

***Веран Станчетић\****

*Факултет политичких наука, Универзитет у Београду*

## **МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У СРБИЈИ – МОГУЋНОСТИ И ПРАКТИЧНИ ДОМЕНИ\*\***

### **Сажетак**

Предмет овог рада су међуопштинске сарадње сагледане као инструмент који може допринети унапређењу квалитета јавног управљања и демократије унутар једне државе. Циљ је да се представе различите форме међуопштинске сарадње и практични домети у европским државама те да се сагледа да ли је и у којој мери овај инструмент присутан у Републици Србији. У методолошком смислу чланак је првенствено заснован на приступима карактеристичним за студије јавних политика (анализа проблема и прескрипција) али и на општијим методама као што су компаративна метода и класификација.

У раду је дат приказ кључних изазова савременог управљања те различитих форми међуопштинских сарадњи уз објашњење на који начин оне могу допринети превазилажењу уочених изазова. Укратко је представљена пракса и врсте међуопштинских сарадњи у европским државама. Потом се ова проблематика анализира у контексту Републике Србије. Закључује се да је међуопштинска сарадња у Србији новија појава, да су тек недавно учињени први кораци ка њеном развоју али и да је реч о једноставнијим формама сарадње које за циљ имају уштеде и ефикасније располагање ресурсима. Још увек нема говора о интегративним формама међуопштинске

---

\* Имејл-адреса: [vstancetic@yahoo.com](mailto:vstancetic@yahoo.com).

\*\* Рад је претходно изложен 06.04.2023. на научном скупу „Домети и могућности локалне демократије у Србији” у виду усменог саопштења под истим називом.

сарадње које подразумевају заједничко управљање ширим подручјем (регионом). У закључку се дају препоруке у правцу даље афирмације и развоја нових форми међуопштинских сарадњи у Србији које могу бити алтернатива регионалној децентрализацији и тиме значајно допринети квалитету јавног управљања нарочито у контексту равномерног регионалног развоја, демократизације и европских интеграција.

**Кључне речи:** општине, градови, међуопштинска сарадња, јавно управљање, регионално управљање, регионална децентрализација, демократизација, регионални развој, Европска унија

## УВОД

Квалитет и успех савременог јавног управљања се може сагледати на основу две кључне димензије или принципа а то су *ефикасност* и *демократија* (Benz and Papadopoulos 2006; Miller 2004).

У генералном смислу ефикасност значи постизање циљева и резултата на најбољи могући начин, односно оптималном употребом расположивих ресурса. У контексту јавног управљања, ефикасност се односи на постизање јавних циљева и пружање услуга грађанима на најучинковитији начин. То укључује рационално коришћење ресурса, смањење бирократских препрека и побољшање процеса доношења одлука како би се постигли жељени резултати.

Други принцип – демократија у начелу наглашава партиципацију, одговорност и заштиту права грађана. У контексту јавног управљања, демократија се односи на то да одлуке и политике јавног сектора треба да буду донесене транспарентно, одговорно и уз учешће грађана. То подразумева отворене процесе доношења одлука, дијалог с грађанима, право на приступ информацијама и укључивање различитих актера у обликовање јавних политика.

Стога, бројни инструменти и иновације у јавном сектору и управљању треба да буду сагледавани кроз допринос у ова два кључна поља. Иако на први поглед може изгледати да се ова два принципа међусобно супротстављају јер ефикасност тежи што брже ефекту и уштеди ресурса док су демократске процедуре често компликоване и дуготрајне, дубљи увиди и истраживања показују,

ипак, да ова два принципа у контексту јавног управљања не морају да буду супротстављена (Miller 2004, 3–48; Kersting and Vetter 2003).

Сходно реченом, да би се у потпуности сагледала тематика и значај међуопштинских сарадњи (скр. МОС) потребно је најпре сагледати изазове и проблематику савременог јавног управљања. Наредни важан корак јесте да се јасно установи шта све спада под израз међуопштинска сарадња и каква су досадашња искуства и пракса у овој области.

Такође, по истом принципу, када на конкретном подручју (Република Србија), треба креирати адекватну политику развоја међуопштинских сарадњи потребно је кренути од ова два основна корака. Дакле, први би био анализа стања јавног управљања у Србији, идентификација слабости и сходно томе постављање циљева тј. доприноса које би МОС могла да има. Други корак би био доношење политике развоја међуопштинских сарадњи дефинисане на основу претходно реченог. Овакав, прилично захтеван приступ и заокружена политика развоја међуопштинских сарадњи у Србији за сада не постоји. Међутим, правне основе за одређене врсте међуопштинске сарадње постоје а приметно је и интересовање власти и надлежног министарства за ову тему. Осим тога реализоване су и неке активности које афирмишу сарадње у које спада и финансијска подршка (деталније у каснијем тексту).

Сврха овог рада је да да преглед стања у области међуопштинске сарадње у Србији и понуди смернице будуће свеобухватне јавне политике у овој области.

