



УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



**Мр Дарко Голић**

**МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА КАО ОБЛИК  
ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНОГ ВРШЕЊА ЈАВНИХ  
ПОСЛОВА**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ниш, 2013.



UNIVERSITY OF NIŠ  
FACULTY OF LAW



**Darko Golić, M.A.**

**INTER-MUNCIPAL COOPERATION AS A FORM OF  
DECENTRALIZED IMPLEMENTATION OF PUBLIC  
SERVICES**

DOCTORAL DISSERTATION

Niš, 2013.

**Ментор:**

Проф. др Предраг Димитријевић, редован професор,  
Универзитет у Нишу, Правни факултет

**Чланови комисије:**

Доц. др Зоран Лончар, доцент,  
Универзитет у Новом Саду, Правни факултет

Доц. др Дејан Вучетић, доцент,  
Универзитет у Нишу, Правни факултет

**Датум одбране докторске дисертације:**

15.11.2013. године

**НАСЛОВ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ:**  
**МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА КАО ОБЛИК ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНОГ ВРШЕЊА**  
**ЈАВНИХ ПОСЛОВА**

**РЕЗИМЕ**

Међуопштинска сарадња, као облик децентрализованог вршења јавних послова и део система локалне самоуправе, посматрана је као средство за обезбеђење равномернијег регионалног развоја, квалитетнијег вршења јавних услуга, као и начин усклађивања организације власти са потребама једног друштва с обзиром на његове структуралне особине и потребе. Анализом релевантних међународних докумената из ове области, искустава и праксе различитих европских држава, те нормативних оквира и примера из праксе међуопштинске сарадње у Србији, указано је на основне облике међуопштинске сарадње, субјекте сарадње, начин њеног функционисања, области у којима се остварује, природу надлежности, начине финансирања и управљања, факторе који их условљавају, као и конкретне предности и недостатке овог облика децентрализованог вршења јавних послова. Имајући у виду да пракса међуопштинске сарадње није у довољној мери заживела у Србији, те да је још увек отворен читав низ питања у вези са њом, али и другим аспектима децентрализације, настојао се путем овог истраживања учинити подстицај интензивнијем одвијању међуопштинске сарадње у Србији, као начину да се унапреди децентрализација јавних послова, али и превазиђу проблеми са којима је суочена локална самоуправа.

Аутор је утврдио да, за разлику од алтернативних решења, међуопштинска сарадња *чува локалну аутономију, јача капацитете локалног нивоа и обезбеђује територијалну реформу која се спроводи „одоздо“ према потребама самих грађана.* Међуопштинска сарадња, било о којем њеном облику да се ради, представља *вид децентрализованог вршења јавних послова.* Иако постоје сумње да се путем интегрисаних облика сарадње врши одређена концентрација, ти послови се и даље врше са нецентралног нивоа, држава не преузима никакву додатну улогу којом би се смањило степен самосталности нецентралних субјеката, односно децентрализовани карактер тих послова и оснажиле централистичке тенденције државе или ојачала државна контрола.

У Европи се могу уочити бројни примери изузетно делотворне сарадње, која се показала као решење за бројне структурне проблеме локалне самоуправе, али и вертикалне организације власти уопште. Путем ње су обезбеђења решења која су алтернативно захтевала радикалне захвате у територијалној организацији. Такође, она се показала као механизам обезбеђења регионалне политике, развојних циљева, јавно-приватног партнерства и територијалне хармонизације.

Постојећи нормативни оквир међуопштинске сарадње у Србији првенствено апострофира добровољну сарадњу појединачних локалних самоуправа, без наговештаја ширег или усмеренијег повезивања. Поред тога што је обавезна сарадња само изузетак, нису регулисана ни нека од кључних питања њеног заснивања и остваривања. Потребне за сарадњом се састоје првенствено у обезбеђењу регионалних служби, равномернијег развоја, у превазилажењу ограничења и у адекватнијем коришћењу локалних капацитета. Ипак, нормативни оквир не пружа поуздан основ за заснивање квалитетних, трајних и ефективних партнерстава. Имајући у виду постојање асиметричне децентрализације, једностепеност локалне самоуправе, као и неуједначеност капацитета и развоја њених јединица у Србији, могла би се размотрити нека од решења међуопштинске сарадње као средства за обезбеђење регионалних потреба у државама које карактеришу слична решења, односно проблеми, без промене уставног концепта децентрализације. Основне области у којима је овим путем могуће обезбедити унапређење децентрализованог система јесу регионално просторно и развојно планирање, комуналне делатности, туризам, службе цивилне заштите, заштита животне средине, локална управа итд.

**КЉУЧНЕ РЕЧИ:** међуопштинска сарадња, децентрализација, територијална организација, локална самоуправа, регионализација, јавни послови

**НАУЧНА ОБЛАСТ:** Право

**УЖА НАУЧНА ОБЛАСТ:** Јавно право, локална управа

**УДК:** 352.07

**DOCTORAL DISSERTATION TITLE:**  
INTER-MUNCIPAL COOPERATION AS A FORM OF DECENTRALIZED  
IMPLEMENTATION OF PUBLIC SERVICES

**SUMMARY**

Inter-municipal cooperation (IMC), as a form of decentralized implementation of public services and as a part of the local government system, is seen as a means to ensure balanced regional development, better quality of public services, as well as a way to adjust the needs of government organization to the needs of a society, with respect to its structural characteristics and needs. In this paper, the basic forms of inter-municipal cooperation, subjects of cooperation, ways in which the cooperation operates, areas in which the cooperation is achieved, nature of the jurisdiction, financing and management methods, affecting factors, and the specific advantages and disadvantages of this form of decentralized implementation of public services are specified, through the analysis of relevant international documents from this field, experiences and practices from different European countries, as well as normative frameworks and practices of inter-municipal cooperation in Serbia. Bearing in mind that the practice of inter-municipal cooperation has not sufficiently come to life in Serbia, and that there is a number of questions related to it and to the other aspects of decentralization, this research is intended to boost the intensive progress of inter-municipal cooperation in Serbia, as a means to improve the decentralization of public services, and also to overcome the problems local governments are facing.

The author finds that, unlike alternative solutions, inter-municipal cooperation preserves local autonomy, strengthening the capacity at the local level and ensuring the implementation of territorial reforms that are conducted "from below", according to the needs of the citizens. Inter-municipal cooperation, regardless of its form, is a type of decentralized implementation of public services. Although it is suspected that the certain form of concentration is achieved through integrated forms of cooperation, these tasks are still performed within a level that is not central; the state does not take any additional role, which would reduce the degree of independence of the entities that are not central, i.e. reduce the decentralized character of these services, or which would strengthen the centralizing tendencies of the state or strengthen state control.

In Europe, you can see many examples of very effective cooperation, which has proved to be a solution not just for many structural problems of local government, but also for the vertical government organization in general. IMC provided the solutions that alternatively required radical changes in the territorial organization. Also, IMC proved to be a mechanism that provided regional policy, development goals, public-private partnerships and territorial harmonization.

The existing legislative framework of inter-municipal cooperation in Serbia mainly emphasizes voluntary cooperation of individual local governments, without a hint of a widespread or better controlled integration. Apart from the fact that the obligatory cooperation is only an exception, even some of the fundamental questions of its establishment and implementation are not regulated. The need for cooperation consists mainly in providing the regional services and equitable development, in overcoming the limitations, as well as in the more adequate use of local capacities. However, the regulatory framework does not provide a reliable basis for the establishment of high quality, durable and effective partnerships. Given the existence of asymmetric decentralization, one-level local governments, uneven capacities, as well as the development of decentralized units in Serbia, some of the solutions of inter-municipal cooperation can be considered a means of ensuring regional requirements in countries that are characterized by similar solutions, i.e. problems, without any change in the constitutional concept of decentralization. The main areas where the promotion of decentralized systems can be established are regional and spatial development planning, public utility services, tourism, civil and environment protection services, local governments and so on.

**KEY WORDS:** inter-municipal cooperation, decentralization, territorial organization, local government, regionalization, public services

**FIELD OF EXPERTISE:** Law

**SPECIFIC FIELD OF EXPERTISE:** Public law, Local government

**UDK:** 352.07

## САДРЖАЈ

<b>САДРЖАЈ</b> .....	1
<b>УВОДНА РАЗМАТРАЊА</b> .....	5
<b>ДЕО I – ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ</b> .....	15
1. ПРАВНА ПРИРОДА МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ .....	16
1.1. Међуопштинска сарадња у теорији .....	18
1.2. Појам међуопштинске сарадње .....	24
1.3. Међуопштинска сарадња и децентрализација .....	27
1.4. Међуопштинска сарадња и територијална организација .....	34
1.5. Међуопштинска сарадња и регионализација .....	38
1.6. Модели међуопштинске сарадње (јавно или приватно право) .....	42
2. ПРАВНИ ОСНОВИ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ .....	47
2.1. Формална и неформална сарадња .....	48
2.2. Могући законски контексти за успостављање међуопштинске сарадње .....	55
3. ДРУГИ УЧЕСНИЦИ У МЕЂУОПШТИНСКОЈ САРАДЊИ .....	64
3.1. „Чиста“ међуопштинска сарадња .....	67
3.2. Јавно-приватна партнерства у међуопштинској сарадњи .....	73
3.3. Мешовити јавни облици сарадње .....	81
4. ВРСТЕ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ .....	87
4.1. Уговорна међуопштинска сарадња .....	91
4.1.1. Појам и обележја уговорене сарадње .....	92
4.1.2. Правни основ .....	93
4.1.3. Компаративни преглед .....	97



4.2. Форумско-мрежне организације .....	101
4.3. Заједничке организације .....	107
4.3.1. Обележја интегрисаних форми сарадње .....	108
4.3.2. Организациони облици заједничких организација.....	110
4.3.3. Компаративни преглед заједничких организација .....	114
4.4. Полурегионалне (квази)власти .....	119
4.4.1. Условљеност регионалног међуопштинског повезивања .....	119
4.4.2. Институционална обележја полурегионалних међуопштинских заједница.....	127
4.3.3. Компаративни преглед полурегионалних међуопштинских заједница .....	128
4.4.4. Међуопштинске заједнице као облик регионализације .....	133
5. АУТОНОМИЈА УДРУЖЕЊА ОПШТИНА.....	140
5.1. Територијална аутономија.....	141
5.1.1. Територијалне границе унутар држава и међуопштинска сарадња.....	142
5.1.2. Прекогранична међуопштинска сарадња .....	146
5.2. Правна аутономија .....	154
6. ПРОБЛЕМ ДЕМОКРАТСКОГ ЛЕГИТИМИТЕТА УДРУЖЕЊА ОПШТИНА.....	158
6.1. Инструменти обезбеђења демократског легитимитета удружења општина .....	158
6.2. Компаративни преглед .....	162
<b>ДЕО II – ФУНКЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ .....</b>	<b>169</b>
1. ЈЕДНОНАМЕНСКИ И ВИШЕНАМЕНСКИ ОБЛИЦИ САРАДЊЕ .....	172
1.1. Условљеност различитих функционалних решења .....	172
1.2. Заступљеност једнонаменских/вишенаменских облика .....	175
1.3. Анализа заступљености различитих функционалних облика.....	185
2. ИЗВОРНЕ И ПОВЕРЕНЕ НАДЛЕЖНОСТИ .....	186
2.1. Природа надлежности међуопштинских организација .....	187
2.2. Експериментална међуопштинска сарадња .....	193
3. ОБЛАСТИ НАДЛЕЖНОСТИ .....	195

<b>ДЕО III – МЕНАЏМЕНТ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ .....</b>	<b>207</b>
1. ФИНАНСИРАЊЕ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ .....	209
2. ОСОБЉЕ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ.....	220
3. ЕФЕКТИВНОСТ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ.....	225
<b>ДЕО IV – КОМПАРАТИВНИ ПРЕГЛЕД МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ У ЕВРОПИ .....</b>	<b>234</b>
1. ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ О МЕЂУОПШТИНСКОЈ САРАДЊИ .....	235
2. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ШПАНИЈИ.....	244
2.1. Административно-територијални контекст међуопштинске сарадње .....	244
2.2. Облици међуопштинске сарадње .....	248
3. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ШВАЈЦАРСКОЈ .....	255
4. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ФИНСКОЈ.....	260
5. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ХОЛАНДИЈИ.....	265
6. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ФРАНЦУСКОЈ .....	271
6.1. Локалне заједнице у Француској .....	272
6.2. Развој међуопштинске сарадње у Француској.....	275
6.3. Преглед међуопштинских организација .....	280
6.4. Принципи међуопштинске сарадње.....	283
7. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ПОРТУГАЛИЈИ.....	285
8. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У РУМУНИЈИ .....	289
9. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У МАКЕДОНИЈИ.....	292
10. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ЦРНОЈ ГОРИ.....	296
<b>ДЕО V – МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У СРБИЈИ .....</b>	<b>302</b>
1. НОРМАТИВНИ ОКВИР МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ У СРБИЈИ.....	304
1.1. Општа обележја система локалне самоуправе у Србији .....	306
1.2. Међуопштинска сарадња у комуналном систему .....	310
1.3. Гаранција права на међуопштинску сарадњу и организациони аспекти сарадње .....	312
1.4. Међуопштинска сарадња према Закону о регионалном развоју .....	316

