања демократије и ефикаснијег јавног управљања.*

---

\* Имејл адреса: [veran.stancetic@fpn.bg.ac.rs](mailto:veran.stancetic@fpn.bg.ac.rs).

**Кључне речи:** *реформа државе, децентрализација, регионализација, политичке странке, страначки програми, демократизација, јавно управљање*

## УВОД

Предмет овог рада су ставови и програмска опредељења (нуђена решења) релевантних политичких странака у Србији о вертикалној организацији власти у периоду од 1990. до 2020. године. Под вертикалном организацијом власти, у овом раду, подразумевају се статус, улога и надлежности општина и градова, питања у вези аутономних покрајина и евентуалног увођења средњег нивоа власти (на подручју целе Србије) као и односи централне и осталих – локалних нивоа власти. Под релевантним странкама/партијама подразумевају се оне које су учествовале у раду Парламента и које су имале трајније присуство и утицај на политичкој сцени Србије, са посебним фокусом на партије које су бивале формативне при формирању владе.

Иако се на политичкој сцени Србије у протеклих 30 година појавио велики број политичких партија и десиле су се бројне промене, организациони дизајн власти (нарочито вертикална димензија) и територијално-административна организација државе готово да су остали непромењени. Од партија се, нарочито оних који врше власт, очекује да подржавају демократске процесе и модернизацију јавног управљања (ефикасна држава). Важан индикатор посвећености партија процесу демократизације и модернизације јесте њихов однос према питањима (де)централизације државе односно месту, организационом дизајну - нивоима и улози локалне власти. У позадини овог опредељења стоји становиште да је спремност за дељењем политичке моћи и партиципативно одлучивање у функцији развоја демократије. Потреба за овим процесима у Србији произилази из наслеђа социјалистичког система који је концентрисао велику политичку моћ у владајућој партији (односно у рукама неколицине а каткад и само једног човека). Стога је питање прерасподеле те моћи (између осталог и кроз децентрализацију) у језгру демократске консолидације и отклона од социјалистичког система (што је карактеристично иначе и за друге постсоцијалистичке државе).

У раду је најпре објашњен значај вертикалне организације власти за функционалност државе а затим феномен кризе јавног управљања који је у другој половини и крајем 20. века изазвао таласе

реформи држава широм света. Важан сегмент реформи (за многе државе и најважнији) били су процеси децентрализације и/или регионализације те је појашњено како они утичу не само на ефикасност јавног управљања него и на успех транзиције и демократизације друштва и државе (што је нарочито важно за постсоцијалистичке земље). Потом је анализиран степен интересовања политичких странака у Србији за ова питања (да ли је и којим странкама ова област била у врху приоритета) у протеклих тридесет година као и страначки програми и нуђена решења. На крају је сагледан реалан друштвено-политички живот у оквиру дефинисане теме те утврђени практични домети страначких становишта и предлога (да ли су и у којој мери реализовани).

## **ФУНКЦИОНАЛНОСТ САВРЕМЕНЕ ДРЖАВЕ, КРИЗА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА И ТАЛАСИ РЕФОРМИ У СВЕТУ**

Територијално-административна организација државе, те питање односа различитих нивоа власти стоје у језгру 1. функционалности и 2. политичке природе једне савремене државе и друштва. Без добре државне организације нема ни ефикасног јавног управљања (Hooghe and Marks 2009). А без ефикасног јавног управљања суверенитет губи свој *телос* и остаје само пука форма, при чему и сама држава и политика губе свој смисао.

Већ из прве реченице, назире се *две важне димензије* ове теме. Прва је *менаџеријална* или управљачка и односи се на капацитете државе да креира квалитетне јавне политике и што је још важније да их доследно реализује. Друга димензија је *политичка* и односи се на степен развијености *демократије*. Један од важних индикатора развијености демократије јесте природа односа између различитих нивоа власти, на основу чега се може говорити о (де)централизованости једне државе, а сходно томе и о степену демократичности (Stančetić 2012, 78–84).

У другој половини 20. века (од седамдесетих година) у свету долази до појаве кризе (државног) управљања. Тачније, радило се о кризи државе благостања услед бројних фактора: интензивног научно-технолошког развоја што је битно утицало и на економске токове и усложњавање социјалних потреба, појаве глобалних (често нетериторијалних) проблема, промена демографске структуре (старење становништва) и сл. Државе су почеле да се суочавају са све већим изазовима при решавању јавних проблема, што је

почело да „круни“ и сам њихов легитимитет и суверенитет. Стога се појавила и потреба за новим промишљањем и реконцептуализацијом организационог дизајна власти и државе а отуда и бројне реформе (Stančetić 2015, 121–126). Важан сегмент ових реформи у многим државама је било јачање локалних и регионалних власти односно децентрализација и деволуција (Šeragović, 2006, 75–76).

Прве велике реформе се дешавају у западном свету. У *Великој Британији* је током седамдесетих и осамдесетих година дошло до заокрета од социјалдемократског типа државе ка тржишном (америчком) типу. Овај заокрет се реализовао повлачењем државе и власти из јавних услуга, кроз приватизацију, увођење конкуренције и мерење резултата. Децентрализација (у смислу јачања локалне самоуправе) није била у првом плану када је реч о британској реформи (премда су општине већ традиционално биле јаке), али је касније током деведесетих година дошло до значајних промена у односу централне и регионалних власти у смеру децентрализације и јачања Северне Ирске, Шкотске и Велса.<sup>1</sup> Сличан реформски рецепт следио је и *Нови Зеланд* осамдесетих година у којој је спроведена радикална реформа по препорукама Новог јавног менаџмента (НЈМ). И тамо је дошло до заокрета од протекционистичке и редистрибутивне (социјалдемократске) државе ка либералнијој – тржишној. Основне осе реформе су биле повлачење државе, углавном кроз приватизацију (уз значајне измене у систему јавних финансија), док децентрализација, слично као и у Британији није заузимала звучно место.<sup>2</sup>

У САД је ситуација је била нешто другачија пошто простора за интензивније повлачење власти и приватизацију није толико било у већ традиционално тржишној и више (у односу на Европу) приватизованој држави. Због тога се у САД ишло на унапређење постојећих административних капацитета различитих нивоа власти. Суштина овог америчког приступа није толико у повлачењу власти и приватизацији, колико у уградњи предузетничког духа и принципа у саму власт и администрацију (Osborne and Gaebler 1993).

И док су поменуте, англосаксонске земље своје реформе

1 Индикативне су речи Тонија Блера из говора одржаног испред Велшке скупштине 2001. године: „Деволуција Велса је само део много ширег програма конституционалних реформи креираних да нас помере од централизоване Британије ка више демократској, децентрализованом и плуралној држави“. (Blair 2001).