У методолошком смислу овај рад се ослања на студије јавног управљања и јавних политика у којима важно место заузима принцип прескриптивности (Dunn 2018, 190–249). Једна од кључних релација у јавним политикама јесте проблем – решење (Jones 1984, 23) а истраживачи су позвани да дају допринос у разумевању проблема и/или изналагању решења. Какав и колики допринос ће бити зависи од степена познавања и истражености одређеног проблема и његових карактеристика. У стручној литератури се помињу изрази истраживач који препознаје проблем (енг. *problem recogniser*) и истраживач који решава проблем (енгл. *problem solver*) (Hisschemöller et al. 2001). С обзиром на обим овог рада, комплексност тематике и досадашња истраживања, даје се допринос најпре у идентификацији проблематике и нуђења општих смерница или праваца кретања у циљу унапређења уочене проблематике. То

значи да би даље требало критички сагледавати и продубљивати изнета запажања и закључке.

Сходно томе сачињена је и структура овог рада. У првом сегменту се сагледава проблематика и изазови јавног управљања уопште а у другом се анализирају могућности тј. доприноси међуопштинске сарадње у превазилажењу уочених изазова. Наредна два сегмента рада следе сличну логику с тим што се проблематика јавног управљања посматра у контексту Србије а исто тако сагледавају се и међуопштинске сарадње у нашој земљи (стање и перспективе). У закључку је дата оцена о тренутном стању међуопштинских сарадњи у Србији и понуђен правац будућег размишљања и деловања у погледу даљег развоја овог инструмента.

## **РЕФОРМА ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У ЕВРОПИ И СРБИЈИ – ЕФИКАСНОСТ И ДЕМОКРАТИЧНОСТ СИСТЕМА УПРАВЉАЊА**

У другој половини двадесетог века у Западном свету се јавља израз криза (државног) управљања који означава ситуацију у којој се државе суочавају (често неуспешно) са бројним изазовима који настају као последице научно-технолошке револуције (а првенствено информационо-комуникационе), демографских промена (све старије становништво) и све интензивнијег кретања људи, роба и услуга (Scholte 2005; Sørensen 2004). Долази и до појаве такозваних нетериторијалних проблема попут еколошких проблема, глобалног тероризма, проблема у сајбер свету и све чешћег разилажења субјекта управљања тј. државе која је просторно фиксирана и објекта управљања (јавног проблема). Тиме се нарушава принцип конгруенције односно могућности објективног управљања (Zürn 1998). Укратко, све сложенији и бројнији проблеми а уз то лимитирани јавни буџети постали су велики изазов за државно управљање те отуда није изненађујуће што од седамдесетих година прошлог века долази до таласа реформи јавних управа односно система државног управљања. Бројна и шаролика искуства у овој области, истраживачи су покушали да сублимирају и групишу у неколико основних модела реформи, па се најчешће идентификују као вестминстерски модел (карактеристичан за Велику Британију и Нови Зеланд), затим амерички модел и нордијски (Ђорђевић 2008, 3–37). Први се карактерише по повлачењу државе из јавног управљања и

приватизацији (по рецепту Новог јавног менаџмента) док је основна оса реформе америчког модела уградња предузетничких модела управљања у организације јавног сектора (Osborne & Gaebler 1993). Нордијски или како га још називају холандско-дански се карактерише по децентрализацији као основном правцу реформе.

Ови модели реформи су имали исти циљ, ефикасно јавно управљање а једна од њихових заједничких карактеристика било је јачање локалних нивоа власти и укључивање свих расположивих ресурса и знања у процес јавног управљања (заједничко постављање и остваривање циљева друштва). Разлог за ово опредељење лежи у чињеници да је савремени свет и амбијент у коме се налази држава изузетно променљив те да она као систем мора бити флексибилна форма која се брзо и лако адаптира на промене.

Заиста, током последњих деценија дошло је до јачања локалних и регионалних власти у многим државама западне Европе (Ђорђевић 2012, 82–94). Регион као ниво управљања има изузетно важну улогу и у систему Европске уније (Матић 2012, 42). Уочено је да је регион најадекватнији оквир за вођење развојне политике (држава је често преширок а општине премали оквир) а осим тога око  $\frac{3}{4}$  прописа ЕУ се спроводи на локалном и регионалном нивоу. Отуда није случајно, што регионална политика ЕУ спада у најзначајније, судећи по проценту буџета који се алоцира на основу региона. Државна власт се посматра као партнер и усмеривач и координатор јавних политика али реализатор и главни мотор развоја у данашњој Европи тј. ЕУ јесу региони.

У источним европским државама (некадашње социјалистичке државе) реформе почињу након пада социјализма од деведесетих година прошлог века. Оне су имале за циљ поред ефикасности јавног управљања и процес демократизације и отклона од социјалистичког наслеђа. У тим стремљењима децентрализација и уопште афирмација локалног и регионалног нивоа управљања је имала велику улогу. Тако, у Чешкој 1990. године се поново афирмишу општине а 2000. године се уводе и региони као средњи ниво власти. Слични процеси одвијају и у Словачкој, док се у Пољској власт децентрализује на три нивоа (општине, окрузи и региони).