1.5. Међуопштинска сарадња и локалне развојне агенције .....	324
1.6. Међуопштинска сарадња у комуналним делатностима.....	327
1.7. Међуопштинска сарадња према Закону о финансирању локалне самоуправе .....	333
1.8. Међуопштинска сарадња према Закону о социјалној заштити.....	334
1.9. Међуопштинска сарадња према Закону о водама.....	336
2. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ПОЛИТИЦИ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА.....	337
3. ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ У СРБИЈИ.....	345
3.1. Регионалне развојне агенције.....	346
3.2. Међуопштинска сарадња у области водоснабдевања .....	350
3.3. Међуопштинска сарадња у управљању отпадом.....	351
3.4. Међуопштинска сарадња у заштити животне средине .....	352
3.5. Међуопштинска сарадња у области унапређења функционисања локалних управа.....	353
4. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ .....	355
4.1. Скупштина Заједнице српских општина АП Косова и Метохије .....	355
4.2. Заједница/Асоцијација општина са српском већином .....	357
4.2.1. Правни основ и институционализација Заједнице општина .....	358
4.2.2. Организациона структура Заједнице општина .....	362
4.2.3. Надлежности Заједнице општина.....	363
<b>ЗАКЉУЧАК .....</b>	<b>368</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>381</b>

## УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Сваки облик децентрализованог вршења јавних послова захтева прилагођавање свог положаја, улоге и организације стварним и динамичним потребама локалних заједница, њиховим економским приликама и друштвеним потенцијалима. Та чињеница пресудно обликује и све аспекте система локалне самоуправе, ширих административних и политичких јединица и територијалне организације уопште. Такође, мало је потреба локалних заједница које се задовољавају искључиво активностима појединачних јединица локалне самоуправе. Оне су функционално, али и институционално интегрисане у глобални процес општедруштвене репродукције, који све више превазилази и националне оквире, добијајући глобални карактер.<sup>1</sup> Стварање неопходних услова за функционисање и развој локалних заједница превазилази могућности појединачне јединице локалне самоуправе, која је по својој природи и улози усмерена ка различитим облицима сарадње и повезивања.

Без обзира на чињеницу какво је тренутно стање локалне самоуправе у одређеној земљи, односно какву улогу или капацитете поседује, као незамењив облик организације власти и задовољавања јавних потреба, она захтева континуирано преиспитивање, проблематизацију и доградњу. С тим у вези, анализирајући један од аспеката система локалне самоуправе, различите облике сарадње и повезивања њених јединица, указали смо на могућност да се путем одговарајућих реформи у оквиру тог система обезбеди суштинска децентрализација власти и ефикасан систем управљања, све у оквиру ширег процеса реформе јавне управе који ће обезбедити нове форме јавног менаџмента, али и национално прихватљиве облике регионализације, не занемарујући у исто време основне функције и смисао локалне самоуправе, те њене демократске потенцијале.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Марковић, 2007, стр. 68.

<sup>2</sup> Матић и Мировић наводе да „успешност модернизације, а у ужем смислу и транзиције, може бити посматрана низом показатеља, као што су: економски развој, културни напредак, свесно управљање процесима, индустријализација и урбанизација, дезидеологизација и секуларизација, институционална стабилност и ефикасност, технолошке иновације и информатизација, активирање сопствених развојних ресурса, сузбијање друштвених конфликта и патологије и ублажавање екстремних неједнакости социјалним мерама државе.“ (Матић и Мировић, 2011, стр. 263)

На постојећем ступњу друштвено-економског развоја, локална самоуправа, упркос прокламованој одређености ка процесу децентрализације, тј. приближавања јавних послова грађанима, неретко губи на значају, или се пак донекле мења свест о њеној улози у савременом друштву. Основни узроци промене друштвене улоге и значаја локалне самоуправе јесу трендови индустријског и урбаног развоја.<sup>3</sup> Као тешкоће са којима се суочава локална самоуправа могли би навести: јачање регулаторне улоге државе у свим областима друштвеног живота; концентрација капитала путем које настају велике корпорације које својом економском моћи парирају и самој држави са којом се налазе у различитим облицима интеракције док локалну самоуправу стављају у потпуно подређен, често и зависан положај; неравномеран економски развој, који за последицу има јачање само неколико градских центара, наспрам остатка територије једне државе, која губи демографски, а самим тим и сваки други значај; велика мобилност становништва, услед којег се губе везе које постоје унутар једне локалне заједнице, лишавајући је солидарности и осећаја припадности; велики градски центри неретко захтевају менаџерски начин управљања којим се потискују стандардне форме остваривања локалне самоуправе; одређени број јавних послова, који је традиционално локалног карактера, захтева веће трошкове вршења него што је то локална самоуправа у могућности да обезбеди; недовољна финансијска самосталност јединица локалне самоуправе; нефлексибилна, неефикасна, политизована и корупцији склона локална управа, као најосетљивији део система локалне самоуправе, у погледу које и постоји највећа потреба за реформом и обезбеђењем новог јавног менаџмента; регионализација, као облик стварања „средњег“ нивоа власти унутар унитарних држава за последицу неретко има слабљење улоге локалне самоуправе у корист региона итд.

Упркос наведеном, локална самоуправа има незаобилазну улогу у регулисању многобројних односа и у вршењу послова којима се задовољавају потребе грађана, те остварују њихова права, интереси и потребе. Такође, локална самоуправа представља динамичну, друштвено узроковану и политички осетљиву појаву, у погледу које нису примењиви јединствени модели уређивања, а која у сваком друштву захтева континуирано преиспитивање и проблематизацију, динамично нормативно деловање и практично решавање јер је најнепосредније везана за потребе грађана. Савремени

---

<sup>3</sup> Становчић, 1999, стр. 20.

процеси друштвено-економског развоја намећу нове захтеве и потребу за преиспитивањем постојећих концепата. Реформски курс захтева флексибилне моделе локалне самоуправе, професионализацију јавних служби, менаџерски приступ и увођење позитивних искустава менаџмента из приватног сектора, све у циљу повећања ефикасности и продуктивности у обављању послова, што постаје основ легитимитета локалне политике.<sup>4</sup> Ипак, територијална организација локалне самоуправе и даље представља једну од основних дилема у вези са начином обезбеђења ефикасности њених услуга. Дилема величине, једностепене или потенциране децентрализације, додатно је усложњена регионализацијом, јачањем институционалног међуопштинског повезивања, издвајањем великих градова у посебну категорију територијалних целина итд.<sup>5</sup> У овој дисертацији смо приказали у којој мери се наведена стремљења обезбеђују кроз афирмацију сарадње јединица локалне самоуправе, као посебног облика децентрализованог вршења јавних послова, као и могућности проширења наведене сарадње са цивилним и приватним сектором, све у сврху ефикасног вршења послова локалне самоуправе. Јавно-приватна партнерства, као релативно новија појава у области пружања јавних услуга, постају све интензивнија. Услуге које се овим путем врше, знатно теже би се остваривале само од стране приватног или јавног сектора. Она се јављају у скоро свим областима пружања услуга и остваривања надлежности локалне самоуправе. Данас се могу уочити разноврсни аранжмани ових партнерстава.<sup>6</sup> Посебан квалитет та партнерства добијају у оквирима међуопштинске сарадње, о којима ће бити више речи у наредним излагањима.

Иако се теоријски не доводи у питање значај локалне самоуправе, не само за демократизацију једног друштва, него и за ефикасно обављање јавних послова, ситуација у стварности одступа од тога. Локална самоуправа је неретко неефикасна, суочена са бројним проблемима које сама не може да реши, упркос томе што су они локалне природе и тичу се њених надлежности. Константан је однос неразумевања, напетости, неповерења и недостатка координације између јединица локалне самоуправе, као и између локалне самоуправе и централних нивоа власти. Грађани немају поверење у органе локалне самоуправе, нити узимају велико учешће у њеном

---

<sup>4</sup> Димитријевић, 2005б, стр. 48.

<sup>5</sup> Вучетић, 2009, стр. 412.

<sup>6</sup> Ђорђевић, 2001, стр. 25–29.

функционисању упркос законским могућностима, чиме се читав концепт развоја локалне самоуправе доводи у питање. Србија, али и друге државе које нису окончале процес транзиције јасан су пример наведеног. С обзиром на њен значај, незамењиву улогу, али и неспорне капацитете, отвара се питање промена у систему локалне самоуправе. Ма колико да оне биле корените, тичале се територијалне организације, улоге, финансирања и сл., разлике међу јединицама локалне самоуправе остају, а нужно производе и разлике у вршењу јавних послова. Стога смо с једне стране анализирали у којој мери међуопштинска сарадња може да представља начин превазилажења наведеног проблема али, с друге стране, и могућност афирмације улоге и значаја локалне самоуправе у савременом друштву, не спорећи притом да неки облици вршења јавних послова путем одређених форми међуопштинске сарадње одступају од стандардних форми остваривања локалне самоуправе и представљају слабљење њеног политичког садржаја.

Развијена локална самоуправа подразумева право и способност њених јединица да аутономно дефинишу и реализују своје развојне циљеве, али и да омогући непосредно учешће грађана у процесу остваривања локалне самоуправе, тј. доношењу одлука и њиховом спровођењу. Као основни проблем у процесу децентрализације јавља се питање дистрибуције надлежности између локалних и државних органа. Поред традиционалне комуналне надлежности, проширење, односно ефикасније остваривање социјалних надлежности локалне самоуправе постају централно питање њене улоге.<sup>7</sup> Међутим, проблем се додатно усложњава тиме што ово питање отвара проблем величине, степена и типа локалне самоуправе. Обим социјалних надлежности, односно њене одговорности за привредни и социјални развој, зависи и од питања територијалне организације, величине и постојања различитих степена локалне самоуправе, односно – значајнији обим социјалних надлежности захтева двостепену или чак тростепену локалну самоуправу. Дилеме у територијалној организацији, које подразумевају избор између мале или велике јединице локалне самоуправе, засноване, пре свега, на проблему дистрибуције надлежности с једне и демократских потенцијала

---

<sup>7</sup> У савременим друштвима, обележеним општом тенденцијом диференцијације и раста обима послова целокупног управног система, скоро да није могуће направити стабилну и прецизну поделу послова између државе и локалне самоуправе. У одређеним околностима и класични локални послови, као што су комуналне службе, могу постати послови од општег интереса и захтевати интервенцију државе или неког средњег нивоа власти. Ипак, као оријентир у класификацији јавних послова могу да послуже критеријуми претежности интереса и ефикасност обављања.

тих јединица с друге стране, решавају се увођењем виших јединица (степеновањем) или ширим практиковањем удруживања јединица локалне самоуправе.<sup>8</sup> Државе које нису у потпуности решиле питање децентрализације, а у које засигурно спада и Србија, донекле занемарују питање територијалне реорганизације и тенденције јачања социјалних надлежности локалне самоуправе, подводећи их више под питање могуће регионализације, односно институционализације „средњег” нивоа власти, ма како да се он називао, препуштајући локалној самоуправи само комуналне надлежности. Искуства развијених земаља, али и земаља које су окончале процес транзиције показују да се путем правне институционализације и унапређења различитих облика међуопштинске сарадње успешно могу отклонити значајни проблеми у вези са дистрибуцијом надлежности. Остваривање социјалних надлежности подразумева способност јединица локалне самоуправе да дефинишу и реализују развојне циљеве у различитим областима друштвеног живота, способност да препознају потребе грађана, али и способност да решавају проблеме и остварују развој на локалном нивоу. Питање већих надлежности несумњиво да изазива потребу вишестепености, али она може бити остварена на два начина. Више јединице могу имати самосталну уставну или законску егзистенцију, или пак бити резултат добровољног удруживања (нарочито тамо где територијална реорганизација представља осетљиво политичко питање), све у циљу обезбеђења економске стабилности и утврђених стандарда локалних јавних служби, на савременом нивоу.<sup>9</sup> Размена искустава, могућност удруживања средстава, заједнички пројекти, споразуми о услугама, заједнички органи, службе, удружења јединица локалне самоуправе, неки су од механизма који омогућавају вршење поменутих надлежности. Штавише, повезивањем других субјеката, као што су невладин и приватни сектор, али и подручне јединице државне управе, односно службе виших нивоа, са појединим облицима међуопштинске сарадње могуће је остварити значајне користи, као што су обезбеђење или оптималније коришћење људских, организационих, природних, привредних, финансијских, културних и других ресурса, све у сврху ефикасног обављања јавних послова.