2 Велика Британија и Нови Зеланд су типичан пример реформе по рецепту Новог јавног менаџмента (НЈМ). Примена овог модела у многим државама је доживела неуспех због слабих институција и неслободног тржишта. Данас се о НЈМ често говори као о превазиђеном моделу реформи.

заснивале доминантно на принципима слободног тржишта (било кроз приватизацију и повлачење власти било кроз уградњу тих принципа у рад власти), главна оса реформи на европском континенту била је децентрализација.

## **ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА КАО ДЕО РЕФОРМЕ УПРАВЉАЊА**

У *Немачкој* која је остала на „пола пута“ између социјалног и тржишног типа државе, мотор реформе јавног управљања је била реформа локалне самоуправе. Осим тога, још током седамдесетих година традиционално јак *land* (федерална јединица) је још више ојачао (Ђорђевић 2012, 183–215).

*Данска* је пример државе која се определила да реформу спроведе без напуштања концепта социјалне државе. То је подразумевало да јавни сектор „остаје у игри“, али је опредељење било да већу улогу у јавним услугама треба да има локални ниво. Општине су током реформских година добиле изузетно велика овлашћења, што је представљало највећу релокацију надлежности у историји Данске (Local Government Denmark [LGDK] 2010, 9). Да би општине и градови били функционалнији у обављању нових послова извршена је територијална промена 2007. године и уместо ранијих 271 општина формирано је 98 већих. Исте године је и 14 округа замењено са 5 региона који су уведени као средњи ниво власти (регионална самоуправа) чија је основна сврха управљање великим (регионалним) пројектима. Регионом управља регионална скупштина (као основни орган) која се бира на непосредним изборима.

*Француска* која је деценијама у уџбеницима била пример унитарне и централизоване државе почиње битно да мења унутрашњу „архитектуру“ власти, осамдесетих година прошлог века. Тадашње опредељење Француске за децентрализацију и регионализацију добро описују речи Франсоа Митерана из 1981. године: „Француској је била потребна јака и централизована власт да би делове спојила у једно. Данас јој је потребна децентрализована власт да се не би распала у делове“ (према: Keating, Loughlin and Deschouwer 2003, 107). Од 1986. јачају региони који иако нису дефинисани Уставом већ законом, као највиши ниво локалне самоуправе, данас имају велика финансијска средства и веома су значајан актер при реализацији регионалних развојних пројеката и бројних јавних политика.

Тренд јачања локалних и регионалних власти задњих неколико деценија карактеристичан је и за многе друге европске државе, укључујући и бивше социјалистичке. За њих ови процеси нису значили само одговор на глобалне изазове и питање ефикасности јавног управљања већ и вредносни отклон од социјалистичког наслеђа и показатељ спремности за транзицију и демократску консолидацију.

Тако, на пример, општине у *Чешкој* имају велику флексибилност и слободу при реализацији сопствених послова, каткад и већу у односу на општине у западним државама (тзв. старим демократијама). Уставом из 1993. године дефинисана су два нивоа власти – основни (општине) и региони. Четрнаест региона као средњи ниво власти (други ниво самоуправе) су почели да функционишу 2001. године, након што су непосредно изабране прве регионалне власти 2000. године. Региони су нарочито активни у пољима: социјална заштита, заштита животне средине, саобраћај, образовање, култура и безбедност.

У *Словачкој* је осам региона уведено законом 2002. године као други ниво самоуправе (тачније они су постојали и раније али су служили само као управна подручја). Основа за увођење региона се налазила у словачком уставу (члан 64) у коме пише да су јединице локалне самоуправе општине а да се више територијалне јединице могу основати законом. Региони су првенствено активни у области регионалног развоја, потом и у областима као што су: животна средина, здравство, култура.

*Пољска* је такође држава која је током деведесетих година прешла велики пут од централизоване и ригидне ка децентрализованом организацији. Први талас реформи је почео већ 1990. године када су одржани први демократски избори после Другог светског рата и тада је профункционисала локална самоуправа на нивоу општина. Године 1998. законом су уведена још два нивоа самоуправе – 315 округа (пл. powiat) и 16 региона (województwo).

Данас (2021) у Европи највећи број територијално већих држава има неки облик (јачи или слабији) средњег - регионалног нивоа власти. Не рачунајући мање државе (попут Македоније или Црне Горе), од већих држава у региону једностепену локалну самоуправу има само Бугарска и делом БиХ (Република Српска). Поред ових држава једностепену локалну самоуправу имају још балтичке земље (Литванија, Летонија, Естонија), Финска, Ирска и Португал.

Осим значаја за конкретну државу, као мотор развоја и демократије, локални и регионални ниво управљања има изузетно велики значај за функционисање Европске уније, како по питању ефикасности креирања и спровођења заједничких политика (око  $\frac{3}{4}$  ЕУ легислативе се спроводи на локалном или регионалном нивоу) тако и као значајан коректор тзв. дефицита демократије у институцијама ЕУ. О томе сведоче и бројна тела на нивоу ЕУ (Комитет региона) и Европе, која представљају локалне и регионалне власти - интересе (Скупштина европских региона, Конгрес локалних и регионалних власти). Коначно и европски документи у овој области сведоче о потреби усаглашавања стандарда локалне и регионалне демократије на међународном плану (Европска повеља о локалној самоуправи из 1985, Нацрт европске повеље о регионалној демократији).

Укратко, у реформском таласу који је захватио већи део света у другој половини и крајем 20. века велики значај су имали процеси јачања локалних нивоа власти (општина, градова и региона), нарочито у европским земљама. О томе сведоче: раст локалних надлежности, праћен и већим општинским буџетима као и увођење регионалног нивоа власти (односно јачање региона где су већ традиционално постојали). Осим тога дошло је до новог типа односа различитих нивоа власти који су од строго хијерархијских постепено прерастали у партнерске.

## **ВЕРТИКАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ У СРБИЈИ И ПЕРИОДУ 1990-2020 – КОНСТАНТА КОЈА СЕ НЕ МЕЊА**

Док су се у многим европским постсоцијалистичким државама деведесетих година водиле расправе о потребном модалитету децентрализације и спроводиле реформе, Србија се као део Југославије, од почетка деведесетих налази у вихору грађанског рата, насилног распада СФРЈ, санкција, рата на Косову и Метохији (КиМ) и на крају НАТО бомбардовања 1999. Стога се, услед ових проблема у периоду 1990-2000 није објективно ни могло очекивати да се питање вертикалне организације власти нађе на дневном реду.