Укратко, локалне власти крајем 20. века широм Европе доживљавају својеврсну ренесансу и посматрају се као важни покретачи развоја и стубови демократије (Матић и Мiroвић 2011, 267–270). О томе сведоче и међународни документи у овој области (међу

најзначајнијима је Европска повеља о локалној самоуправи из 1985. године), све веће локалне надлежности и буџети али и тела на међународном нивоу која окупљају локалне и регионалне власти (нпр. Скупштина европских региона, Конгрес локалних и регионалних власти Европе и др).

Међу правима и овлашћењима локалних власти стоји и сарадња са другим локалним властима, како у оквиру државе тако и вани. У данашњој Европи постоји велико и шаролико наслеђе сарадњи. Чак и у државама које имају неколико нивоа власти (нпр. Италија или Француска) јавља се потреба за међуопштинским сарадњама односно за алтернативним формама управљања. Штавише, Европа је премрежена и тзв. еврорегионима који могу имати обележја једне регионалне самоуправе (скупштину, извршну власт, администрацију, буџет, надлежности, правни субјективитет).<sup>1</sup> Тако настаје својеврстан нови ниво „међудржавне” локалне тј. регионалне власти.

И док су последње деценије обележиле темељне реформе јавних управа као и јачање локалних нивоа власти, за Србију се може рећи да није пратила у потпуности ове трендове. Иако јесте долазило до инкременталних (постепених) промена, које су уосталом нужне (немогуће је да нема никаквих промена јер би се систем распао), оне се могу означити пре као континуитет са претходним него као истинске и темељне реформе. Основна замерка систему јавног управљања у Србији је то што стимулише концентрацију политичке моћи (код малог броја људи) што никако не може бити у складу са демократијом (Stančetić 2017). Такође, систем јавног управљања (вертикална и хоризонтална димензија власти) је остао непромењен већ више од 30 година (више у Stančetić 2022). Иако, судећи по формалним документима, (закони, стратегије и сл.), постоји солидна основа за локалну самоуправу, анализа стања на терену показује да су оне итекако зависне од централних власти и централа владајућих партија. То се добро види на (негативном) третману општина у којима локалну власт формира партија која је опозиција на републичком нивоу.

---

<sup>1</sup> Ово омогућава Уредба Европске комисије о Европском груписању за територијалну сарадњу, бр. 1082/2006.

## МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ – ПОЛИГОН ЗА ЕФИКАСНОСТ И ДЕМОКРАТИЈУ

Карактер и пракса међуопштинске сарадње у европским државама умногоме зависи од карактеристика локалне самоуправе (на првом месту величина општина) и административног наслеђа.

У државама са тзв. наполеонском административном традицијом која подразумева да свако насеље има право тј. статус локалне самоуправе општине су веома мале. Примери држава са оваквом ситуацијом су Француска (просечна општина има око 1.900 становника, али чак 80% општина има испод 1.000), Шпанија, Чешка, Словачка али и Словенија и Хрватска. У овим земљама многе мале општине нису кадре да самостално функционишу. Због тога је међуопштинска сарадња често и нужна јер услед недостатка ресурса општине не могу квалитетно да обављају своје послове и пружају услуге грађанима. У Француској је она традиционална појава и појављује се још у 19. веку. У Чешкој, која такође има фрагментирану локалну структуру (просечна општина има свега 1.700 становника) међуопштинска сарадња је појава новијег датума и јавља се тек након пада социјализма тј. од деведесетих година.<sup>2</sup>

Међутим, међуопштинска сарадња се јавља и у земљама са већим општинама. У тим случајевима она није нужност тј. није ултимативна али представља вид рационалнијег коришћења ресурса и уштеда. Примери земаља које имају велике општине су скандинавске земље али и Србија (просечна општина око 40.000 становника). У Шведској је, на пример, у другој половини века дошло до укрупњавања општина (просечна општина има око 34.000 становника) али је и међуопштинска сарадња веома распрострањена. Треба имати на уму да без обзира на овде изнете величине просечне општине, у свакој земљи постоје значајне разлике између јединица локалне самоуправе с обзиром на тип (урбано-рурално), географију, инфраструктурну опремљеност и сл. Укратко, за веће и урбаније општине сарадња је мотивисана уштедом ресурса, ефикаснијим радом тј. подизањем квалитета услуга док је за мале општине сарадња често и једини начин да реализују своје послове.

<sup>2</sup> У случају немогућности реализације надлежности општина услед недовољних ресурса постоје и друга решења као што је преношење надлежности на виши ниво власти или укрупњавање општина, што је у многим државама наилазило на отпоре локалног становништва и лидера.