---

<sup>8</sup> Пусић, Иванишевић, Павић и Рамљак, 1988, стр. 282.

<sup>9</sup> Влатковић, 2009а, стр. 30.



И поред приговора о неповољном дејству повезивања на политички садржај локалне самоуправе, кроз јачање бирократских и технократских тенденција,<sup>10</sup> међуопштинска сарадња може да представља један од ефикасних начина решавања питања која отежавају, или пак онемогућавају децентрализовано вршење јавних послова. Путем различитих облика међуопштинске сарадње превазилазе се значајни проблеми са којима се суочава локална самоуправа, а чије алтернативно решавање неретко отвара питање промене целокупног концепта локалне самоуправе у једној земљи, што захтева читав низ политичких, економских, али конституционалних промена. Неки од тих проблема су територијално обликовање јединица локалне самоуправе, проблем типа и степена локалне самоуправе, обим послова који је подобан за децентрализовано вршење, начини финансирања локалне самоуправе, обезбеђење њене финансијске аутономности и економске одрживости уопште, поверавање послова од стране ширих територијално-политичких заједница, оптимално и уједначено вршење јавних служби на локалном и уопште нецентралном нивоу, регионално планирање као и уопште проблем регионализације, који може да представља сложено конституционално питање, а у погледу којег није увек неопходна реформа територијалне организације јер се читав низ њених потреба може остварити одговарајућим облицима међуопштинске сарадње и удруживања. Међуопштинска сарадња представља, дакле, могућност децентрализованог вршења читавог низа јавних послова, које јединице локалне самоуправе често нису у стању да врше или су суочене са читавим низом проблема у њиховом вршењу. Величина јединица локалне самоуправе, непостојање финансијских средстава, географска, економска, демографска и друга обележја, карактер одређених јавних послова, те захтев за њиховим континуираним и уједначеним вршењем, једнаком доступношћу јавних услуга – само су неки од чинилаца који стварају потребу сарадње и међусобног повезивања општина.

Међуопштинска сарадња се одвија у различитим формама, иако се под њом првенствено подразумевају дугорочни, институционализовани односи. Не занемарујући неформалне облике сарадње који имају вишеструки значај за функционисање локалне самоуправе, предмет овог рада јесу првенствено институционални облици сарадње. Независно од броја нивоа вертикалне организације

---

<sup>10</sup> Блажић, 2011, стр. 97.

власти и степена локалне самоуправе, разлике између јединица локалне самоуправе су редовна појава. Проблеми се увећавају ако се политичко-територијална подела дуго не прилагођава динамичним променама локалних надлежности.<sup>11</sup> Они могу проистацати из разлике у величини, броју становника, у економским потенцијалима, фискалном капацитету, различитим потребама и сл. Без обзира за који приступ у њиховом решавању да се определи, инструментима међуопштинске сарадње се може обезбедити усклађеније и ефикасније функционисање локалне самоуправе. Предмет овог рада јесте и утврђивање делотворности међуопштинске сарадње као једног од начина да се обезбеди функционалност свих јединица локалне самоуправе, без обзира на фактичке разлике међу њима. На основу искустава која постоје у међуопштинској сарадњи у различитим државама могло би се претпоставити да овим путем и мале и неразвијене општине могу да обезбеде ефикасно вршење послова из своје надлежности, првенствено у областима где оне не располажу потребним капацитетима. Такође, овим путем се утиче на међурегионалну конкурентност, јер се смањују трошкови обављања јавних послова, те повећава њихов квалитет.

Међуопштинска сарадња обухвата више облика, почев од размене искустава и заједничког финансирања одређене инвестиције, споразума о услугама и формирања заједничких органа, тела или служби, националних и међународних асоцијација, до полурегионалних власти, које могу имати и специфичан политички значај. Сваки од ових облика поседује посебна обележја и има посебан значај. Различите су и области у којима долази до сарадње, а углавном се она тиче надлежности локалне самоуправе у области планирања развоја, просторног планирања, заштите животне средине, пољопривреде, инфраструктуре, комуналних делатности, образовања, здравства, социјалне сигурности, спорта, културе итд. Такође, постоје бројни примери поверавања послова из државне надлежности међуопштинским удружењима или другим облицима институционализоване сарадње. С тим у вези, можемо поменути да се облици међуопштинске сарадње могу класификовати према различитим критеријумима. Међуопштинска сарадња може бити факултативна и обавезна, једнонаменска и вишенаменска, функционална и организациона, једнака и неједнака. Посебно је значајно указати на послове интегрисаних облика сарадње, односно заједничких органа, тела, служби, начин њиховог вршења, контроле и финансирања,

---

<sup>11</sup> *ibid.*

надлежности удружења општина, као посебних правних субјеката, њихово функционисање, аутономност и проблем њиховог демократског капацитета, финансирања и особља.

Искуства показују да се добровољна сарадња између општина тешко успоставља у пракси, у неком чвршћем и трајнијем облику. Основни услов за успостављање ефикасне међуопштинске сарадње представља постојање јасно дефинисаног заједничког интереса општина за ступање у одређене институционалне облике сарадње. Најчешће је неопходно постојање спољних подстицаја за њено успостављање који углавном долазе од стране државних органа, али и од стране вишег нивоа у његовом најопштијем значењу. Посебно важну улогу у интензивирању процеса међуопштинске сарадње имају фондови Европске уније. Политика регионалног развоја, која има посебан значај у функционисању Европске уније, подразумева постојање посебних фондова за финансирање уједначеног развоја. Приступ тим фондовима захтева постојање одговарајућих капацитета локалних заједница, те се међуопштинско удруживање јавља као један од основних начина за превазилажење проблема. Такође, недостатак комуникације, страх од губљења утицаја, разлози политичке природе, недостатак финансијских средстава, недефинисане процедуре, само су неки од проблема у остваривању међуопштинске сарадње.

Улога државе у процесу повезивања и сарадње јединица локалне самоуправе не може остати пасивна. Различитим мерама финансијског карактера и одговарајућом правном регулативом питања од значаја за међуопштинску сарадњу, држава – подстичући сарадњу и повезивање јединица локалне самоуправе – ствара услове за обезбеђење већег квалитета у вршењу децентрализованих послова, али и могућност поверавања већег броја послова нецентралним нивоима, бољу координацију државне управе и локалне самоуправе (уколико у сарадњи учествују и подручни органи државне управе и други имаоци јавних овлашћења), децентрализовано планирање економског развоја локалних заједница као и равномеран регионални развој, јачање регионалног идентитета и солидарности, без увођења нових нивоа власти, који отварају читав низ питања уставноправне, политичке, етничке, културне и територијалне природе. Путем одређених облика међуопштинске сарадње који обухватају и привредне субјекте могу да се отварају нове економске иницијативе и

могућности, да се обезбеђују додатна средства за раст инвестиција, приступ различитим финансијским фондовима, утврђују реални развојни програми итд.

Међуопштинска сарадња подразумева и успостављање посебних односа са државом у случају стварања удружења општина, са сопственим органима и надлежностима. Као што је већ наведено, поред стварања нормативних претпоставки за међуопштинску сарадњу и удруживање као њен најзначајнији и најчвршћи облик, те обезбеђења одређених финансијских и других средстава и погодности, држава може поверити додатне послове удружењима општина или другим облицима сарадње и партнерства које општине нису у могућности самостално да обављају. Такође, повезујући се са подручним јединицама државне управе и специјализованим владиним агенцијама, у најразличитијим формама, обезбеђује се већи ниво усаглашености, економичности и ефикасности у вршењу јавних послова, било да су они у надлежности државе или локалне самоуправе и других нивоа власти.

Основни циљ овог истраживања јесте да се укаже на различите традиције, искуства, актуелно стање, основне принципе, те могуће правце развоја међуопштинске сарадње, полазећи од претпоставке да она представља мултифункционалан механизам, чија се улога састоји у превазилажењу разлика у вршењу јавних послова које нужно постоје међу општинама, унапређењу децентрализације, али и у начину превазилажења мноштва проблема у територијалној организацији или у њеној реформи.

Међуопштинску сарадњу, као облик децентрализованог вршења јавних послова и део система локалне самоуправе, посматраћемо као средство за обезбеђење равномернијег регионалног развоја, квалитетнијег и ефикаснијег вршења јавних услуга, као и начин усклађивања организације власти са потребама једног друштва с обзиром на његове структуралне особине и потребе. Анализом релевантних међународних докумената из ове области, првенствено Европске повеље о локалној самоуправи, препорука Конгреса локалних и регионалних власти, решења, искустава и праксе различитих европских држава, те нормативних оквира и примера из праксе међуопштинске сарадње у Србији, указали смо на основне облике међуопштинске сарадње, субјекте сарадње, начин њеног функционисања, области у којима се остварује, природу надлежности, начине финансирања и управљања. С тим у вези, анализирали смо и конкретне предности и недостатке овог облика децентрализованог вршења јавних послова, факторе који је отежавају, те погодности које носи одређени

облик међуопштинске сарадње. Имајући у виду да пракса међуопштинске сарадње није у довољној мери заживела у Србији, те да је још увек отворен читав низ питања у вези са њом, али и другим аспектима децентрализације уопште, настојали смо да путем овог истраживања учинимо подстицај интензивнијем одвијању међуопштинске сарадње у Србији, као начину да се унапреди децентрализација јавних послова, али и превазиђу проблеми са којима је суочена локална самоуправа.

У изради ове дисертације користили смо одговарајућу домаћу и страну литературу. Иако је Србија у прошлости имала веома развијену међуопштинску сарадњу, коју је пратила и одговарајућа теоријска обрада, променом концепта локалне самоуправе њен положај, улога и облици су суштински измењени. Питања међуопштинске сарадње данас код нас нису изложена на целовит, критички и систематски начин. Она се евентуално уопштено или спорадично спомиње у вези са разматрањем статусног дела локалне самоуправе у Србији. Стога смо у обради грађе, која се у великој мери ослања на инострана искуства, користили различите методе – нормативно-правни, компаративни, историјско-правни и социолошки, користећи се економским, статистичким, историјским, социолошким и другим изворима када је то било потребно за обраду питања од значаја за ову дисертацију.

## ДЕО I – ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ

Под међуопштинском сарадњом подразумевају се различити облици интеракције између јединица локалне самоуправе, почев од неформалних облика сарадње до настанка удружења који имају нормативне надлежности, односно карактер полурегионалних власти. Тим пре, неопходно је одредити правну природу и осврнути се на однос међуопштинске сарадње, децентрализације и регионализације.

У овом делу смо анализирали правне основе међуопштинске сарадње, нормативне оквири, али и границе аутономије општина у њеном уређивању. Нормативни оквири међуопштинске сарадње могу бити утврђени највишим правним актом, али и читавим низом материјално-правних прописа, актима јединица локалне самоуправе, али и уговорима грађанског права. Такође, постоје одређени међународни документи који се директно или посредно односе на ову материју, а који су обрађени у посебном делу.

Једно од значајнијих питања међуопштинске сарадње јесте питање субјеката који, поред општина, на различите начине у њој учествују. С обзиром на постојање њених различитих облика, одговор на ово питање не може бити једнозначан. Ту су на првом месту они облици међуопштинске сарадње у које су укључене искључиво општине, али, исто тако, опсег удруживања може бити и шири, па сарадња општина може обухватати и друга правна лица јавног права нпр. више нивое власти, односно њихове подручне јединице, специјализоване владине агенције, па и правна лица приватног права – различите фондације, установе и предузећа. Једно од питања која смо обрадили у овом делу, јесте и географско подручје на којем долази до сарадње у различитим видовима њеног испољавања. Искуства држава у којима постоји развијена међуопштинска сарадња указују на постојање различитих модалитета. Различити облици удруживања и сарадње уопште захтевају различит третман, али и пружају различите могућности. Посебно су карактеристични случајеви повезивања општина које припадају различитим вишим територијалним јединицама, нпр. код другостепене локалне самоуправе, у федералним и регионалним државама, али и повезивања јединица различитих држава, где се отвара и питање граница слободе удруживања.

Посебан третман заслужују удружења, али и заједнички органи, службе и тела настали путем међуопштинске сарадње (интегрисана сарадња) у којима партиципирају и виши нивои власти. Њихова улога превазилази послове локалне самоуправе и под одређеним условима може представљати начин демократизације подручне управе.