Међутим, изненађујуће је да ни након 2000. године ова питања нису била од великог значаја за власт о чему сведочи непромењена територијално-административна структура и мање-више иста вертикална организација власти у Србији, све до данашњих дана (2021). Темељи ове организације су дати у Уставу, што је уобичајено и за друге државе, али оно што је куриозитет јесте да су ти темељи

(уставна решења) стари близу пола века и преносе се (преписују) кроз уставе још из социјалистичких времена. По важећем Уставу експлицитно је наведено да су јединице локалне самоуправе општине, градови и град Београд (Устав Републике Србије, 2006, чл. 188), што значи да би увођење другог – средњег нивоа самоуправе захтевало измене Устава. Ова одредба није много другачија од одредби из социјалистичког устава Србије из 1990. године (Устав Републике Србије 1990, чл. 113–118), која је пак слична решењу из републичког устава из 1974. године (Устав Социјалистичке Републике Србије 1974, глава VII и VIII).<sup>3</sup>

Сходно реченом, може се закључити да је систем вертикалне организације власти (односно територијална организација државе) остала непромењена близу пола века. За сво то време систем локалне самоуправе је *једностепени* и *монотипски*. Једностепеност подразумева да осим основног не постоје други нивои локалне самоуправе а монотипност подразумева исти статус јединица локалне самоуправе без обзира на њихове карактеристике (нпр. број становника, тип насеља, карактеристика рељефа и сл).<sup>4</sup> Треба још напоменути да је једностепеност уставом дефинисана што отежава промене у овом пољу док би се политипност могла развити без промене Устава, тј законским решењима. Када је реч о упоредним искуствима и европским државама врло ретко се срећу системи локалне самоуправе који су истовремено једностепени и монотипски. Разлог овога је што су овакви системи ригидни и често не одговарају адекватно потребама савременог сложеног друштва. То и даље указује на извесну застарелост овог система те потребу његовог модернизовања, иако је од 2001. године дошло до одређених помака у афирмацији локалне самоуправе. Међутим, ти помаци се могу означити као инкременталне промене на одржавању и унапређењу постојећег система али не и његове замене ефикаснијим и демократичнијим системом.

3 По Уставу из 1974. вертикалну организацију власти чине општине и Град Београд (седма глава) и аутономне покрајине (осма глава). Када је реч о општинама и граду Београду Устав Србије из 1990. године готово да преписује ову област из Устава из 1974, уз приметно мање текста који је посвећен општинама и граду Београду. Треба подсетити и на то да су АП овим Уставом добиле карактеристике државног фрагмента што је узроковало дисфункционалност политичког система Србије те оптеретило односе АП и Републике који трају и до данашњих дана.

4 Ради прецизности треба поменути да Устав из 2006. у односу на претходни из 1990. уводи једну новину када је реч о јединицама локалне самоуправе. Наиме по уставу из 1990. то су општине и град Београд, а по новом Уставу из 2006. то су: општине, градови и град Београд. Међутим ово је више „козметичка“ новина, јер јединица локалне самоуправе која има статус града нема битно другачије надлежности нити третман у односу на општине, тако да ово решење не утиче битно на монотипску природу система локалне самоуправе.



Са друге стране, постојале су бројни захтеви и иницијативе локалних заједница, стручних удружења, невладиног сектора па и политичких партија за темељнијом реформом система вертикалне организације власти, али очито без ефекта. *Кључно питање овог рада јесте како су политичке партије* (у посматраном периоду 1990-2020) *гледале на ово питање*. Конкретније представиће се каква су била њихова програмска становишта и да ли су и каква конкретна решења нудили.

### **СТАВОВИ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА У ПЕРИОДУ 1990-2000**

У време обнављања вишепартизма у Србије (1989. и 1990. година), настају: *Социјалистичка партија Србије – СПС* (1990. године уједињењем Савеза комуниста Србије и Социјалистичког савеза радног народа) као и *Демократска странка - ДС* из које ће се две године касније (1992) издвојити *Демократска странка Србије - ДСС*. Такође, 1990. године настаје и Српска народна обнова из које ће убрзо настати две партије: *Српски покрет обнове - СПО* и *Српска радикална странка - СРС*.

Ово су и најважније странке деведесетих година, а међу њима се посебно издваја СПС као владајућа и формативна партија у посматраном периоду. Осим тога она је и наследник Савеза комуниста Србије што јој је у старту дало велику предност у организационом и финансијско-материјалном смислу, за разлику од осталих овде поменутих партија које су настале као нове са знатно скромнијим ресурсима.

У време владавине *СПС-а* Србија се (као део СФРЈ и касније СРЈ) нашла у великим изазовима како на спољашњем тако и на унутрашњем плану. Дошло је до великих промена глобалних размера оличених у паду Берлинског зида и социјализма. И док су многе европске земље које су припадале источном блоку почеле мирну транзицију ка тржишној економији и демократизацији, Србија се нашла у вихору насилног распада СФРЈ, санкција, осиромашења становништва, рата на Косову и Метохији и 1999. НАТО бомбардовања. У таквим условима тешко је било за очекивати да се представници власти и јавност баве питањима као што су реформа јавне управе и ефикасно јавно управљање. Штавише заоштрени односи владајуће партије и опозиције и ниска политичка култура довели су до бруталне борбе у којој је владајућа партија на све начине покушавала да потисне опозицију укључујући и притиске на

„опозиционе” општине и градове (самоуправе у којима је победила партија која је на државном нивоу била у опозицији).

Дакле, ситуација је била таква, да у СПС поред поменутих проблема вероватно није постојала ни политичка воља за реформом јавног управљања у правцу децентрализације јер тадашњој ауторитарној и антидемократској владајућој структури то није ишло у прилог. Стога ова тема није била на агенди владајуће партије нити у значајнијој мери присутна као тема у јавности. Осим тога, имајући на уму уставна и законска решења из периода социјалистичке Србије о којима је већ било речи, као и то да је СПС добрим делом наследник пређашње власти, може се закључити да је ова партија у политичкој пракси заузимала позицију статуса *quo* (не треба мењати систем).

Када је реч о програмским опредељењима из овог периода (СПС 1990 и СПС 1992) може се констатовати прилично штуро помињање децентрализације (у смислу јачања општина) и отворено противљење било каквом виду регионализације. Но барем, декларативно у овим документима социјалисти су подржавали идеју „уставне децентрализације која би обавезивала локалне самоуправе да имају ефикасна решења за нове одговорности” (СПС 1992).