У, већ помињаној Француској, функционисање локалне самоуправе готово је немогуће без међуопштинске сарадње и преко 90% општина учествује у некој форми сарадње. У Шведској која има велике општине, међуопштинска сарадња настаје чешће због послова и питања регионалног развоја а не због обављања класичних јавних услуга. Наравно, има и у Шведској сарадњи мотивисаних јавним локалним услугама, но у питању је мотивација за трошковном ефикасношћу и економијом обима (а ређе немогућношћу реализације услуге на нивоу општине) (Marcus 2006). У Чешкој је међуопштинска сарадња поред поменутих мотива била подстакнута и потребом за демократизацијом те отклоном од наслеђа централизма из времена социјализма. Разлог за удруживање општина у Чешкој био је и формирање микрорегиона како би имали приступ ЕУ фондовима а посебно новцу намењеном за рурални развој (Sedmihradska 2011).

Укратко када се сагледају шаролика искуства међуопштинских сарадњи у Европским државама могу се констатовати веома различити приступи, мотиви и пракса МОС.

У већини европских држава тзв. старих демократија које имају веома мале општине, МОС је традиционална појава, која се јавља већ у 19. веку. Мотив за настанак сарадње је била је економија обима, уштеде односно унапређење квалитета услуга. У државама са великим општинама, током 19. и веће половине 20. века МОС је била ретка појава. Међутим, ситуација се мења у другој половини а нарочито крајем 20. и почетком 21. века када се појављују многе међуопштинске сарадње мотивисане заједничким стратешким управљањем односно заједничким управљањем регионалним развојем. Тако је међуопштинска сарадња постала феномен присутан широм Европе, без обзира на карактеристике локалне самоуправе. Она се јавља како у државама са малим, тако и у државама са великим општинама. Присутна је и у тзв. старим демократијама и у новим тј. бившим социјалистичким земљама. Негде је традиционална појава присутна више од једног века док је у неким новија појава која се појавила и развила последње две или три деценије.

Иако је реч о веома шароликом феномену, могуће је идентификовати одређене типове и класификације МОС-а, на основу неколико критеријума. Најчешће помињан и у литератури означаван као најважнији критеријум разврставања МОС јесте *чврстина* или *степен интегрисаности сарадње*. На основу овог критеријума



могу се идентификовати барем четири типа сарадње. Најлабавији облик сарадње јесте неформална сарадња две или више општина и она подразумева *ad hoc* договоре и координацију активности. Међутим, уколико општине кроз уговор формализују односе у погледу координираних активности онда се може говорити о нешто чвршћем облику сарадњи кроз споразум или уговор. Наредни вид међуопштинских сарадњи јесте успостављање заједничких институција које обављају неки конкретан посао за више општина. То могу бити јавна предузећа заједничке или управе (нпр. за јавне набавке) које могу да се формирају и на основу јавног и приватног права. Коначно, највиши и најчвршћи облик сарадње по овом критеријуму јесте *интегрисана територијална сарадња*. Реч је о ситуацији када општине формирају ентитет врло сличан новом нивоу власти, који може имати правни субјективитет, сопствену управљачку структуру, администрацију и буџет. Овакве сарадње се уобичајено формирају дугорочно тј. на неодређено време у широком пољу области које су од стратешког интереса за све општине (обично ту спада заједничко управљање регионалним развојем тј. економски развој, путеви, јавни превоз и сл.) (CoE, UNDP and LGI 2010, 14).

Примера оваквих сарадњи има широм Европе, а неколико типичних примера се може наћи и у Италији (нпр. Унија општина Земља Замкова ит. *Unione Terre di Castelli* или Унија општина дел Мугело, ит. *Unione Comuni del Mugello*).

Унија општина Земља замкова се налази у региону Емилија Ромања и чине је осам општина са укупно 82 хиљаде становника и 312 км (Emilia Romagna region n.d.). Настала је 2001. године удруживањем четири општине (*Castelnuovo*, *Castelvetro*, *Savignano*, *Spilamberto* и *Vignola*), а 2009. године придружује се још три општине (*Guiglia*, *Marano sul Panaro* и *Zocca*) и од тада ова унија има данашњи облик. Обавља велики број функција и услуга у области као што су: образовање, социјалне услуге, управљање особљем, локална полиција, информациони системи, просторно планирање, тендери и уговори за испоруку добара и услуга итд. Такође, Унија има сопствену управљачко-административну структуру и то: Савет Уније (30 чланова, при чему су градоначелници по аутоматизму чланови а остале делегирају општине), Извршно веће (чине га градоначелници а један од њих је и председник Уније) и администрацију (чине је генерални секретар и бројне управе нпр. за опште

послове, информационе системе, људске ресурсе, просторно планирање итд.). Када је реч о буџету и финансирању Уније, она може на различите начине долазити до средстава али највећи део буџетских прихода су трансфери од општина.

Иначе иако старија демократија, Италија је земља у којој је описан тип сарадње новија појава и у пракси се појавила тек након низа година активне улоге државе у подстицању и промовисању међуопштинске сарадње (стимулативна регулатива, финансијски подстицаји, промоција и подршка креирању МОС).