Искуства европских земаља показују да се међуопштинска сарадња развијала у различитим облицима. Ако се као критеријуми за одређивање облика међуопштинске сарадње узму степен и облик њене институционализације, карактер и врста послова који су предмет сарадње, издвајају се четири основна облика међуопштинске сарадње у европским земљама: полурегионалне (квази)власти, организације за вршење јавних служби, форумско-мрежне организације и споразуми о сарадњи у пружању услуга. Сваки од поменутих модела има посебна обележја, улогу и значај. Сваки од њих је условљен различитим факторима, стога смо се у овом делу бавили питањем фактора који обликују сваки од наведених облика, њихове предности и недостатке. Блиско везано са овим питањима јесте и аутономност удружења општина. Она је пре свега одређена постојањем и улогом тзв. средњег нивоа власти, степеном децентрализације, али и међузависношћу општина, њиховом географском повезаношћу, односима са централним нивоом. Њихов капацитет може обухватати планирање, одлучивање, усмеравање, али с друге стране она могу бити само агенти својих чланова. Образовање, организација и рад органа таквих удружења представљају битна питања у овом делу. С тим у вези, посебно је обрађено питање демократског легитимитета удружења, нарочито ако оно поседује већа овлашћења у области планирања, те партиципације грађана у вршењу његових послова.

## **1. ПРАВНА ПРИРОДА МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ**

Међуопштинска сарадња представља широко распрострањену појаву чије се порекло приближно подудара са самим настанком локалне самоуправе. Ипак, њен интензивнији развој почиње од средине прошлог века на простору Западне Европе.<sup>12</sup> Развој међуопштинске сарадње је ишао од неформалних контаката и консултација, које иначе представљају свакидашњу појаву у функционисању локалне самоуправе, до

---

<sup>12</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 8.

њене институционализације у облику посебних уговорних аранжмана, заједничких тела, органа, служби, до настанка удружења, тј. асоцијација које располажу сопственим надлежностима, посебним органима, финансијским и другим средствима. Развијао се и садржај те сарадње, од једноставних једнонаменских, који би обухватили техничка и мање значајна локална питања, до настанка вишенаменских облика који могу укључивати и неке стратешке локалне функције. Међуопштинска сарадња се дуго заснивала искључиво на споразуму заинтересованих општина. Временом, постајала је предмет посебне правне регулативе. Сврха државне интервенције је била различита, од настојања да подстиче сарадњу као одговор на немогућност вршења одређених послова од стране јединица локалне самоуправе или да обезбеди одговарајуће форме управљања великим градовима и агломерацијама, до настојања да се путем ње избегну политичке импликације територијалне реорганизације.

Међуопштинска сарадња подразумева различите облике интеракције две или више општина и других јединица локалне самоуправе у вршењу послова из њихове надлежности у које, у одређеним случајевима, могу укључивати и друге субјекте, као што су државни органи, државне јавне службе, органи „средњег нивоа“, правна лица приватног права, тј. предузећа, фондације, удружења и сл. Ипак, у свим појавним облицима који се сматрају међуопштинском сарадњом, кључни чиниоци сарадње су јединице локалне самоуправе.

Поједине државе су суочене са различитим изазовима у погледу функционисања локалне самоуправе, у њима постоје различити системи јавне управе, различити нивои децентрализације. Стога, у свакој од њих међуопштинска сарадња поседује и посебне карактеристике. И поред тога, може се идентификовати неколико покретачких фактора међуопштинске сарадње, које скоро да су заједничке свим земљама које су биле предмет анализе, а посебно су карактеристичне за земље у регији. Ове покретачке силе јесу:

1. обезбеђење ефикасности и ефектности локалне самоуправе,
2. превазилажење административно-територијалне фрагментације,
3. међусобна зависност локалних јединица,
4. смањење неједнакости у вршењу јавних послова,



5. европске интеграције и приступ финансијским фондовима.<sup>13</sup>

Ипак, оваква врста опште и неопходно редуccionистичке перспективе не може да замени детаљну националну или поднационалну анализу. Али, имајући на уму наведене потребе, сврху, те постојећа правна решења, праксе и тенденције у погледу међуопштинске сарадње, упркос разликама које у погледу ње постоје, нарочито у земљама са различитим административно-територијалним системима, те знатним разликама у њеним појавним облицима унутар једног система локалне самоуправе, можемо је анализирати као посебан правни институт.

### 1.1. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ТЕОРИЈИ

У литератури постоји мало целовитих текстова посвећених овом питању. Још мање је оних који би се бавили дефинисањем и правном природом овог феномена. Међуопштинска сарадња се углавном посматра као облик организационог прилагођавања захтевима који се тичу вршења локалних послова. Формално, она се посматра као право јединица локалне самоуправе на међусобну сарадњу или удруживање. Ипак, значај међуопштинске сарадње, који се манифестује и бројем појавних облика, њиховом улогом, организационом структуром итд., па самим тим и њена природа, у већем броју случајева превазилазе формална законска одређења, те захтевају потпунији одговор.

Пусић сагледава међуопштинско повезивање у контексту *територијалне основе* локалне самоуправе. Он набраја предности и мане концепата велике, односно мале локалне управне јединице. По његовом мишљењу, тенденције повећања територијалног опсега темеље се у основи на економско-финансијским потребама.<sup>14</sup> По Пусићу, два су основна структурална одговора на питање величине локалних јединица: степеновање и повезивање. Модерна тенденција је према мањем броју ступњева јер такве „самоуправе над самоуправама“ често знају да развију централистичке тенденције, које гуще аутономију најнижих и са самоуправног становишта обично

---

<sup>13</sup> Osterrieder, Bahloul, Wright, Shaffner и Mozur, 2006, стр. 19.

<sup>14</sup> Пусић, између осталог, наводи да се управне службе модернизују, постају сложеније, ефикасније, људима корисније, али тиме и скупље. Већа средства произлазе из шире базе више људи који производе, који плаћају порезе, више земље и друге имовине, више привредних капацитета, укратко из већег територија (Пусић и сар., 1988, стр. 280).

најважнијих јединица. Као основне предности повезивања наводи велику еластичност и прилагодљивост.<sup>15</sup>

Поповић међуопштинску сарадњу посматра као *облик функционалне регионализације*. Говорећи о регионализму у одређеним европским земљама, наводи између осталих, пример Финске у којој факултативни или обавезни синдикати или удружења општина – са надлежношћу да врше извесне послове државне управе у погледу којих су општине сувише слабе да би их саме извршавале – представљају облике регионализације. Сврха тих спонтано насталих региона, који су касније постали обавезујућа форма међуопштинског повезивања, састоји се у регионалном планирању. Те територије не представљају административне јединице, али поседују правни субјективитет, финансијску аутономност, делегиране надлежности, првенствено у области планирања економског и друштвеног развоја, односно оне представљају облик економске регионализације.<sup>16</sup> Под сличну категорију он подводи агломерације и федерације општина у Белгији, које су снабдевене и одређеним политичким легитимитетом, те могућношћу доношења нормативних аката,<sup>17</sup> као и међуопштинске регионалне заједнице на простору бивше Југославије, које су представљале облике трајне сарадње удружених општина са различитим врстама надлежности, а у одређеним републикама – и оним изворног карактера и карактером друштвено-политичких заједница.<sup>18</sup>

Вучетић међуопштинску сарадњу сматра обликом децентрализације, односно *територијалне реформе*. Он указује да се међуопштинска сарадња разликује од земље до земље према саставу, броју, врстама, надлежностима, степену институционализације, овлашћењима за доношење нормативних аката, степену демократског легитимитета итд. По питању међуопштинске сарадње не постоје стандарди на нивоу ЕУ, већ је регулисање конкретних облика препуштено свакој земљи понаособ. У том контексту он, између осталог, наводи пример Француске, где су кооперације дуго времена биле средство за вршење јавних служби (у Француској је почетком 2007. постојало 2.588 међуопштина). Удружења данас представљају посебна правна лица јавноправног карактера, са стратешким функцијама, па чак и правом

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Поповић, 1983, стр. 29–30.

<sup>17</sup> *Ibid.*, стр. 79.

<sup>18</sup> *Ibid.*, стр. 123 и даље.

самосталног опорезивања.<sup>19</sup> Вучетић констатује да упркос бројности и значају, овакви кооперативни аранжмани представљају само допуну редовној организацији државних система управе, који не замењују постојеће субјекте, већ служе да направе мање или више институционализоване везе између одговарајућих надлештава.<sup>20</sup>

У књизи „Локална самоуправа – реформа локалне самоуправе у Црној Гори“, Блажић и група аутора, у делу о правно-теоријском аспекту повезивања локалних заједница, истичу да простор омнибус локалних власти и поред начела вишестепености, није увек оптимално подручје за вршење појединих функција. Такође, поједине управне делатности треба заједнички обављати за више локалних јединица. Као облици сарадње примерично се наводе различите врсте односа, почев од националних удружења, размене искустава, неформалних конференција и уговора приватног права, до образовања јавноправних лица чији органи располажу надлежностима на подручју удружених јединица. Циљ међуопштинског повезивања јесте *ефикасније и економичније задовољавање локалних потреба*, реализација интереса који се најчешће не могу остварити појединачно, те обављање управних служби где општине интеграцијом најпотпуније испуњавају централно прописане стандарде.<sup>21</sup>

Разматрајући различите облике регионализације у Европи, Комшић закључује: „Ако је територијална реформа оправдана, спајање или дељење општина не би требало да буде једини лек којим се одговара на функционалне тешкоће или демократске захтеве. Територијална реорганизација у виду спајања општина може бити ограничена на локалне ситуације у којима превелико дељење доводи до недостатка финансијских и људских извора. Она се може изводити корак по корак у складу са локалним околностима. Одговор на функционалне потребе може се добити путем сарадње између општина преко које би се надлежности пренеле на међуопштински ниво (законом и/или међуопштинским споразумом); мање заједнице могу остати онакве какве јесу док их подржава народ.“<sup>22</sup>

Hulst и Van Montfort истичу да постоје четири стратегије како се изборити са притисцима на локалну самоуправу које са собом носе савремени процеси друштвено-

---

<sup>19</sup> Вучетић, 2009, стр. 412.

<sup>20</sup> *Ibid.*, стр. 423.

<sup>21</sup> Блажић, Миловановић, Димитријевић и Јовичић, 2003, стр. 185.

<sup>22</sup> Комшић, 2007, стр. 201.

-економског развоја, као што су смањена компатибилност са захтевима технолошке и економске ефикасности обављања јавних услуга, индустријализација и урбанизација, продор тржишних принципа у послове јавне управе, развој јединственог европског тржишта итд. Те стратегије би обухватале: (1) територијалну реформу у виду спајања општина; (2) ограничење аутономије локалне самоуправе; (3) приватну производњу и пружање јавних услуга; (4) међуопштинску сарадњу.<sup>23</sup> Предност међуопштинске сарадње у односу на друге стратегије састоји се у томе што оне захтевају системску промену нормативног оквира, неретко и самог устава, изискују нове трошкове, захтевају нови ниво власти, приватизацију јавних послова итд. С друге стране, међуопштинска сарадња представља комбинацију две важне вредности које прожимају систем управљања у многим европским земљама, а то су локална самоуправа и рационално управљање. Она је *јефтинија, ефикаснија, прилагодљивија друштвено-економским променама и развоју*. Међуопштинска сарадња не представља нови облик управљања. Ипак, они сматрају да у савременом добу брзих промена она врло лако може оправдати своју сврху, лакше него било који други традиционални облик управљања.<sup>24</sup>

Иванишевић међуопштинску сарадњу ставља у исту раван са *степеновањем локалне самоуправе*, описујући је као њену алтернативу или додатак. Он наводи: „Ради успјешног и економичног обављања служби великог територијалног домета, успостављања политичких институција у којима ће се изражавати и обликовати шири, регионални интереси те осигурања дјелотворне помоћи и надзора државе, потребно је да се сустав локалне самоуправе хоризонтално и вертикално интегрира. Та се интеграција у начелу може постићи на два начина, повезивањем и ступњевањем самоуправних локалних јединица. Одмах ваља нагласити да се та два начина међусобно не искључују па се зато, строго узевши, не може говорити о дилеми. Ипак свака земља, сваки сустав локалне самоуправе у становитој мјери преферира један начин интеграције, а другим се користи само као допуном првome.”<sup>25</sup>

Анализирајући облике сарадње између различитих нивоа власти у Шпанији, Font, Gutiérrez Suárez и Parrado-Díez констатују да је Устав из 1978. имао два главна

---

<sup>23</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 4–7.

<sup>24</sup> *Ibid.*, стр. 8–9.

<sup>25</sup> Ivanišević, 2009, стр. 671–672.