Друга велика тадашња партија која је током посматране деценије била и политички противник и сарадник СПС-а јесте *Српска радикална странка* (СРС). Ова партија је била (и остала) позната по свом отвореном залагању за централизовану и унитарну државу. Међутим, занимљиво је да је на самом почетку вишепартизма у програму из 1991. године ова странка предлагала двостепену локалну самоуправу. У делу програма под називом Администрација, наводи се да она треба да буде што јефтинија и простија, затим да аутономне покрајине треба укинути а земљу поделити на општине и срезове као нивое локалне самоуправе. Срезови би били довољно велики како би имали довољно финансијских средстава да решавају среске економске, просветне, здравствене и полицијске задатке (СРС 1991).

Међутим, већ у страначком програму из 1994. године нема нити ове одредбе нити било које друге која би се односила на предмет овог рада (СРС 1994). Насупрот њему, Програм из 1996. (који ће остати актуелан до краја деценије и касније) садржи знатно детаљније одредбе по питању организације власти и територијалне организације (8. и 9. поглавље). У овом Програму СРС се залаже за јасно раздвајање локалне самоуправе од управног апарата државе. И даље се истиче потреба укидања аутономних покрајина уз одбацивање сваког покушаја регионализације (СРС 1996). Такође,

нема више помена о срезовима нити о било ком виду двостепене локалне самоуправе. Осим тога, наводи се да треба задржати округе као административно-управне целине и општине (уз потребу рационалног уједначавања општина по броју становника ради њиховог ефикаснијег (финансијског) функционисања.

## СТАВОВИ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА У ПЕРИОДУ 2001-2020

Други период вишепартизма у Србији (након петооктобарских промена 2000. године), за потребе овог рада подељен је у два раздобља. Прво раздобље чини период 2001 – 2012. година које карактерише објективна политичка и партијска конкурентност у смислу неизвесности изборних резултата и релативне равнотеже снага главних политичких партија. Друго раздобље чини период након 2012. године када долази постепено до јачања Српске напредне странке и њене потпуне доминације у парламенту и извршној власти на крају посматраног периода.

На почетку првог раздобља доминирају две партије (такође и највеће партије тадашњег ДОС-а) а то су *Демократска Странка* и *Демократска странка Србије* које се до 2012. смењују као формативне странке владајуће коалиције. Као значајна за тему овог рада (иако по броју мандата у Скупштини не толико велика) треба да буде поменута партија Г17+, касније преименована у *Уједињени региони Србије (УРС)*. Реч је о партији која је имала велики коалициони потенцијал и бивала је у ситуацији да буде „језичак на ваги“, при формирањима владајуће коалиције. Била је перманентно део владајуће коалиције од 2003. године па и оне формиране 2012. године када су и ДС и ДСС потиснути у опозицију. Иако данас непостојећа (2021) важна је за тему овог рада јер је ова странка на теми децентрализације и регионализације изградила и свој нови идентитет. Иако је почетком 2000-тих година доживела драстичан пад, *Социјалистичка Партија Србије* је успела да се консолидује и врло брзо из опозиције пређе поново у власт (мањинска подршка влади 2004. године чију је окосницу чини ДСС, потом улазак у владајућу коалицију 2008. под вођством ДС-а). Од тада па до краја посматраног периода (2021) СПС је остајао део владајуће коалиције (од 2012. са Српском напредном странком). Велика странка у периоду до 2008. је свакако и *Српска Радикална Странка*, која је освајала изузетно велики број посланичких мандата, али због ниског коалиционог потенцијала није успевала да формира владу.

Велика промена са овом странком се догађа 2008. године када се из ње издваја *Српска напредна Странка* (СНС), која ће временом постати доминантна странка на српској политичкој сцени, док ће СРС постепено губити на значају.

У периоду другог раздобља (од 2012. године) а нарочито при његовом крају тешко је установити које су то релевантне партије изузев СНС-а и евентуално СПС-а. Наиме, 2012. године када је реч о републичким парламентарним изборима и формирању владе још увек постоји баланс снага позиције и опозиције. Али на каснијим изборима, 2014, 2016 и 2020. СНС остварује апсолутну доминацију у Скупштини (а самим тим и у Влади). Стога је тешко у овом периоду (2021) установити које су релевантне партије, у опозицији јер је ситуација по питању њиховог организовања и деловања непредвидива. Судаћи по присуству у медијима, степену активизма или присуству у парламенту у ранијим периодима као неке од могуће релевантних партија у будућности, могу се навести: Странка слободе и правде, покрет Двери, покрет Доста је било, те евентуално коалиција ДСС-ПОКС и ДС. Ипак, због специфичне ситуације, аутор се определио да анализира становиште практично једине неупитно релевантне странке на сцени Србије протеклих година а то је дакако СНС.

### **Ставови политичких партија по питању децентрализације и регионализације у првом раздобљу 2001-2012**

Почетком посматраног раздобља, обе велике странке ДС и ДСС подржавале су идеју децентрализације па и увођење неког вида средњег нивоа власти на територији целе Србије.

У програму ДС-а из овог периода, идеје о децентрализацији и локалној самоуправи базирају се углавном на општим вредностима и принципима карактеристичним за ЕУ, као што је субвенционирање и опредељеност за преношење надлежности општинама и градовима. Наводи се и да јединице локалне самоуправе треба да имају „истинску” аутономију и обављају све послове које нису у супротности са демократском државом (ДС 2001).

Осим програмских становишта, која су по правилу општа и дају најчешће смернице а ређе конкретна решења, за тему овог рада важни су и други документи у којима су нуђена конкретна решења. Један такав документ јесте и страначки Нацрт устава Србије из 2003. године (према: *Комшић 2008, 16–23*) у коме ДС нуди знатно конкретнија решења вертикалне организације власти.

У овом предлогу Демократска странка се залагала за асиметричну децентрализацију и вишестепени систем власти који би укључивао локалну самоуправу и регионалну аутономију (аутономне покрајине Војводина и КиМ). Предлог је био да у оквиру локалне самоуправе постоје два нивоа и то: општине, градови и град Београд као основни – први ниво локалне самоуправе и области као други ниво. Ове промене не би битно задрале у национални политички систем, будући да би по овом предлогу Скупштина и даље остала једнодома са 250 посланика без системске заступљености АП или области.

Једно време био је актуелан и предлог регионалне децентрализације *ДСС-а* који је ова странка изнела у свом предлогу тј, Нацрту устава 2003. године. У овом предлогу је идеја да се вертикална организација власти састоји од локалне самоуправе (општине, градови, град Београд) и региона тј. регионалне аутономије. Дакле, овде се радило о (симетричној) регионализацији читаве Србије. По овом предлогу региони би били „одозго” дефинисани и било би их шест са центрима у: Београду, Крагујевцу, Нишу, Новом Саду, Ужицу и Приштини. Такође, ове промене би директно тангирале и национални политички системи јер је предлагана и промена избора посланика у скупштини. Од 250 посланика 100 би било бирано у регионима (према: *Комшић 2008, 22*).