Управо је *улога државе* и то да ли подстицај за међуопштинске сарадње долази „од горе” (тј. од државе) или „од доле” тј. од самих општина још један критеријум разврставања. На основу њега могу се идентификовати три врсте сарадњи. Прва би била високо интегрисана сарадња (попут описаног случаја Земље замкова) која је заснована на јавном праву и значајној улози државе (прецизна и стимулативна регулатива, значајни финансијски подстицаји, држава је често иницијатор сарадњи – иницијатива од горе). Ово је често случај у државама које немају традиционално развијену праксу међуопштинских сарадњи. Друга врста су флексибилне и прагматичне сарадње у којима држава има минималну улогу, иницијативе долазе од самих општина и оне су слободне да потписују заједничке уговоре о сарадњи. Коначно, трећа и најчешћа врста била би комбинација прва два приступа и она је карактеристична за највећи број европских земаља (Podolnjak et al. 2010, 9).

Још један критеријум разврставања међуопштинских сарадњи који се среће у стручној литератури јесте и на основу *традиције, просечне величине општина и циљева сарадње*. По њему могу се идентификовати јужно-европски модел карактеристичан за старе демократије са веома малим општинама, сарадња је честа обавезујућа и стара појава, (типичан пример су Француска и Шпанија), немачко-скандинавски модел (такође дуга традиција, али су општине веће па је сарадња знатно флексибилнија и волунтаристичка) и централно-европски модел (бивше социјалистичке земље у којима је међуопштинска сарадња новија појава, нпр. Чешка, Словачка, Мађарска).

## СТАЊЕ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА У СРБИЈИ НА ЛОКАЛНОМ И РЕГИОНАЛНОМ НИВОУ

Државно или јавно управљање (енг. *governance*) би требало да је засновано на консензусу око основних вредности и визије једног друштва односно на дугорочној развојној стратегији. Овај дугорочни документ је основа за секторске стратегије из које даље произилазе акциони планови и конкретне мере и пројекти. Коначно, последња карика у „ланцу доброг јавног управљања” јесте механизам за надгледање спроведеног и сагледавање остварености циљева.

На општем плану се може рећи да су основни недостаци јавног управљања у Србији управо недостатак и крај овог ланца. Наиме, политичка елита није успела да идентификује кључне вредности друштва и преточи их дугорочну стратегију – визију развоја. Такође и контролни механизми и индикатори су још увек недовољно развијени. Са друге стране постоји јако велики број секторских стратегија и акционих планова (а самим тим и конкретних пројеката) (Vlada RS n.d.). Међутим, дешава се да су ове стратегије међусобно неусаглашене или нереалне у смислу могућности реализације.

У прилог становишту о слабом квалитету јавног управљања говоре и бројни извештаји или налази међународних организација. По ВТИ атласу трансформација укупан биланс Србије (мери се на основу демократије, економије и јавног управљања) је у свим својим сегментима слабији од просека источне и југоисточне Европе (бивше социјалистичке земље које су сада чланице ЕУ и Западни Балкан) (ВТИ, n.d.). До сличних закључака може се доћи и на основу светских индикатора управљања (енг. *Worldwide Governance Indicators – WGI*, Worldbank n.d.). Такође, и по извештају Фридом Хаус, Србија се сврстава у делимично слободне (тј. хибридне режиме), дакле оне који нису у потпуности деморкатизовани (Freedom House n.d.).

Укратко, постоје бројни налази и аргументи који подупиру тврдњу да су демократија и квалитет јавног управљања у Србији слаби. Иако су узроци за ово бројни и комплексни значајан допринос свакако даје и анахрон система јавног управљања и висок ниво централизације. Вертикална организација власти и територијално-административна структура у основи иста већ више деценија (близу пола века). Систем локалне самоуправе није значајно мењан последњих неколико деценија. Локална самоуправа у Србији је једностепена и монотипска а ове основе су записане у Уставу

што отежава интензивнију реформу систему локалног управљања (Stančetić 2022, 140–142).

Са друге стране, у формално-правном смислу, Устав (пре свега део који се односи на локалну самоуправу) и Закон о локалној самоуправи не одударају од уобичајених решења и одредби који су карактеристични за већину других демократских држава. Упркос томе, пракса је пуна примера зависности локалне самоуправе од централне власти или још прецизније од партијских централа. Наиме, центри политичке моћи на разне начине контролишу политичке и друштвене токове најпре кроз контролу финансијских средстава и других ресурса. У условима централизације политичке моћи „разводњава” се принцип одговорности (тј. одговорност се преноси на центар моћи али је он најчешће недоступан и удаљен од грађана) а уместо креативности и виспрености у решавању јавних проблема и пружању квалитетних услуга више се цени послушност и лојалност партијској централи. Централизован, крут и нефлексибилан систем такође угрожава адекватно и правремено реаговање на све комплексније и изазовније друштвене проблеме.

Значајан недостатак јавног управљања у Србији је и то што не постоји регионални ниво управљања те је држава често обузета својим бројним пословима (и тзв. високом политиком), а општине су често мали оквир за велике пројекте. Партнерски односи различитих нивоа власти и принцип субвенционисаности још увек нису у довољној мери заживели у Србији.