циља: слободу за грађане и аутономију за регионе. По њима, то нужно обухвата и могућност успостављања *хоризонталних и вертикалних партнерстава која чине компоненту локалне аутономије*, односно начин функционисања изразито фрагментисане локалне самоуправе. Наиме, иако је општина стекла одређену политичку аутономију, држава је одобрила већину моћи новонасталим аутономним регионима. Другим речима, регионалистичка стратегија је однела превагу над аутономијом локалних јединица. Ипак, створени су повољни услови за стварање уговорних аранжмана између различитих нивоа власти. Сваки партиципант је у принципу способан да преговара у своје име, без потребе да се консултује са другим нивоима власти. Развој социјалне државе као и напори који су уследили да се контролише јавна потрошња, додатно су допринели успостављању хоризонталних и вертикалних партнерстава унутар шпанске државе. Говорећи о различитим облицима сарадње, првенствено са становишта субјеката који у њој учествују, наведени аутори указују и на природу сарадње, њене узроке, значај за функционисање локалне самоуправе и децентрализованог система уопште. Велики број руралних општина и слабости локалних финансија условљавају потребу да локалне власти успостављају партнерства са суседним општинама и вишим нивоима власти како би се испоручиле оне услуге за које су одговорне. Кооперативно функционисање је стратегија која помаже да актери у локалној средини ублаже вечни проблем недостатка ресурса и међузависности. Шпанске општине могу користити две врсте партнерстава како би вршиле своје услуге на учинковитији начин: *mancomunidad* и *конзорцијум*. Први је типичан случај јавних хоризонталних партнерстава на локалном нивоу, а други се односи на вертикална партнерства.<sup>26</sup>

У анализи међуопштинске сарадње у Србији, Павловић Крижанић указује да су се политички и економски проблеми са којима се Србија суочавала последње две деценије – почев од гашења или реструктурирања великих привредних система па до реформи у јавном сектору – у великој мери одразили и на реализацију и на функционисање међуопштинске сарадње. Међуопштинска сарадња се посматра са становишта тешкоћа или немогућности локалних самоуправа да пружају одређене услуге из своје надлежности, које често произлазе из чињенице да упркос највећим регионалним разликама у Европи, у овој земљи постоји монотипска локална

---

<sup>26</sup> *ibid.*, стр. 9.

самоуправа. Наведена ауторка под овим термином подразумева организациони оквир, односно начин вршења оних надлежности локалне самоуправе које оне нису у стању самостално или уз одговарајући квалитет да врше, или пак *средство за обезбеђење регионалног развоја*.<sup>27</sup>

У текстовима стручног карактера, посвећених појавним облицима међуопштинске сарадње у различитим европским државама, не анализирају се питања њене природе, већ се углавном наводе обележја која се заснивају на спољним, формалним манифестацијама, без анализе која би се односила на садржину, суштинска обележја или везу међуопштинске сарадње са сличним, пратећим и ширим феноменима.

У анализи коју је израдила група аутора за потребе УНДП-а, међуопштинска сарадња дефинисана је као било која форма законски признате заједничке активности које спроводе локалне самоуправе, у циљу испуњавања њихових задатака. Ова сарадња такође може да укључи приватни сектор и цивилно друштво. Термин 'локална самоуправа' у овом контексту односи се на било коју поднационалну државну структуру, укључујући регије, градове, области, варошице, села и општине (како урбане тако и руралне).<sup>28</sup>

Дефижије дефинише међуопштинску сарадњу као облик партнерства који подразумева један број локалних или суседних општина, које удружују снаге да би заједно радиле на развоју и управљању јавним службама, услугама и инфраструктури или пружању услуга, како би квалитетније одговорили на потребе њихових корисника и ради развоја локалне заједнице.<sup>29</sup>

У одређеним стручним текстовима могу се уочити и напори да се одреди појам међуопштинске сарадње у неком ширем контексту, који идентификује неке од додатних елемената који представљају битне елементе тог појма, као што су географски дефинисана област, заједничко вршење функција и одређење циља који се састоји у већем квалитету и доступности јавних услуга које врше или које обезбеђују локалне самоуправе. Такође, међуопштинска сарадња се подводи под један шири појам. Она представља компоненту децентрализације, која је израз потребе да се

---

<sup>27</sup> Павловић Крижанић, 2010, стр. 5–8.

<sup>28</sup> Osterrieder и сар., 2006, стр. 3.

<sup>29</sup> Дефижије, 2008.

одговори растућим и све комплекснијим друштвеним захтевима и потребама мобилнијег, некад и претерано фрагментисаног становништва.<sup>30</sup>

## 1.2. ПОЈАМ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ

Међуопштинска сарадња представља различите облике интеракције две или више општина, односно других јединица локалне самоуправе у вршењу њихових надлежности или пружању јавних услуга. Иако се под међуопштинском сарадњом првенствено подразумевају дугорочнији, институционализовани односи јединица локалне самоуправе које су најчешће и територијално повезане, она представља знатно шири феномен, који укључује и различите видове неформалних контаката, размене искустава, координације, узајамне помоћи, заједнички наступ ка државним органима или трећим лицима, заједничко учествовање у пројектима итд.

Основу појма међуопштинске сарадње чине две карактеристике.<sup>31</sup> Она представља *везу између јединица локалне самоуправе које имају заједнички интерес, циљ, обавезу, и у одређеној мери је институционализована*. Мноштво је примера где у међуопштинској сарадњи учествују и органи средњег нивоа, подручне јединице државних органа, јавне службе, приватне организације, предузећа, фондови и удружења. Не улазећи овом приликом у детаље појединих аранжмана који одступају од овог правила, под међуопштинском сарадњом би подразумевали првенствено оне облике кооперације који се тичу интереса локалних самоуправа, оличеним у заједничком обављању надлежности, заједничким службама, координацији и усаглашавању политика, заједничким пројектима, размени искустава, заједничком наступу ка трећим лицима итд.

Друга карактеристика се односи на природу односа између општина.<sup>32</sup> *У основи међуопштинске сарадње стоји сагласност воља, односно добровољност*. Она може бити знатно ограничена, али где год постоје питања у погледу којих је потребно обезбеђење договора, било у формалном или неформалном облику, постоји међуопштинска сарадња. Наиме, међуопштинска сарадња може бити неформална и

---

<sup>30</sup> Пејановић и сар., 2010, стр. 10

<sup>31</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 10.

<sup>32</sup> Под асоцијацијом у овом смислу подразумевамо све облике сарадње који резултирају настанком посебних тела која располажу правним субјективитетом.

развијати се само путем договора, у форми посебних уговорних аранжмана без заједничких органа, или може бити потпуно институционализована, са посебним органима управљања сарадњом. Последњи модел представља *интегрисани* вид сарадње.<sup>33</sup>

Асоцијација, као интегрисани облик међуопштинске сарадње чак и у случајевима када је она предмет законске регулативе, представља резултат сагласности општина за њено *успостављање, функционисање или престанак*. У том смислу, она се разликује од других облика територијалних или функционалних заједница, установљених законом, у којима на неки начин и у некој форми партиципирају јединице локалне самоуправе, а то су најчешће средњи нивои власти (мада се они негде називају и јавним установама као што је нпр. био случај са регионима у Француској) које имају самосталну правну егзистенцију, али јединице локалне самоуправе могу учествовати у избору представничког тела, доношењу неких одлука итд. У одређеним случајевима није једноставно оценити о којем се облику ради. Иако се присуство интегрисаних облика сарадње може уочити у Француској, Белгији, Шпанији, Португалији, Италији, Норвешкој, Финској, појединим покрајинама у Немачкој, у већини кантона у Швајцарској, најилустративнији пример за ово питање јесте један облик међуопштинске сарадње у Француској. Закон установљава урбане заједнице (*communautes urbaines*) и одређује читав низ обавезних послова овог тела, али одлука о успостављању конкретне урбане заједнице је на општинама. Оне могу заједницу напустити или је у потпуности распустити.<sup>34</sup> Слично је и са планинским заједницама у Италији, урбаним заједницама у Немачкој, *mancomunidad*-има у Шпанији итд. Такође, обавезна међуопштинска сарадња, која се установљава одлуком виших нивоа по одређеним питањима, елиминише аутономију воље општина у погледу заснивања сарадње, некад и избора партнера и избора њеног предмета, али и даље је присутан елемент консенсуализма, бар у погледу функционисања и одлучивања.

Као критеријуми разликовања интегрисаних облика међуопштинске сарадње и других територијалних или функционалних заједница, у случају када они имају облик партиципације општина у свом функционисању, могли би у најопштијем навести

---

<sup>33</sup> *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007*, 2007, стр. 9.

<sup>34</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 11.



следећа питања, која ће бити детаљније описана у деловима који се односе на обележја различитих облика сарадње:

- Акт успостављања конкретне заједнице. Без обзира што се путем закона или другог општег правног акта вишег нивоа могу уредити одређена питања од значаја за постојање заједнице (законски се правно институционализују), у свим случајевима када одлуку о успостављању конкретне заједнице самостално доносе општине (и други субјекти), које могу и иступити из таквих заједница, може се говорити о облику међуопштинске сарадње.

- Начин образовања и уређивања органа. Овај критеријум је више помоћног карактера. Уколико је одређена конкретна заједница установљена законом или другим актом вишег нивоа, а општинама препуштено да споразумно уреде организацију, улогу и рад органа, те изврше њихов избор – може се говорити о облику међуопштинске сарадње. Ипак, овај случај треба разликовати од случаја партиципације општина у органима вишег нивоа, односно учешћа у њиховом избору (делегирање чланова представничког органа) јер се ради о кумулативном услову. Такође, у сврху обезбеђења одређеног демократског легитимитета, јавности у раду, равноправности укључених субјеката и заштити „слабијих“ учесника, постоје примери да се у одређеним случајевима регулише организациона структура међуопштинских заједница, образовање органа, начин њиховог избора, партиципација општина итд. чиме се ипак не дира у природу таквих интеграција као облика сарадње, јер су испуњени неки други елементи консенсуализма општина у погледу уређења организационе основе.

- Начин одређивања надлежности (и вршења надзора над њима). У овом погледу је присутно неколико могућности. Основни облик је да општине самостално уређују то питање. Није реткост да држава пропише одређене обавезне надлежности међуопштинске сарадње, али увек постоји могућност њиховог проширивања на основу одлуке учесника у сарадњи. Надзор у различитим облицима остварују саме општине. Такође, надзор од стране државе врши се у оној мери у којој се врши и над надлежностима општина, које су основни предмет сарадње, сем у случају поверавања државних послова том облику организовања, који се у овом случају врше од стране општина, али уз надзор и финансирање централног или другог вишег нивоа.

- Начин доношења одлука. У случају када се тражи консенсус укључених субјеката, може се говорити о облику сарадње, без обзира како да је он формално означен, нарочито ако одлуке подразумевају потврђивање општинских органа, као и када представници у заједничким органима интегрисане сарадње представљају делегације општине, а не изабране чланове из изборних јединица које се поклапају са територијом општине.

- Начин финансирања. Ако јединице локалне самоуправе споразумно уређују начин финансирања заједнице постоји облик сарадње. Финансирање неретко превазилази учешће самих општина. Најтешње је повезано и нераздвојиво од присуства неког од претходно наведених елемената, али унапред утврђени износи које су општине дужне да уплате одређеној заједници, органу, служби, тешко да могу бити подведени под облик сарадње, а имајући у виду начин финансирања локалне самоуправе у Европи,<sup>35</sup> такво решење представља пуки изузетак.

Теоријски, могуће је замислити различите комбинације наведених могућности, али би се могло констатовати да се у сваком случају где је испуњен *бар један* од ових критеријума ради о неком облику међуопштинске сарадње, с тим што је она у случају када је испуњен мањи број услова, врло ниског интензитета.

### 1.3. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Анализом различитих облика и пракси међуопштинске сарадње у Европи, може се уочити њена веза са настојањем да се обезбеди одговарајући децентрализован систем вршења јавних послова. Децентрализација, иако тренд у европским државама, показује различите модалитете испољавања. Историјски, политички, културни, социолошки, економски и други елементи њене детерминације не омогућавају формулисање општих начела који би били прихватљиви у свакој држави. Савремени друштвено-економски процеси захтевају еластичне облике организације власти и јавних служби, који ће организационо и функционално бити усклађени са потребама конкретне средине. Хијерархијска пирамидална структура политичких организација је

---

<sup>35</sup> Финансирање локалне самоуправе у европским земљама никад се у потпуности не обезбеђује из сопствених (изворних) прихода. И у случајевима израстите фискалне децентрализације значајан износ средстава се обезбеђује путем трансфера од стране државе.