Ни један од понуђених модела није реализован у пракси, а убрзо је дошло и до напуштања ових идеја, премда су обе странке наставиле, бар начелно, да заступају идеју о децентрализацији. Треба ипак подсетити, да су ови предлози настали пре проглашења косовске независности па су изношени предлози имали за циљ пре очување и консолидацију државе Србије као друштвено-политичке заједнице, у постојећим границама, него даљу демократизацију и ефикаснију управу (нарочито када је реч о предлогу *ДСС-а*).

Интересантне су и варијације (програмских) ставова *СПС-а*. У Програмској декларацији *СПС-а* са седмог конгреса (2006. година) наводи се да Србија мора да буде уређена на начелима децентрализације и деконцентрације власти али се такође енергично противи свим пројектима који подстичу „процесе аутархије, атомизације, регионализације и федерализације Србије, те заговарају комадање њене територије”. Међутим, у каснијим страначким документима *СПС-а* посвећена је знатно већа пажња питању децентрализације уз идеју увођења двостепене локалне самоуправе, али и даље противљење идеји регионализације (више: *Stančetić 2012, 221*).

*СРС* остаје доследна својим идејама с краја деведесетих. Илустрације ради могу се навести речи из Програма у 100 тачака: „Централизацијом власти се јача принцип доследне одговорности њених носилаца.” Такође, по цитираном програму *СРС* се залаже за укидање постојећих аутономија а територијалну организацију Србије види као постојање општина као јединог нивоа локалне самоуправе (више: Stančetić 2012, 222).

Три године након формирања Српске напредне странке – *СНС*, 2008. једини документ програмског типа био је само списак „Десет принципа деловања српских напредњака”. Стога је тешко дати подробнију анализу званичних становишта *СНС*-а о овој теми у прве три године постојања ове странке. Једино што се може рећи то је да се баш на десетом месту као принцип наводи равномеран регионални развој и децентрализација који се означавају као услов напретка Србије. Из овог принципа се може извући закључак да по виђењу *СНС*-а равномеран регионални развој не укључује питања регионализације и средњег нивоа управљања већ пре свега интервенцију државе са циљем ублажавања регионалних разлика, док када је реч о децентрализацији, наводи се да она „не значи давање било каквих територијалних аутономија, већ широка права и овлашћења локалним самоуправама” (*СНС* 2008).

У периоду од почетка 2000-тих па до референтне године у овом раду (2012) је индикативна и странка Г17+/УРС. Иако је реч о мањој странци она је дуго учествовала у владама Србије (од 2003. до 2014.) а при томе је свој идентитет и основу програма и деловања засновала да идеји децентрализације и регионализације (формирањем - коалиције Уједињени региони Србије - УРС, 2010). Коалиција је 2013. прерасла у јединствену странку. Међутим, убрзо након тога ова странка постаје ирелевантна (практично и престаје да постоји) након републичких избора за народне посланике 2014. године, када није успела да пређе цензус.

Странка Г17+ формирана је као либерално-конзервативна странка крајем 2002. године. Први значајнији страначки документ био је из 2003. године под називом Нови програм за нову Владу. Ипак у овом документу нема детаљних одредби о децентрализацији и вертикалној организацији власти, већ само општа становишта карактеристична и за већину других странака сличног идеолошког усмерења. Нешто више се говори о аутономији Војводине и наводи се да нови устав треба да учврсти статус ове покрајине, као и то да она треба да буде мотор уласка Србије у ЕУ. Када је реч о локалној самоуправи наводи се нужност ка радикалном заокрету

од развлашћивања локалних самоуправа ка подстицању грађана да у својој средини преузму пуну одговорност за убрзани развој својих градова, развоја и села. Приметно је да за разлику од других странка Г17+ више истиче развојну функцију покрајине и локалне самоуправе (G17+ 2003, 15). И у Програму из 2004. остаје се на трагу ових становишта, с тим што се дају нешто детаљније одредбе које иду у прилог аутономији Војводине као и када је реч о локалној самоуправи (нпр. предлажу непосредан избор градоначелника). Још увек нема говора о регионализацији у смислу формирања средњег нивоа власти, али се значајна пажња посвећује равномерном регионалном развоју (Г17+ 2004).

Током 2007. и 2008. године у Србији на дневни ред долази изградња институционалног оквира за вођење политике равномерног регионалног развоја која је веома важна и у контексту ЕУ и регионалне политике ЕУ. Реч је о годинама када је тема децентрализације и регионализације постала прилично актуелна (Stančetić 2009). Иако питање институционалног оквира за равномерни регионални развој не мора нужно да задире у административно-територијалну организацију државе, јер су за ову сврху довољни и тзв. статистички региони, ово је ипак био повод да се поведе јавна дебата на ову тему. Тих година је донет и Закон о регионалном развоју Србије (тачније 2009), а чија је припрема била у оквиру активности Министарства економије и регионалног развоја који је као ресор био у надлежности Г17+. Реализујући те активности и увиђајући значај децентрализације и регионализације Србије за укупан развој и демократизацију земље, под вођством Г17+ године 2010. формира се коалиција Уједињени региони Србије (УРС) сачињена од већег броја мањих странака и покрета (углавном локалних и регионалних), али у оквиру које је Г17+, тј. њен кадар остао доминантан актер. Године 2013. су се трансформисали у јединствену политичку странку када је донет и програм УРС.

У програму УРС је наведено да је за јачање целе државе потребна регионализација и политичка децентрализација одговорности, надлежности и моћи те да тај процес треба да се одвија сукцесивно кроз три нивоа: деконцентрација, децентрализација и регионализација. Децентрализација је схваћена као синоним за демократију друштва али и као важна димензија ефикасности власти и праведнијег друштва. Када је реч о регионализацији УРС се експлицитно залагао за три нивоа власти (централни, регионални и локални) при чему је предлагано да Србија има седам региона: 1. Војводина, 2. Београд, 3. Шумадија и Поморавље, 4. Западна Србија,

5. Источна Србија, 6. Јужна Србија и 7. Косово и Метохија. Главне политичке институције би биле: Регионална скупштина и Регионална Влада (коју бира Регионална скупштина). Такође је предлагано и да Народна скупштина добије Веће региона као представничко тело региона на републичком нивоу (УРС 2013, 3–6).

Ипак већ следеће године након доношења овог Програма, на изборима 2014. године УРС не прелази цензус и тада нестаје са политичке сцене Србије.