Када је реч о политици регионалног развоја и регионалном нивоу управља одређени помаци су учињени још 2009. године када је донет Закон о регионалном развоју. Тада је била актуелна идеја и вођена је дебата да се Србија децентрализује и регионализује али то се није десило. Током последње две деценије јесу постојале политичке партије које су заступале идеју о интензивној децентрализацији и регионализацији, док су последњих година ове идеје скрајнуте и нису на политичкој агенди владајућих партија (Stančetić 2022, 154).

Међутим, престанком интересовања владајућих партија и централне власти нису нестали проблеми који се односе на питања реализације регионалних пројеката и уопште управљање јавним проблемима и политикама који се најбоље могу решити на регионалном нивоу. Како увођење региона тј. регионална децентрализација у скорој будућности није реална опција, преостаје могућност

да се мањкавости управљања на регионалном нивоу превазиђу (или барем ублаже) кроз различите форме међуопштинске сарадње.

## МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У СРБИЈИ (МОГУЋНОСТИ И ДОМЕТИ У ПРАКСИ)

Иако се може рећи да је последњих година у Србији повећано интересовање за међуопштинску сарадњу она се и даље везује првенствено за ефикасније коришћење ресурса, квалитетније пружање услуга, економију обима и сл. Још увек нема говора о интегративним облицима удруживања општина који би се бавили регионалним развојем.

Последње измене тј. допуне Закона о локалној самоуправи у делу који се односи на међуопштинске сарадње, те знатно детаљније одредбе у вези са међуопштинским уговорима о сарадњи, указују на повећану пажњу и интересовање власти за овај инструмент. Ипак, Закон предвиђа сарадњу у само два случаја. Први је удруживање средстава и формирање заједничких органа, предузећа, установа или других организација. Други је уступање обављања послова општине другој општини или предузећу, односно установи чији је она оснивач (Закон о локалној самоуправи, чл. 88).

Представници власти односно надлежног министарства али и асоцијације локалних власти Сталне конференције градова и општина (СКГО) говоре о значају и потреби међуопштинске сарадње (Danas 2020; SKGO 2019). Конкретна акција у подстицању сарадње општина јесте и покретање Фонда за међуопштинску сарадњу, којом је у оквиру пројекта „Локална самоуправа за 21. век” финансијски подржано шест пројеката међуопштинске сарадње (MUDLS 2020). Овај пројекат је финансирала Швајцарска влада, а подршка је износила свега од 8.860 до 20.500 швајцарских франака (Odluka MUDLS 2023). Иако је реч је о симболичним износима значајно је што је то први корак у конкретизацији подршке овом процесу. Подршку и подстицај међуопштинским сарадњама врши и СКГО, кроз информативне кампање и разне друге начине олакшавајући њену реализацију (нпр. израда модела уговора које потписују општине). Међу примерима сарадњи се налазе и општине које имају заједничког правобраниоца или група општина из Бачке које имају заједнички регионални архив (N1 2022).

Иако су учињени први кораци ка међуопштинској сарадњи преостаје још дуг пут да она постане масовна и интензивна појава кроз коју се штеде значајна финансијска средства и видно унапређује квалитет јавног управљања. Осим тога она се у Србији везује искључиво за уштеде и ефикасније обављање послова док се интегративна територијална сарадња којом би удруживање општина подразумевало заједничко управљање регионом за сада не разматра као опција.

## ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

У овом раду сагледани су значај и могућности међуопштинских сарадњи као и кључни друштвени циљеви који се кроз њу могу остварити.

Један циљ, а самим тим и мотив, јесте ефикасније управљање које подразумева рационалније коришћење ресурса и уштеде (економија обима). Ово се најчешће остварује оснивањем заједничких служби односно управа или предузећа која обављају посао за већи број општина. Ови приступи су карактеристични за мале и руралније области које услед слабих капацитета нису кадре да саме ефикасно реализују своје послове и пружају услуге грађанима.

Међутим, постоји још један важан (демократски) циљ који се заснива на посматрању међуопштинске сарадње као права општина да слободно сарађују како по питању форме (правног основа) тако и по питању садржине. Та садржина односно тематика сарадње не мора бити везана искључиво за класичне локалне послове и надлежности (тј. пружање услуга) већ и за заједничко доношење јавних политика односно за заједничко управљање развојем подручја (фактички регионалног) које обухвата већи број општина. Такође, ова слобода подразумева и право општина да самостално одлуче о заједничким органима и администрацији (организациони дизајн). Штавише право локалних органа власти на удруживање тј. сарадњу је утврђено и чланом десет Европске повеље о локалној самоуправи.