показала бројне слабости, па се прелази на другачије моделе, који се одликују „већом флексибилношћу, већом политичком и финансијском аутономијом, кооперативнијим системом односа, хоризонталним линијама организовања и веза, сарадњом, већом иницијативом чинилаца власти, већом партиципацијом грађана и органа, флексибилнијим предузетничким институцијама и институционалним иновацијама.“<sup>36</sup> Ипак, локална самоуправа као политичка институција не дозвољава олаке промене њеног концепта, који уз то најчешће има и одређено историјско утемељење. Интензитет промена друштвених потреба није могуће пратити променама територијалне организације или улоге различитих нивоа власти. Децентрализовано вршење јавних послова дубоко задире у питање територијалне организације. Свака промена у том правцу са собом носи и одређене опасности. Ипак, искуства значајног боја европских држава показују да територијална реорганизација није једини пут превазилажења проблема. Класичне форме могу бити допуњене одговарајућим механизмима сарадње, удруживања, интеракције, увођења политичности, посебног статуса градских средина итд. Иако се међуопштинска сарадња првенствено тиче надлежности локалне самоуправе, а имајући у виду критеријуме по основу којих се врши вертикална подела надлежности, природу надлежности локалне самоуправе, аутономност нижих јединица у њиховом вршењу, захтеве за оспособљеношћу локалних јединица, ефективност сарадње итд. – за њено разумевање је неопходно сагледати карактеристике управног система једне земље, те положај локалне самоуправе у њој. Природа те сарадње заснива се на систему и *обележјима децентрализације* конкретног управног система. Полазећи од хипотезе да међуопштинска сарадња може представљати један од начина уподобљавања управног система потреби за одговарајућим обликом децентрализованог вршења јавних послова, осврнућемо се на њена основна теоријска обележја децентрализације и место међуопштинске сарадње у њој.

У теорији се неретко врши разликовање децентрализације од локалне самоуправе, према којем децентрализација представља административно-организациони, а локална самоуправа посебан правно-политички појам.<sup>37</sup> Под

---

<sup>36</sup> Димитријевић и Вучетић, 2011, стр. 47.

<sup>37</sup> Ђорђевић сматра да између локалне самоуправе и децентрализације постоји суштинска разлика, при чему је локална самоуправа политички, а децентрализација административни појам. Децентрализација

децентрализацијом се подразумева преношење одређених функција из надлежности централних на нецентралне (локалне) органе.<sup>38</sup> Те надлежности су углавном извршног и управног карактера. Органи на које се државне надлежности преносе јесу изван државне хијерархије, тј. они нису у положају субординираности према државним органима него, напротив, имају извесну самосталност. Органи јединица локалне самоуправе могу бити једни у низу субјеката на које се преносе одређени државни послови. „Децентрализоване (управне) послове може да обавља јавно-правна корпорација формирана на територијалној основи (локална самоуправа), али и она која је формирана на функционалној основи ()“.<sup>39</sup>

Келзен врши разликовање централизоване од децентрализоване државе спрам територијалног важења правних норми у њој. Идеја децентрализације, по Келзену, јесте „обично спојена са идејом већег броја органа, од којих се сваки налази у подручју у коме се простире његова надлежност“.<sup>40</sup> Он наводи да децентрализоване државе представљају правни поредак који се састоји од правних норми које имају различита територијална важења: једне се примењују на целој територији државе, а неке само на одређеним деловима, тј. на подручјима локалне или регионалне самоуправе.

Марковић локалну и регионалну самоуправу<sup>41</sup> подводи под територијалну децентрализацију у ширем смислу, али јасно разликује наведене појмове које, по његовом мишљењу, између осталог опредељује природа локалних, односно децентрализованих послова у ужем смислу. Територијална децентрализација, у ширем смислу, у зависности од величине територије на којој се конституише, може бити

---

подразумева преношење извршних послова из надлежности централних органа на органе локалног административног карактера, које бира локално становништво и који су у односу подређености (Ђорђевић, 1973, стр. 439).

<sup>38</sup> Благојевић јасно разликује појмове децентрализације и локалне самоуправе. Он наводи да локалну самоуправу битно одређују две компоненте: политичко-организациона, која подразумева непосредно одлучивање или учешће грађана у одлучивању о локалним пословима, и материјална компонента која представља круг изворних послова локалних заједница. С друге стране децентрализација подразумева преношење извршења једног дела државних послова локалним органима (Благојевић, 2000, стр. 94).

<sup>39</sup> Маринковић, 1998, стр. 19–20.

<sup>40</sup> Келзен, 1998, стр. 373.

<sup>41</sup> Појмом територијалне децентрализације у ширем смислу може се обухватити и појам територијалне аутономије. Њиме се, за разлику од појма локалне самоуправе, који обухвата аутономију локалних од централних државних органа у сфери локалних послова, обухвата аутономија у области законодавства која се додељује јединицама територијалне аутономије. Закони јединица територијалне аутономије, за разлику од државних закона, не важе на целој државној територији, него на територији аутономне јединице и имају слабију правну снагу од државних закона, који су, у строгом смислу речи, једини примордијални закони у држави (Марковић, 2008, стр. 403).

локална самоуправа (у локалним заједницама) и регионална територијална аутономија (у ширим заједницама, регионима). Ту нема никаквог преношења државних послова, него самоуправног обављања локалних и регионалних послова, као својих послова (оригинерних, непренесених). У ужем смислу децентрализација је поверавање државних послова, које органи локалне самоуправе и територијалне аутономије врше као пренесене, туђе послове. По његовом мишљењу, у ширем значењу „територијална децентрализација, у смислу локалне самоуправе, превазилази значење децентрализације у смислу преношења послова државне управе од стране централних нецентралним и недржавним (непосредно изабраним од стране грађана или представништва грађана) органима.“ Она се као установа одликује независношћу од државне власти, она је аутентично локална самоуправа.<sup>42</sup>

Томић говори о самоуправној децентрализацији када постоји одређени ступањ самоуправности нецентралних органа у вршењу тачно одређених управних послова. Они су у слабој зависности од центра, тако да правна контрола над њиховим „јавним активностима“, релативно самоуправног карактера, редовно погађа једино законитост, а не и питања целисходности.<sup>43</sup>

По мишљењу Пусића, главни политички облици децентрализације јесу: подељена сувереност, тј. федерација, конфедерација и други облици сложених држава, територијална децентрализација – нарочито локална самоуправа, и коначно стварна децентрализација, преношење управних послова с једног централног организационог система, обично државе, на поједине организације које се налазе ван тог система или су бар под слабијим утицајем центра.<sup>44</sup>

С обзиром да суштину локалне самоуправе, поред самоуправног начела, чини круг изворних надлежности, поставља се питање на основу којег критеријума се може прецизно извршити разграничење државних и локалних послова. Такође, разликовање децентрализације и локалне самоуправе заснива се на природи послова на које се односе, те односима који из такве природе проистичу. Круг самоуправних локалних послова, који представља изворну надлежност локалне заједнице, треба да се састоји од послова чијим се обављањем може, стварно и формално, утицати на живот и развој

---

<sup>42</sup> Марковић, 2008, стр. 402-403.

<sup>43</sup> Томић, 1990, стр. 194.

<sup>44</sup> Пусић, 1975, стр. 83.

локалне заједнице.<sup>45</sup> Ипак, у савременом друштву скоро да није могуће направити стабилну и прецизну поделу послова на државне и локалне. С једне стране то онемогућава општа тенденција диференцијације и раста послова укупног управно-територијалног система, а с друге стране веза између компонената које чине систем управљања јавним пословима је таква и толика да чак и типично локални послови у одређеним околностима могу постати од регионалног или чак и општег интереса. Ипак, обим и структура послова локалне самоуправе, односно степен поделе и однос државних и локалних послова, показују статус локалне демократије и степен аутономности локалних заједница.<sup>46</sup> Недовољно стабилизаном појму изворног делокруга доприноси и чињеница да не постоје, уз све напоре теорије и законодавне праксе, прецизни критеријуми за разграничење послова локалне самоуправе од државних послова, те степен самосталности њених органа у њиховом обављању.<sup>47</sup> Несумњиво, утврђивање надлежности локалне самоуправе је ствар избора уставотворца и законодавца. У свом избору он је ипак ограничен читавим низом објективних фактора, али не треба занемарити чињеницу да дистрибуција надлежности најчешће представља резултат политичких односа унутар једне државе.

Приликом одређивања локалних послова, уставотворац и законодавац придржавају се одређених мерила, која примењују алтернативно, а најчешће кумулативно. Најчешће се примењују мерила према којима се као локални послови могу сматрати: послови код којих је просторна близина корисника услов њиховог успешног обављања; послови чији је предмет смештен локално, у појединој локалној јединици; послови који се успешно могу обавити локалним средствима; послови којима се задовољавају специфичне локалне потребе.<sup>48</sup>

Европска повеља о локалној самоуправи из 1985. године прокламује начело супсидијарности.<sup>49</sup> Међутим, проблем настаје у покушају његовог прецизнијег одређења. „Начело супсидијарности не може прецизно, конкретно и несумњиво утврдити шта којем нивоу одлучивања и управљања, односно организације или

---

<sup>45</sup> Марковић, 2008, стр. 406.

<sup>46</sup> *Документи реформе локалне самоуправе у Црној Гори*, 2002, стр. 181.

<sup>47</sup> Влатковић, 2009а, стр. 39.

<sup>48</sup> Пусић и сар., 1988, стр. 277-281.

<sup>49</sup> „Јавни послови ће се по правилу вршити од стране оних власти које су најближе грађанима. Приликом преношења одговорности на неку другу власт водиће се рачуна о обиму и природи посла, као и о захтевима ефикасности и економичности.“ (*Европска повеља о локалној самоуправи*, 1985, чл. 4, ст. 3).

институције припада [...] Међутим, начело супсидијарности може бити вредно упућујуће правило о начину и правцима у којима треба тражити решење. Тако се бар искључују велики промашаји у опредељивању степена и облика вршења друштвених послова.<sup>50</sup>

Једном речју, мотиви законодавца приликом одређивања надлежности локалне самоуправе, било њеног изворног или повереног делокруга могу бити различити, но суштински, држава је суверена у одређивању степена и облика децентрализације.<sup>51</sup> Тако се послови јединица локалне самоуправе могу сматрати децентрализованим,<sup>52</sup> било да су они по својој природи локалног, регионалног или општег карактера, с тим што се некад може уочити разлика међу некима од њих, када се успостављају различити облици односа са вишим нивоима у погледу уређивања, остваривања, надзора, финансирања, заштите итд.

У том контексту требало би навести и мишљење Петровића, који наводи да су јединице локалне самоуправе, као и аутономни региони, појавни облици територијалне децентрализације. Без обзира којег степена оне биле, на јединице локалне самоуправе (за разлику од аутономних региона) држава преноси квалитетно мању власт – управну власт у ужем смислу, која се састоји у доношењу управних аката, у закључивању управних уговора, материјалном извршењу, те обично уску „власт владе“ која улази у управну власт у ширем смислу и састоји се у доношењу општих правних аката који служе извршењу закона, те усмеравању и усклађивању рада локалних органа и служби.<sup>53</sup>

Међуопштинска сарадња представља начин вршења послова локалне самоуправе. Број тих послова и њихов карактер варирају код различитих облика сарадње и у различитим државама. Није редак случај да поједини облици међуопштинске сарадње, нарочито ако се ради о интегрисаној сарадњи или јавноправним асоцијацијама као њиховом најинтегрисанијем облику, поседују и

---

<sup>50</sup> Влатковић, 2009а, стр. 74.

<sup>51</sup> У том контексту можемо навести и став Јовичића по коме „И постојање и целокупно функционисање система локалне самоуправе су у потпуности ствар централних органа. Као што су створили тај систем, они га могу и изменити, па у крајњој линији и укинути.“ (Јовичић, 1996, стр. 10)

<sup>52</sup> Милосављевић наводи да је логично очекивати да послове централног значаја обављају централне власти, а послове локалног значаја локални органи. Део јавних послова се утврђује као надлежност локалних органа, они чине њихов изворни делокруг и представљају децентрализоване јавне послове (Милосављевић, 1990, стр. 1299).

<sup>53</sup> Петровић, 2003, стр. 5.

обавезне надлежности. Такође, постоје случајеви где држава поверава одређене послове интегрисаним облицима међуопштинске сарадње. Ипак, суштину послова који се врше путем међуопштинске сарадње чине послови из надлежности локалне самоуправе. У том погледу може се, у најопштијем смислу, говорити о постојању две врсте послова, који су углавном последица ограничења појединих јединица локалне самоуправе, које се опредељују за сарадњу: (1) *послови координације и планирања*, и (2) *оперативни послови, који подразумевају заједничку производњу јавних услуга*.<sup>54</sup>

Суседне општине не само да су везане географски, већ и економски, друштвено и културно. Економска активност у једној неминовно производи економске реперкусије и у суседним општинама. Такође, остваривање одређених надлежности по својој природи захтева сарадњу, као што је случај са заштитом животне средине, одређеним комуналним пословима (нпр. водоснабдевање, електрификација, управљање отпадом итд.), просторним планирањем, економским развојем итд. Квалитет јавних услуга које врше јединице локалне самоуправе захтева и одговарајућа средства. Удружене јединице локалне самоуправе лакше обезбеђују материјална и финансијска средства, као и кадрове, те обезбеђују већи квалитет или уједначенији ниво услуга које врше.