### **Ставови политичких партија по питању децентрализације и регионализације у другом раздобљу 2012-2021**

Почевши од 2012. године долази до јачања СНС-а и потискивања већине осталих партија са политичке сцене Србије. Овај процес је нарочито видљив од 2014. године када СНС осваја апсолутну већину у Скупштини (што се догађа и 2016. и 2020. године). Осим ове партије, од тада је једино још СПС остајала стабилан актер на сцени са релативно стабилним бирачким телом и бројем освојених гласова на изборима. Стога ће овај, завршни део прегледа бити посвећен ставовима о децентрализацији и регионализацији само ове две странке.

Када је реч о програмским становиштима СПС-а о децентрализацији и регионализацији у овом периоду, могу се констатовати одређене нејасноће или боље речено неконзистентности и недоречености, нарочито по питању регионализације. Око децентрализације (јачање општина и градова) постоје уобичајене углавном уопштене одредбе без детаљнијих предлога. Значајна пажња се посвећује проблему неравномерног регионалног развоја, али исто тако наводи се и прилично рестриктиван и могло би се рећи негативан став према регионализацији: „Залажемо се за децентрализацију власти, али се противимо да се Република Србија раздели на политичке, економске или националне, затворене целине, било да се они називају „региони” или некако другачије – сматрамо да ове унутрашње поделе воде провинцијализацији, цивилизацијском и економском назадовању свих грађана Републике Србије (СПС 2014, 92)”. Ове речи стоје у документу који носи назив Предлог програмске декларације са Девог конгреса ове партије, одржаног 2014. године. Међутим поред овог документа на званичној интернет презентацији СПС-а као званични Програм стоји старији документ из 2010. године. У овом документу има знатно више одредби по питању локалне самоуправе и регионализације, али без конкретних решења. Када је



реч о локалној самоуправи наводе се само принципи којима треба тежити при реформама и они су углавном усклађени са савременим европским вредностима (субсидијаритет, локална самоуправа као најбоља школа демократије, значај грађанске партиципације и сл.). Једина специфичност која се може констатовати јесте да се СПС у овом програму залаже за политипску локалну самоуправу (СПС 2010, 16).

Занимљиво, читаво једно поглавље посвећено је регионализацији, међутим „игра“ експлицитног и имплицитног у овом документу је таква да се не може једнозначно одредити становиште СПС-а по овом питању. Са једне стране наводи се прихватање регионализације која се темељи на потребама смањивања регионалних неједнакости, на подизању ефикасности и квалитета у пружању јавних услуга. Такође се наводи и значај идеје регионализације у контексту ЕУ али и међународних докумената као што су Европска повеља о локалној самоуправи и Европска повеља о регионалној демократији. Осим предности регионализације, наводе се и ризици као што су: „опасност од десуверенизације усложњавања управљања, раст бирократије, локализам, сегрегације, као и сепаратизми разних врста” (СПС, 2010, 17).

На крају остаје нејасно да ли се СПС залаже за регионализацију у смислу успостављања средњег нивоа власти (на шта би прејудуцирало помињање европских повеља о локалној самоуправи и регионалној демократији) или пак говори о регионализацији као једној од јавних политика централне власти са циљем ублажавања регионалних разлика тј. равномернијег регионалног развоја.<sup>5</sup>

Коначно када је реч о *Српској напредној странци*, једини Програм који ова странка има (и имала) јесте Бела књига – Програмом до промена из 2011. године. Шесто поглавље овог документа носи назив: *Целовита и децентрализована Србија*. Међутим, реч је о врло штурим одредбама. Када је реч о децентрализацији помиње се само једна тачка: „децентрализација власти кроз јачање локалних самоуправа и враћање изворних надлежности општинама” (СНС 2011, 46). Такође у истом поглављу се говори о равномерном развоју свих крајева уз јасне назнаке да ће се равномерност остваривати централном интервенцијом. Дакле, нема помена идеје регионализације као ни ставова о средњем нивоу власти, па чак ни

<sup>5</sup> Стиче се утисак да је СПС био ближи идеји регионализације у смислу средњег нивоа управљања у документу из 2010. У том време СПС сарађује са ДС-ом и осталим странака које су формирале владу а које су биле и најгласнији заговорници европских интеграција Србије. У новом контексту тј. контексту сарадње са СНС-ом, изгледа је СПС заузео конзервативније становиште по овом питању.

о реформи система локалне самоуправе.

Када се сагледају становишта ове две странке на крају посматраног раздобља (2020/21), али и теме на које су ове странке фокусиране и које истичу у први план, у своме деловању, може се констатовати да теме/идеје децентрализације, регионализације и генерално реформе јавног локалног управљања нису у фокусу ових партија. Стога можемо очекивати да се систем који се није мењао задњих 30 година, неће мењати ни у догледној будућности.

## ДОМЕТИ У ПРАКСИ

Изнета страначка гледишта у току протеклих деценија су нимало или минимално реализована. О томе сведочи непромењена вертикална организација власти као и одсуство промена по питању територијално-административне организације државе. Наравно, било је инкременталних промена у систему локалне самоуправе, попут измена у начину финансирања, подстицања општина на сарадњу и сл. Међутим, то су текуће промене које се односе на одржавање и побољшавање функционалности система али не и његову промену – реформу.

*Када је реч о првом раздобљу 1990-2000. године не само да није било искорак у правцу модернизације и децентрализације јавног управљања, већ су уочљиве тенденције супротне у односу на европске демократске стандарде (спутавање аутономије локалне самоуправе и централизација). Државна и јавна управа као и питање реформе били су потпуно маргинализовани у укупној политици тог доба. У том периоду доношени су закони о локалној самоуправи (1991. и 1999.), мада ни један од њих није грађанима гарантовао право на локалну самоуправу а постоје и анализе које указују да је тадашњи законодавац општину перципирао пре као деконцентрисану државну власт (Stančetić, 2012, 183–184).*

Период 1990-2000 карактеришу изражене политичке тензије, оштра борба партија на власти и у опозицији и ниска политичка култура. У таквим околностима централна власт уместо да буде партнер локалним често је бивала противник (уколико је локалну власт држала партија која је опозициона на републичком нивоу), показујући грађанима локалне самоуправе да су гласали за „погрешну” страну. Интервенције централне власти је омогућавао *Закон о локалној самоуправи из 1991. године, нарочито чланови 203-213. Он је омогућавао да Влада Србије контролише процес рада и одлучивања општине али и могућност да укине акт локалне власти*

ако процени да је нецелисходан. И не само то, члан 213 поменутог закона је омогућавао Влади да без образложења распусти скупштину општине и образује општински одбор који управља општином до наредних избора.