Искуства европских држава у овој области указују на веома шаролику искуства и праксу, те је у овом раду покушано кроз концизну класификацију да се укаже на ту шароликост. МОС је у неким европски државама стара и традиционална појава (нпр. Француска, Немачка) а у неким је новија појава која се интензивно развија од деведесетих година прошлог века (нпр. Чешка). Србија

би се по овом критеријуму могла сврстати у мањи број европских држава у којима је међуопштинска сарадња сасвим нова појава и о којој се интензивније почело говорити тек пре око десет година, иако је правна основа за међуопштинску сарадњу постојала и знатно раније. Закони о локалној самоуправи из 2002, 2004. и 2007. године имају чланове (истина штуре и кратке те прилично уопштене) који се односе сарадњу и удруживање јединица локалне самоуправе. Међутим, изменама Закона из 2018. године ова тематика је знатно проширена и конкретизована у погледу начина реализације међуопштинске сарадње (додати чланови 88а, б, в, г, д). Ово је индикатор да власт жели више да подстакне развој овог инструмента, што се такође манифестовало и у пословима подршке коју је обезбедила СКГО, као и прво (истина симболично) финансирање међуопштинске сарадње кроз поменути пројекат „Локална самоуправа за 21. век“.

Сходно реченом, може се констатовати да се међу званичним властима тема међуопштинске сарадње препознаје као значајан и користан алат у унапређењу рада локалне самоуправе. Ипак, у пракси овај приступ још није довољно развијен и то је нешто на чему тек треба радити. Искуства неких европских држава указују на то да је изузетно важна квалитетна регулатива у овој области, затим промоција овог приступа и финансијски стимулаци од стране државе и иностраних фондова али и заинтересованост и агилност локалних лидера.

Међутим, оно што се може такође констатовати јесте да се у Србији међуопштинска сарадња посматра прилично уско и једнострано. О томе најбоље сведоче 88. члан Закона о локалној самоуправи који се односе на међуопштинску сарадњу. Наиме, њиме је прописано да се општине и градови (прецизније јединице локалне самоуправе) удружују са другима, тј. могу удруживати средства ради образовања заједничких органа, предузећа и установа. Друга вид сарадње јесте уступање обављања послова другој јединици локалне самоуправе. Заправо када се погледају помињане измене, у овој области, оне нису значајно мењане у погледу садржине сарадње (тј. око чега се може сарађивати), већ пре свега у погледу реализације сарадње (помињаним изменама тј. допунама овог сегмента закона дате су знатно детаљније одредбе о споразуму које општине потписују при покретању сарадње).

Ово води закључку да законодавац није предвидео бројне друге облике међуопштинске сарадње, а свакако не интегративни

облик сарадње локалних самоуправа када оне формирају ентитет (попут датог примера италијанских унија општина) којим општине заједнички управљају развојем целог подручја које покривају (заједничко вођење јавних политика). Реч је о приступу који осим унапређења квалитета јавног управљања има и значајан демократски набој и афирмацију принципа субвенционисаности.

Имајући на уму помињане проблеме у јавном управљању наше земље, још увек изражену централизацију система и крхкост демократије, уз напуштање идеје о регионалној децентрализацији, преостаје закључак да би међуопштинску сарадњу требало прихватити и афирмисати као добар пут ка превазилажењу поменутих изазова.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Benz, Arthur and Ioannis Papadopoulos. 2006. *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*. London: Routledge.
- BTI. n.d. "Transformation Atlas." July 23 2023. <https://atlas.bti-project.org/>.
- CoE, UNDP and LGI. 2010. "Toolkit Manual: Inter-municipal Cooperation." <https://rm.coe.int/imc-intermunicipal-co-operation/1680746ec3>
- Danas. 2020. „Martinovic: Medjuopstinska saradnja od velikog znacaja za sistem lokalne samouprave.” 07. 12. 2022. <https://www.danas.rs/vesti/politika/martinovic-medjuopstinska-saradnja-od-velikog-znacaja-za-sistem-lokalne-samouprave/>.
- Dunn, William. 2018. *Public Policy Analysis: An Integrated Approach (Sixth Edition)*. New York and London: Routledge.
- Emilia Romagna region. n.d. "Lands Union of Castelli." <https://www.unione.terredicastelli.mo.it/>.
- Dorđević, Snežana. 2008. *Vlasti u akciji – svet javnih usluga*. Beograd: FPN.
- Dorđević, Snežana. 2012. *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*. Beograd: Cigoja i FPN.
- Freedom House. n.d. "Freedom in the World 2023 – June 23 2023. Serbia." <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2023>.
- Hisschemöller, Matthijs, Rob Hoppe, Peter Groenewegen and Cees J. H. Midden. 2001. "Knowledge Use and Political Choice in Dutch Environmental Policy: A Problem Structuring Perspective on