Једном речју, међуопштинска сарадња, било о којем њеном облику да се ради, представља *вид децентрализованог вршења јавних послова*. Ти послови се и даље врше са нецентралног нивоа, држава не преузима никакву додатну улогу којом би се смањило степен самосталности нецентралних субјеката, односно децентрализовани карактер тих послова и оснажиле централистичке тенденције државе или ојачала државна контрола. Међуопштинска сарадња представља само *избор организационог облика вршења послова из надлежности локалне самоуправе, односно поверених послова у неким случајевима обавезне сарадње, на који су јединице локалне самоуправе изричито или на посредан начин овлашћене*. У случају када општине консенсуално приступе сарадњи, изаберу форму, одреде улогу те сарадње, институционализујући је обликом вршења неких од послова из свог изворног делокруга, можемо говорити о концентрацији послова из изворног делокруга локалне самоуправе. То и даље остају послови јединица локалне самоуправе које су укључене у сарадњу; оне из те сарадње

---

<sup>54</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 13.



могу и иступити, задржати одређене облике надзора над вршењем тих послова и партиципирати у доношењу одлука и управљању сарадњом. У неким случајевима се може говорити и о централизацији локалних послова и то у случају када настају нова лица јавног права која располажу јавним овлашћењима, сопственим органима и надлежностима, финансијским средствима, а поседују и демократску легитимацију, евентуално и непосредним избором неког органа од стране грађана. Чак и у случају обавезне сарадње, где држава одреди читав низ елемената који чине садржину, па чак и форму те сарадње, почев од организационог облика, заједничких послова, финансирања, међусобних односа учесника сарадње, оставља се неки елемент преко којег општине договором утичу на функционисање такве заједнице, те обезбеђују своје интересе. У супротном, такав облик повезивања се не би могао сматрати међуопштинском сарадњом и представљао би неки други облик децентрализације.

У случају када је резултат међуопштинске сарадње настанак заједничких органа, служби, установа, предузећа, ти облици представљају, са становишта децентрализованог карактера послова који врше, организационе облике који поседују функционалну самосталност, а поједини аутори је означавају функционалном децентрализацијом. Уколико пак, међуопштинска сарадња за резултат има чвршће облике интегрисаности, (посебно настанак јавноправних удружења) са сопственим органима, ресурсима и надлежностима за територију укључених општина које подразумевају и доношење нормативних аката (негде чак и правом на опорезивање, а изузетно или у перспективи и непосредним демократским легитимитетом), са становишта вршења послова од стране једног територијалног колективитета, можемо говорити и о облику *територијалне децентрализације*, без обзира што он није изричито установљен највишим правним актом.

#### **1.4. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА И ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА**

Један од основних разлога настанка различитих облика међуопштинске сарадње представљају *територијална ограничења* локалних јединица. Наиме, међуопштинска сарадња представља одговор на неусклађеност територијалне основе и надлежности које се у одређеном управном систему поверавају локалном нивоу. Повећање

територијалне основе за одређене локалне послове представља у одређеним случајевима нужан услов њиховог вршења.

Питање надлежности локалне самоуправе које се остварују путем међуопштинске сарадње блиско је везано са питањем територијалне основе њених јединица.<sup>55</sup> Колика треба да буде и шта све треба да захвати територија јединице локалне самоуправе једно је од најважнијих питања везаних за локалну самоуправу. То је питање мерила на основу којих се врше територијалне поделе државе на локалне јединице. Приликом те поделе природно се намеће уважавање неколико чинилаца: површина територије, становништво, границе локалних интереса, врсте и обим делатности чијим се обављањем ти интереси задовољавају. Најчешће примењивана мерила путем којих се чини спој тих чинилаца у једну локалну јединицу јесу: хомогеност, која може бити природна (географска разграниченост, хомогеност сировинске базе, демографска хомогеност) и друштвена (привредна, културна, хомогеност по јавним службама); гравитација ка одређеним институцијама; комплементарност која подразумева да целина произлази из разних природних и друштвених фактора који се допуњавају међусобно у што комплетнијем задовољавању потреба људи који живе на дотичном подручју; и предвидиви привредно-финансијски капацитети локалне јединице.<sup>56</sup> Сваки од наведених чинилаца има једнаку улогу и код настанка међуопштинске сарадње. Међутим, у оба случаја нема једнозначне процене ни примене тих мерила. Тако, на пример, мерило хомогености може обухватати привредну, етничку, културну или какву другу хомогеност. Притом је општеприхваћен став да су мање локалне јединице погодније за остваривање локалне демократије, тј. локалне самоуправе. Оне омогућују лакши

---

<sup>55</sup> „Повећање територија општине не дјелује на истодобно повећање њезиног финансијског капацитета, нити утиче на главне показатеље опсега управне дјелатности, оптерећености и квалифицираности управних кадрова и унутрашње расподјеле средстава у општинској управи (...) дакле, величина општинског подручја, један је од многобројних елемената, ни непобитно јачи ни нужно пресуднији у свом дјеловању, од неодређеног низа других» (Пусић, 1968, стр. 16–23). И друга истраживања показују исте резултате. Тако се негативна корелација проналази између просечне величине основних локалних јединица и националног дохотка *per capita*, па према томе нису оправдана уобичајена очекивања да веће јединице аутоматски остварују и веће приходе (ти су показатељи анализирани на узорку од 40 земаља света). Утврђено је да с порастом националног дохотка опада просечна величина основних локалних јединица (то додуше вреди само за 28 проматраних земаља). Исто тако се не утврђује позитивна корелација између величине државног територија и величине локалних јединица па стога велике државе (по територију) не морају имати и веће локалне јединице (Павић, 2010, стр. 82–83).

<sup>56</sup> Пусић и сар., 1988, стр. 277–280.

приступ локалног становништва институцијама локалне самоуправе. „Велике јединице локалне самоуправе отежавају локалном становништву учешће у демократском животу своје јединице локалне самоуправе. Са демократског, тј. политичког становишта, најважније је да у утврђивању 'мере' локалне јединице свој глас да и локално становништво, које најбоље осећа докле се простиру границе једне локалне заједнице. Али, како је територијална подела земље у целини од државног интереса, то се она спроводи државним актом, какав је закон, с тим што се о подели обавезно консултује локално становништво.“<sup>57</sup> Основна разлика између наведених метода окрупњавања се састоји у томе што утврђивање, процену и квантификацију мерила код међуопштинске сарадње одређују саме локалне самоуправе, а не законодавац.

Међуопштинска сарадња представља веома развијену појаву у државама у којима постоји велики број јединица локалне самоуправе. Шпанија у којој постоји преко 8.000 општина, са малим територијалним опсегом и малим бројем становника развила је веома садржајну међуопштинску сарадњу, са различитим наменама, облицима и субјектима. У Шпанији постоје стотине *mancomunidades*-а, као најразвијенијег и најчвршћег облика међуопштинске сарадње. Сличан је случај у погледу броја општина и са Италијом, као и у Швајцарској са преко 2.700 општина. Ипак, најизразитији пример развијене међуопштинске сарадње јесте Француска. Чињеница да унутар ње постоји преко 36.000 општина, од којих је скоро 21.000 са мање од 500 становника, није довела до радикалних промена територијалне организације, гашења или спајања општина, као ни задирања у њихову аутономију. У Француској егзистира око 19.000 ентитета међуопштинске сарадње.<sup>58</sup> Међуопштинска сарадња се, стога, неретко јавља као алтернатива територијалној реорганизацији, а у извесној мери и увођењу политипске локалне самоуправе што представља политички веома осетљива питања јер могу да задиру у аутономност јединица локалне самоуправе, традиционалне и историјске вредности, а отварају и питање степеновања, надлежности и легитимитета нових јединица итд.

Компаративна анализа не показује да у свету постоји или је постојала идеална територијална организација која би обезбедила бар приближно једнаке могућности свакој јединици локалне самоуправе, ма којем степену припадала, да се на једнак

---

<sup>57</sup> Марковић, 2008, стр. 405.

<sup>58</sup> Приручник за међуопштинску сарадњу: нацрт за унутрашње коришћење, 2009, стр. 9.

начин односи према пословима који су јој стављени у надлежност. Умногосте је то последица сложености критеријума по којима се врши територијално омеђавање тих јединица.

Политипска локална самоуправа у одређеној мери може да реши те проблеме, али ниједно правно решење не може бити у тој мери идеално да прати све друштвене и економске промене. Разлике у капацитетима, па самим тим и у могућностима скоро су па природна појава међу јединицама локалне самоуправе у свакој држави. Увођење већег броја типова, поред тога што се често заснива на произвољним критеријумима, компликује систем до мере да се замагљује одговорност, слабе механизми надзора, отежава функционисање, једном речју – успоставља се компликован систем који тешко функционише. Уосталом, организациона самосталност локалне самоуправе подразумева и могућност прилагођавања свих аспеката вршења њених послова према сопственим могућностима, нарочито имајући у виду да се путем међуопштинске сарадње углавном врши управна делатност.

У ширем смислу би се под тим подразумевала и могућност сарадње у питањима када интерна управна структура није у могућности да обавља предвиђене послове или када заједничко вршење доноси одређене користи. Један од најзаступљенијих облика сарадње управо подразумева вршење одређених послова од стране једне за више других општина, на основу њиховог међусобног договора. Право на формирање сопствених управних органа и служби, сем у случају изричитог ограничења, углавном подразумева и могућност више јединица да у том погледу наступе заједнички. Локалној самоуправи се признају различита овлашћења с циљем задовољења одређених општих и заједничких интереса њиховог становништва. Могућност остварења тих интереса подразумева нужно и слободу избора начина да се ти интереси остваре у границама закона, а један од њих је и право на међусобну сарадњу. У том контексту је значајно указати и на одредбу Европске повеље о локалној самоуправи, не само по томе што је она прихваћена у највећем броју европских земаља, већ и зато што представља кодификацију најбоље праксе и одређени стандард у правној институционализацији локалне самоуправе, а према којој „Локалне власти имају право да, у вршењу својих овлашћења међусобно сарађују и да, у складу са законом, формирају конзорцијуме са другим локалним властима ради вршења послова од

заједничког интереса.<sup>59</sup> На основу наведеног може се констатовати да међуопштинска сарадња представља право јединица локалне самоуправе да изабере начин остваривања надлежности које јој стоје на располагању. Чак и у случају када држава поверава један број својих послова јединицама локалне самоуправе, предвиђајући њихово заједничко вршење од стране локалних јединица као обавезујуће, задржавајући притом и одговарајуће механизме надзора својствене таквом виду поверавања (уз одговарајући ниво њиховог прилагођавања својим потребама), о таквој међуопштинској сарадњи можемо говорити као о децентрализованом облику вршења јавних послова, с тим што је аутономија воље, односно дискреционо овлашћење јединица локалне самоуправе у одређеној мери мање.

### 1.5. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА И РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА

Имајући у виду потребу које се задовољавају путем међуопштинске сарадње, као што су регионално планирање, координација локалних политика, вршење јавних услуга од ширег значаја путем заједничких служби или вршење једног броја управних послова, међуопштинску сарадњу можемо посматрати и као *особен вид регионализације*.<sup>60</sup> То нарочито долази до изражаја у државама које немају средњи ниво организације власти, или у којима локална самоуправа располаже већим нивоом надлежности, у условима територијално малих јединица локалне самоуправе итд.

Поједини облици међуопштинске сарадње се с правом називају полурегионалним (квази)властима, јер располажу већином инструмената који су карактеристични за регионе, иако нису као такви признати највишим правним актом. Ипак, у оцени појединих облика сарадње јединица локалне самоуправе треба бити

---

<sup>59</sup> *Европска повеља о локалној самоуправи*, 1985, чл. 10, ст. 1.

<sup>60</sup> Комшић говори о три основна типа регионализације у Европи, то су еволутивна регионализација унутар постојећег система локалне самоуправе. „Ради се о тенденцији да се уместо формалног успостављања новог нивоа организације власти, користе постојећи, њиховим прилагођавањем циљевима регионализације (Шведска, Немачка).“ Други облик, по његовом мишљењу, представља модел регионалне децентрализације унитарне државе, где се формално конституишу региони, али они немају виши или другачији статус од локалних органа власти (Француска, Португалија). Трећи модел, који он назива политичком регионализацијом, односно институционалним регионализмом, „карактеристичан је по високом степену регионалне аутономије и конститутивности региона (области, покрајине) у организацији и профилисању карактера централне, државне власти.“ (Комшић, 2007, стр. 16)

обазрив имајући у виду да се региони јављају у веома различитим институционалним облицима, држећи се одговарајућих критеријума у њиховој класификацији.