Врхунац контроле и ограничавање слободе рада локалних самоуправа дошао је 1995. године са доношењем *Закона о средствима у својини републике Србије*. Овим законом се колоквијално речено одузела имовина локалним самоуправама, иако у формално-правном аспекту то није био случај. Наиме, овим Законом је успостављен централизован систем управљања имовином коју користе општине и градови а република је одређена као једини својински титулар. У пракси је то значило да општине и градови не могу слободно да управљају својом имовином већ за сваку трансакцију (нпр. прибављање, отуђење, давање у закуп итд.) морају да траже сагласност централне власти (тачније Републичке дирекције за имовину Републике Србије). На многе сагласности општине и градови су чекали и годинама што јасно указује на то колико је заиста био (мали) степен њихове аутономије. Осим тога ова ситуација је и те како утицала на успоравање развоја и многе губитке. Куриозитет је да је овај Закон остао на снази још читаву деценију након петооктобарских промена 2000. године, тачније све до 2011. године када је усвојен знатно прогресивнији Закон о јавној својини.

Дакле у овом десетогодишњем периоду не само да није било реформских процеса у правцу модернизације јавног управљања која укључује и децентрализацију (јачање општина) и потенцијално увођење средњег нивоа управљања, него је долазило до супротних процеса – спутавање рада локалних самоуправа и централизације.

*У периоду након 2000. године*, долази до постепених помака у овој области. Најпре, бар када је реч о декларативним циљевима и приоритетима, модернизација државе постаје актуелна тема. Агенција за реформу државне управе формирана је 2001. године (мада је укинута 2004), а већ 2002. нови Закон о локалној самоуправи који се може сматрати реформским будући да је доносио већа права општина и градова и нека нова решења: већи број надлежности, директно биран градоначелник, градски менаџер, грађански бранилац (омбудсман) и сл. Овај Закон из 2002. се може оценити као реформски јер је тежио не само правном уређивању локалних власти већ децентрализацији као организационом принципу а политички мотив је био тежња за усклађивањем са Европском повељом о локалној самоуправи. Допринос овом процесу је имао и Закон о финансирању локалне самоуправе из 2006. године. Међутим,

већ 2007. године донет је нови Закон о локалној самоуправи који је оцењен као корак уназад (нпр. враћа избор градоначелника у скупштину, укида могућност ангажовања градског менаџера а отвара могућност ангажмана стручњака по различитим областима).

Након, периода „затишја“ од 2009. у јавности се поново активира тема децентрализације и регионализације. Долази до интензивирања захтева локалних заједница за децентрализацијом и регионализацијом. Уз то, европске интеграције (а услов за то је ефикасна јавна и локална самоуправа), неконсолидован статус Војводине, те потреба за усвајањем Закона о регионалном развоју, учинили су да ова тема постане поново актуелна.<sup>6</sup> Ипак, што се тиче формално реализованог посла, дошло је до промена само у области регионалног развоја, јер је усвајањем Закона, уведена статистичка регионализација Србије и дефинисане су институције на регионалном и државном нивоу које треба да буду главни актери политике регионалног развоја. Ипак, стиче се утисак да су касније власти (под вођством СНС) скрајнуле ове институције (нарочито регионалне) а и Национална агенција за регионални развој је временом преименована у Развојну агенцију Србије. Укратко, све што је имало прерогативе регионалног је потиснуто иако власт званично и даље води политику регионалног развоја али углавном централистички и државном интервенцијом.

За ову тему треба још поменути и Стратегију реформе јавне управе. Она је усвојена још 2004. када је имала назив Стратегија реформе државне управе. Треба рећи да је ова стратегија наставила своју егзистенцију и након смене власти (тј. доласка СНС-а на власт) о чему сведочи и редовно усвајање трогодишњих акционих планова (2015–2017, 2018–2020). Међутим, анализа овог документа недвосмислено указује да је реч о инкременталним променама и унапређењем постојећег система локалне самоуправе а без значајнијих промена које би значиле измене система вертикалне организације власти и територијалне организације. Такође у овој стратегији нема помена о регионализацији и евентуалном увођењу средњег нивоа власти (самоуправе). У њему се ни на једном месту не помиње реч регионализација док реч регион фигурира само у контексту равномерног развоја.

Све у свему, промене посматраног система вертикалне организације власти су минималне, практично их није ни било о чему сведочи непромењена 30-годишња територијално-административна

<sup>6</sup> О актуелности ове теме у назначеном периоду може да посведочи и њена учесталост у домаћим медијима (више у: Stančetić 2009).

организација. Било је само мањих текућих промена на унапређењу постојећег система.

## ЗАКЉУЧАК

На основу свега реченог, може се закључити да у Србији у протеклих 30 година није дошло да покретања јавне дебате о значају децентрализације и регионализације у контексту интензивнијег развоја и демократизације друштва, а *која би резултирала променама у пракси*. Не може се порећи да су неке политичке партије имале идеје које су ишле у том правцу, али је дискутабилно колико су у тим процесима заиста виделе мотор развоја и демократизације а колико су оне биле последица притиска горућих проблема или потребе да се буде „у тренду” са европским вредностима. Не треба сметнути са ума да се током 2000-тих година Србија суочавала (и суочава) са проблемом статуса КиМ те да су та искуства свакако оптеретила и пореметила отворену дебату о децентрализацији и потенцијалној регионализацији Србије у циљу ефикаснијег и демократичнијег система.

Такође, оцењујемо да те идеје нису реализоване у пракси те да је предмет овог рада (вертикална организација власти) остао непромењен за све три деценије од кад постоји вишепартизам и од кад је (барем декларативно) напуштена социјалистичка идеологија и систем. Детаљније објашњавање разлога оваквог развоја догађаја превазишло би оквире овог рада, али би се оно могло свести на неколико генералних: 1. негативна искуства са распадом СФРЈ и проблеми око КиМ, 2. објективно компликоване процедуре промена у овом пољу (за многе од њих је потребна промена Устава), 3. политичке калкулације и свесно избегавање реформи (и поред декларативног залагања за њих) јер оне углавном подразумевају дељење моћи на шта партије често нису истински спремне.