- Real Life Experiments in Extended Peer Review” in: *Knowledge, Power, and Participation in Environmental Policy Analysis*, eds. M. Hisschemöller, R. Hoppe, W. N. Dunn, J. R. Ravetz, 437–470. New York: Routledge.
- Jones, O. Charles. 1984. *An Introduction to the study of public policy*. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Kersting, Norbert and Angelika Vetter. 2003. *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Markus, Gossas. 2006. *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Matić, Petar i Aleksandra Mirović Janković. 2011. „Lokalna samouprava u kontekstu modernizacije.” *Politička revija* (3): 259–276. doi: 10.22182/pr.2932011.12.
- Matić, Petar. 2012. „Regionalizam i teritorijalna politika u Evropi.” *Nacionalni interes* (2): 41–57. doi: 10.22182/ni.1422012.2.
- MDULS. 2020. „Fond za medjuopstinsku saradnju.” 27.11.2020. <https://mduls.gov.rs/obavestjenja/fond-za-medjuopstinsku-saradnju/?script=lat>.
- Miller, Lee Ryan. 2004. *Democratic Efficiency: Inequality, Representation, and Public Policy Outputs in the United States and Worldwide*. Bloomington: AuthorHouse.
- N1. 2020. „Međuoštinska saradnja odavno je praksa u EU, a zasto je ona važna?” 8. juli, 2022. <https://n1info.rs/vesti/medjuopstinska-saradnja-odavno-je-praksa-u-eu-a-zasto-je-ona-vazna/>.
- Odluka MDULS. 2023. Ministarstvo drzavne uprave i lokalne samouprave, Odluka br. 337-00-210/20-24/35, 3.02.2023. Poslednji pristup 23. jun. 2023. <https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Odluka-o-izboru-predloga-projekata-MOS-2-2.pdf?script=lat>.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*. New York: Penguin group.
- Podolnjak, Robert, Irena Gluhak, John Jackson, and Mladen Ivanović. 2010. *Inter-municipal Cooperation in the Republic of Croatia*. Zagreb: Association of Municipalities in the Republic of Croatia.
- Scholte, Jan Aart. 2005. *Globalization: A Critical Introduction*. London: Red Globe Press.

- Sedmihradka, Luice. 2011. "Voluntary Municipal Associations in the Czech Republic: Unfulfilled Expectations?" In: *Working Together - International Cooperation in Five Central European Countries*, eds. Pawel Swianiewicz. Budapest: Open Society Foundations.
- SKGO. 2019. „Međuopštinska saradnja važna za razvoj cele Srbije.” 12.12.2019. <http://skgo.org/vesti/detaljno/2307/medjuopstinska-saradnja-vazna-za-razvoj-cele-srbije>.
- Sørensen, Georg. 2004. *The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat*. London: Red Globe Press.
- Stančetić, Veran. 2017. „Reforma javnog upravljanja i (ne)demokratskost u Srbiji.” *Kultura polisa* 33: 375–388.
- Stančetić, Veran. 2022. „Stavovi stranaka o vertikalnoj organizaciji vlasti u Srbiji kao faktoru efikasnog javnog upravljanja.” U: *Trideset godina od obnove višestranačja u Srbiji*, ur. Nikola Mladenović i Petar Matić, 134–159. Beograd: Institut za političke studije.
- Vlada RS, n.d. „Strategije, programi, planovi.” 23. jun 2023. <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php> .
- Worldbank, n.d. “Worldwide Governance Indicators.” July 23, 2023. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>.
- Zakon o lokalnoj samoupravi, „Sluzbeni glasnik Republike Srbije”, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 – dr. zakon.
- Zürn, Michael. 1998. *Democratic Governance Beyond the Nation State?* Social science Open Repository. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/67188>.

**Veran Stančetić\***

*Faculty of Political Sciences, University of Belgrade*

## **INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN SERBIA – OPPORTUNITIES AND PRACTICAL SCOPE**

### **Resume**

European experiences indicate numerous forms of inter-municipal cooperation, ranging from simpler forms aimed at more efficient and rational management (such as joint local public enterprises or shared administrations) to integrative forms where inter-municipal unions are formed, possessing legal subjectivity and their own governance structure (union assembly, president, budget, etc.). The main purpose of such cooperation models is the collective decision-making on public policies and jointly management of territorial development encompassing multiple municipalities. This can serve as an alternative to formal regionalization and regional self-governance, particularly in cases where the regional level of governance is underdeveloped.

These experiences can be valuable for Serbia, considering that formal decentralization has not been embraced as an option by the authorities thus far, despite the need for regional governance, especially in the context of European integration, balanced regional development, and further democratization.

The legislator in Serbia has not yet anticipated this kind of complex or integrative inter-municipal cooperation. However, in recent years, there has been a promotion of the idea of inter-municipal cooperation (in simpler forms), which is reflected in the current Law on Local Self-Government, as well as in the initial financial incentives.

The paper initially presents the challenges of modern governance and reform directions, as well as the significance and practical scope of inter-municipal cooperation in European countries. Subsequently, the formal-legal possibilities for municipalities in Serbia to cooperate are examined, followed by practical implications and possibilities (based on European practices) that can be developed in the future.

---

\* E-mail address: [vstancetic@yahoo.com](mailto:vstancetic@yahoo.com).

\* Овај рад је примљен 15. јула 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.

**Keywords:** municipalities, cities, inter-municipal cooperation, regional governance, regional decentralization, democratization, regional development, European Union