На основу анализе становишта, приоритета и политике коју воде релевантне странке на крају посматраног периода 1990-2021, остаје закључак да значајнијих промена система вертикалне организације власти у Србији у скоријој будућности неће бити.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Демократска странка [ДС]. 2001. Програм. Београд: ДС.
- Закон о локалној самоуправи. 1991.
- Закон о средствима у својини републике Србије, „Службени гласник”, бр. 53/95.
- Социјалистичка партија Србије [СПС] – Девети конгрес. 2014. Предлог програмске декларације - Визија Србије 2020. Београд: СПС.
- Социјалистичка партија Србије [СПС]. 1990. Програм. Београд: СПС.
- Социјалистичка партија Србије [СПС]. 1992. Програм. Београд: СПС.
- Социјалистичка партија Србије [СПС]. 2010. Програм. Београд: СПС.
- Српска напредна Странка [СНС]. 2008. Десет принципа деловања српских напредњака, Београд: СНС.
- Српска напредна Странка [СНС]. 2011. Бела књига – Програмом до промена, Београд: СНС.
- Српска радикална странка [СРС]. 1991. Програм. Београд: СРС.
- Српска радикална странка [СРС]. 1994. Програм. Београд: СРС.
- Српска радикална странка [СРС]. 1996. Програм. Београд: СРС.
- Уједињени региони Србије [УРС]. 2013. Политички програм – програм за српску грађанску државу, Београд: УРС.
- Устав Републике Србије 1990.
- Устав Републике Србије, „Службени гласник”, бр. 98/06.
- Устав Социјалистичке Републике Србије, „Службени лист СФРЈ”, 1974.
- Blair, Tony. 2001. “The full text of Tony Blair’s speech to the Welsh assembly.” *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2001/oct/30/september11.usa3>. Приступљено: 12.07.2021.
- Đorđević, Snežana. 2021. *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*. Београд: FPN i Čigoja štampa.
- G17+. 2003. Novi program za novu Vladu, Београд: G17+.
- G17+. 2004. Program, Београд: G17+.

Hooghe, Liesbet, Gary Marks. 2009. "Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government?" *The Annual Review of Political Science*. Vol 12: 225–241. doi: 10.1146/annurev.polisci.12.041107.102315.

Keating, Michael, John Loughlin, Kris Deschouwer. 2003. *Culture, Institutions and economic Development: A study of Eight European Regions*, Edwar Elgar Publishing Ltd.

Komšić, Jovan. 2008. „Decentralizacija i regionalizacija u programima relevantnih političkih partija Srbije“ u: *Decentralizacija u kontekstu novog ustava Srbije i EU*, ur. Aleksandar Popov, Novi Sad: Centar za regionalizam.

Local Government Denmark, Danish Regions, and the Ministry of the Interior and Social Affairs. 2009. *Status for the Implementation of the Local Government Reform – 2009*, København: Local Government Denmark.

Osborne, David, Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government – How to entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin group.

Stančetić, Veran. 2009. „Uloga i značaj medija u regionalizaciji Srbije“ u: *Šumadija – putokaz za regionalizaciju i decentralizaciju Srbije*, ur. Slobodan Nešković, Kragujevac: Cesna B i Grad Kragujevac.

Stančetić, Veran. 2012. *Reforma upravljanja u savremenoj državi – razvojni i demokratski potencijali decentralizovane države*. Beograd: Službeni glasnik.

Stančetić, Veran. 2015. *Reforma javne uprave – ka novoj javnoj upravi*. Beograd: FPN i Čigoja štampa.

Šeparović, Inge Perko. 2006. *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.

**Veran Stančetić\****Faculty of Political Sciences, University of Belgrade*

---

## **PARTIES' ATTITUDES ON VERTICAL GOVERNMENT ORGANIZATION IN SERBIA AS A FACTOR OF EFFICIENT GOVERNANCE**

---

### **Resume**

---

*The subject of this paper are the attitudes and program commitments (offered solutions) of relevant political parties in Serbia on the vertical organization of governance in the period from 1990 to 2020. The vertical organization of governance, in this paper, means the status, role and competencies of municipalities and cities, issues related to autonomous provinces and the possible introduction of the middle level of government (throughout Serbia), as well as relations between central and other – local levels of government. Relevant parties are those that participated in the work of the Parliament and that have had a more permanent presence and influence on the political scene of Serbia, with a special focus on the parties that were formative in the establishing of the government.*

*At the very beginning, the paper explains the importance of vertical organization of governance for the functionality of the state, after which it tackles the phenomenon of the governance crisis which caused waves of state reforms around the world in the second half of the 20th century. The causes of the governance crisis and the reform arrangements undertaken are explained. Reforms in the United Kingdom, New Zealand and the United States are briefly presented. After that, a somewhat more detailed overview of the reforms in European countries is given, considering that the main basis of the reforms in them was decentralization (strengthening of municipalities*

---

\* E-mail address: veran.stancetic@fpn.bg.ac.rs.



*and cities) and regionalization. The importance of the local and regional level of governance for the European Union was explained, both for its functionality and for the promotion of democracy.*

*Contrary to these processes – governance transformation in many European countries, in Serbia, the vertical organization of governance, as well as the territorial-administrative organization remained unchanged for a period of 30 years. Therefore, a key question was asked – what is the cause of this course of events and how did the political parties in Serbia view the processes of strengthening local and regional authorities?*

*The review of political parties and their views on this issue is divided into two main periods for analytical reasons.*

*The first period is 1990-2000, which is characterized by extremely turbulent political life (the disintegration of the SFRY, civil war, sanctions, the war in Kosovo and Metohija, NATO bombing in 1999, sharp conflicts between the ruling and opposition parties). Among the parties, the Socialist Party of Serbia dominates as the headquarters of all governments in this period. Therefore, the views and interests of this party on the issue of strengthening municipalities and the possible introduction of the region as a middle level of governance are presented. The other big party that was an opponent during the observed period, but in the end also an associate of the ruling Socialist Party, is the Serbian Radical Party, which advocated a unitary and centralized state.*

*The second period 2001-2020 begins after the October 5 revolution when the Socialist Party is removed from power. The two major parties at the beginning of the observed period were the Democratic Party and the Democratic Party of Serbia. Therefore, their programmatic views and the proposals they offered are presented in more detail. In addition to these two parties, the views of other major parties in this period are also presented: the Socialist Party of Serbia, the Serbian Radical Party, G17 + (United Regions of Serbia – this party is much smaller but important for the topic of this article) and the Serbian Progressive Party. Due to the need for better systematization, this period 2001-2020 is*

*divided into two smaller subperiods. One is from 2001-2012 and is characterized by the relative power balance of the parties and the uncertainty of the elections, and the other is the period 2012-2020, when the Serbian Progressive Party completely dominates and suppresses almost all opposition parties.*

*In the final part of the article, the practical achievements in the field of decentralization and vertical organization of governance are analyzed. It was stated that in the first period 1990-2000, not only was there no improvement, but there were opposite tendencies (in relation to Europe): centralization and restriction of the freedom of local self-governments. After 2000, there was a shift in this area, but the author's assessment is that these shifts are only incremental, i.e. ongoing changes in system maintenance. The final conclusion is that there has been no reform in the area of vertical organization of governance, as evidenced by the same structure remaining relevant for the last 30 years. This means that a great opportunity for democratization and building a more efficient system of governance has been missed.*

**Keywords:** *state reform, decentralization, regionalization, political parties, party programs, democratization, governance*

---