Поповић истиче: „Сматра се да је један од разлога за појаву регионализма и потреба за увођењем нових техника планирања, које иначе не могу да се уклопе у постојећу административно-територијалну поделу. Нарочито потребе просторног планирања захтевају планирање на ширим подручјима, тако да су локалне јединице уски оквири за примену техника просторног и економског планирања. Има, међутим, случајева када примена нових техника економског планирања не захтева нове облике територијалне децентрализације, већ се она уклапа и у постојећу територијалну организацију, али се настоји да се економским планирањем постигне већа ефикасност у оквиру постојеће централне управе.“<sup>61</sup> Циљеви и сврха међуопштинског повезивања у потпуности подржавају наведени став. Иако се организације које настају путем одређених облика међуопштинске сарадње не могу означити територијално-политичким,<sup>62</sup> односно институционалним регионима, они то јесу у *функционалном смислу*. Ти региони нису формално успостављени као нови ниво власти, односно већи степен локалне самоуправе, али они остварују функције једног таквог нивоа, а образују се одлуком јединица локалне самоуправе. Такође, не може им се отписати ни одређено формално регионално одређење од стране државе. То се односи на ситуације у којима држава прописује обавезну сарадњу у вршењу одређених послова локалне самоуправе. Тај степен формалног одређења је већи у случају да држава одреди и територијално подручје на којем се сарадња може или мора успоставити, а мањи у случају прописивања стандарда или услова који поједине локалне самоуправе морају да испуне у вршењу тих послова или да би их уопште могле вршити.

Општине које располажу већим надлежностима, али и други нецентрални органи, па чак и одређени деконцентрисани државни органи и службе, оснивањем асоцијација или других облика интегрисаности, за подручје својих територијалних (месних) надлежности којима поверавају део својих овлашћења, концентришући их у

---

<sup>61</sup> Поповић, 1983, стр. 3.

<sup>62</sup> „Политичка регионализација увек подразумева демократско учешће у регионалној управи, тј. она подразумева постојање једне ефективне регионалне скупштине са регуларним овлашћењима и једну изборну регионалну владу, коју не именује орган на националном нивоу. У томе се и састоји разлика између политичке и административне децентрализације.“ (*Ibid.*, стр. 12).

једном центру, стварају на тај начин регионе.<sup>63</sup> Такви *функционални региони* располажу значајним инструментима који се тичу регионалног задовољавања јавних потреба, остајући притом децентрализованог карактера. Иако у тим случајевима некад долази и до смањивања садржаја локалне самоуправе, кроз *концентрацију* њихових надлежности, те јачања одређених бирократских тенденција и смањивања демократског потенцијала локалних јединица, имајући у виду да одређени јавни послови не би могли да се врше од стране територијално уситњених јединица и оних са недовољном економском и популационом базом, тј. да њихово вршење не би имало одговарајуће ефекте, производило би продубљивање неравномерног развоја итд., послови вршени од стране субјеката међуопштинске сарадње би и даље остали децентрализованог карактера, са већином предности које као такви са собом носе.

Државе у којима постоје потребе за регионалним планирањем или уопште вршењем одређених јавних послова с једне стране, и политички отпор регионалној децентрализацији с друге стране, неретко подстичу међуопштинску сарадњу као структурални одговор на те проблеме. Општине су те које препознају регионалне потребе или интересе и удружено их остварују. Држава ретко да, у таквој ситуацији, има пасивну улогу. Прописујући обавезне облике сарадње, финансијске, техничке и друге подстицаје, активно доприноси функционалној регионализацији путем повезивања постојећих територијалних колективитета, без дирања постојеће територијалне организације, препуштајући самим локалним самоуправама да на више или мање аутономан начин изврше одређену територијалну реформу.

У овом контексту је значајно указати и на облике уређивања правног положаја великих градова, у којима постоји висок степен интеракције и међузависности између центра и периферије. Периферне општине се плаше губитка свог идентитета и опирају се интеграцији. Ипак, сарадња представља неминовност како би се обезбедио ефикасан систем управљања и смањила прогресивна неуједначеност развоја између центра и

---

<sup>63</sup> Петровић (2003, стр. 1–4), говорећи о различитим облицима регионализације, поред територијално-политичких региона који представљају материјалне изворе права, спадајући у исти ред појава са државом и конфедерацијом (територијалне аутономије и државни фрагменти), наводи облике функционалне регионализације, а то су региони међународног права, груписање федералних јединица по „секцијама“ у САД, управна деконцентрација и концентрација општинских надлежности. У последњем случају нема суштинске разлике од хипотезе функционалних региона међународног права, јер ту долази до концентрације пренесених овлашћења нецентралних органа у питању, у надлежностима региона које су основали.



периферних општина. Неки од начина уређења правног положаја оваквих средина јесу, између осталог, потпуна интеграција; *стварање ad hoc градског тела* са једном или више функција заједничком одлуком конститутивних општина; *неформалне консултативне структуре и различити чвршће интегрисани облици међуопштинске сарадње*, самостално или кумулативно са другим облицима који могу да подразумевају и интеграцију урбаног подручја и околних општина у вишу локалну јединицу (други степен); оснивање посебне службе централног нивоа за управљање таквом средином, са мањим или већим нивоом зависности од централног нивоа; односно формирање самоуправне јединице регионалног типа (вишег нивоа) са сопственим надлежностима.<sup>64</sup> Положај градова заснован на међуопштинском повезивању предвиђали су и Устав СФРЈ и Устав СР Србије из 1974. год.<sup>65</sup> Облике повезивања општина које гравитирају ка урбаној средини, као и код агломерација, можемо уочити широм Западне Европе, нарочито у Француској, Белгији, Холандији, Финској и Немачкој.

Традиционална међуопштинска сарадња у земљама Западне Европе заснивала се на заједничком пружању техничких јавних услуга (водоснабдевање, пречишћавање воде, одлагање отпада, локални саобраћај), са основним циљем да се обезбеди смањење трошкова у производњи тих услуга, омогући довољан број корисника, обезбеди доступност и њихов већи квалитет у мањим заједницама итд. Интензивирањем урбанизације и оснивањем градова-региона постепено је дошло до потребе за настанком чвршћих и интегрисаних облика сарадње. Ти облици су добили функције у области урбанизма, планирања друштвеног и економског развоја, просторног планирања, стамбене политике, јавног саобраћаја, урбане инфраструктуре, образовања, социјалне и здравствене заштите итд.<sup>66</sup> Такође, у већини

---

<sup>64</sup> Више о томе у: Вучетић, 2010, стр. 375–397.

<sup>65</sup> Устав СФРЈ из 1974. год. у члану 119, ставу 1 предвиђао је да се општине у републикама и аутономним покрајинама на принципу добровољности и солидарности могу удруживати у регионалне и градске заједнице, а у ставу 2 истог члана и могућност да се уставима република и аутономних покрајина удруживање општина у градске и регионалне заједнице пропише као обавезно, са статусом друштвено-политичких заједница, на које се преносе одређени послови из надлежности републике. Друга могућност је била предвиђена у Уставу СР Хрватске, за разлику од Устава Србије који је прописивао могућност удруживања општина у међуопштинске регионалне заједнице, којима општина али и Република поверавају одређене надлежности, али не и статус друштвено-политичке заједнице (више о томе у: Поповић, 2005, стр. 1–11).

<sup>66</sup> Пример су француске *communautes de communes*, *communautes d'agglomeration* и *commununautes urbaines*, холандске метрополитанске регионалне корпорације, условно и поједини вишенаменски



централноевропских и других држава бившег социјалистичког блока, које су почетком деведесетих извршиле процес територијалне реорганизације који је пратило повећање броја јединица локалне самоуправе, те неретко и концептуална промена њиховог положаја и улоге, јавила се потреба за унапређењем децентрализованог система и обезбеђењем ефикаснијих, јефтинијих и ефективнијих јавних служби. Те тенденције су додатно поспешене могућностима приступа фондовима ЕУ, великим инвестицијама у инфраструктури, великим трошковима заштите животне средине и регионалног планирања.<sup>67</sup> Наведене тенденције су често резултирале таквим облицима на сарадњи засноване интеграције која у функционалном аспекту има значајне одлике *регионализације или субрегионализације*.<sup>68</sup>

#### 1.6. МОДЕЛИ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ (ЈАВНО ИЛИ ПРИВАТНО ПРАВО)

Поред општег права на сарадњу, које се по правилу гарантује јединицама локалне самоуправе, нису ретки случајеви да се законски уреде питања која се односе на различите аспекте сарадње. Као што је већ речено, поред прописивања обавезне сарадње по одређеним питањима, предмет законске регулативе могу бити и бројна друга питања која се непосредно или посредно тичу сарадње. То је нарочито случај код регулисања области друштвеног живота у којима локална самоуправа има одређене надлежности, код уређивања начина обављања одређених јавних послова и регулисања односа органа виших нивоа са органима локалне самоуправе, код регулисања јавнофинансијских односа итд. Од опсега и природе те регулативе зависи да ли се поједини облици међуопштинске сарадње могу подвести под *јавно или приватно право*. С обзиром да је основни предмет сарадње вршење послова из изворне или пренесене надлежности општина, које су регулисане императивним прописима,

---

конзорцијуми у Шпанији. Један од облика регионализације у Шведској састоји се од изградње међуопштинске сарадње, тако да би послови које обављају окружно веће и одељења централног нивоа у округу била пренесена на међуопштинске заједнице. У Финској се путем међуопштинске сарадње уводи политика регионалног социо-економског развоја, а слично је и у Енглеској.

<sup>67</sup> У Пољској су групе општина основале синдикате с циљем добијања финансијских средстава од фондова Европске уније. Синдикат Упер Раба Заједнице у Кракову створен је да би се бавио воденом дерегулацијом басена реке Раба изградњом фабрика за пречишћавање отпадних вода и санитарних цевовода и тиме обезбедила могућност да аплицирају за фондове који су много већи од оних које општине појединачно примају (Osterrieder и сар., 2006).

<sup>68</sup> Пример су синдикати локалних јединица у Пољској, удружења у Мађарској, Македонији и сл.

јавноправни аспект има преовлађујући карактер, но интереси и потребе локалних самоуправа који се овим путем остварују, захтеви за флексибилним и тржишно прилагодљивим јавним услугама, те начини њиховог остварења различитим облицима интеракције обезбеђују продор приватноправних елемената у међуопштинској сарадњи.

На основу наведеног можемо констатовати да се према својој правној природи међуопштинске сарадње могу поделити у две групе: *јавноправни и приватноправни модел*.

Код јавноправног облика, уговорне и интегрисане форме међуопштинске сарадње дефинисане су јавним правом. Обим уређивања је различит, од набрајања организационих облика до детаљнијег регулисања организационих, функционалних и финансијских аспеката сарадње. Јавно право регулише споразуме о заједничком управљању функцијама, оснивање заједничких органа или служби, или преношење функција с једне општине на другу. Уз то, јавно право може да регулише интегрисане форме међуопштинске сарадње и предвиђа обавезне функције у одређеним областима, менаџмент, поступке интегрисања, те надзор како у финансијској, тако и у правној области. Код јавноправног облика, природа општинске надлежности је искључива. Пренос надлежности на другу општину или тело међуопштинске сарадње углавном аутоматски скида одговорност с општине која ју је пренела.

Приватноправни модел заснован је на слободи локалних власти да се према својим интересима и потребама определе за области и форме међуопштинске сарадње на основу модалитета и субјеката који су нормама приватног права већ прописани, као што су уговори, удружења, установе, предузећа. Овај модел произлази из правног субјективитета општина и њихових имовинских овлашћења, односно могућности да наступају у пословном промету према тржишним критеријумима.

Оба модела постоје упоредо у пракси држава Западне Европе. Модел јавног права популаран је због већег демократског легитимитета и сигурности, а уобичајенији је у земљама као што су Француска, Шпанија, Холандија и Белгија. Његова предност се састоји у обезбеђењу већег нивоа сигурности у погледу организације и функционисања, посебно контроле и финансирања, услед чега се смањују могућности настанка спорова међу укљученим општинама, али и већа заштита права грађана са којима долазе у контакт. Такође, овај модел омогућава да се путем

међуопштинске сарадње обавља знатно већи број послова, укључујући и оне који имају стратешки карактер, те да форме и поступци њиховог вршења остану унутар прописаних. Јавноправни модел обезбеђује остварење циљева и потреба које превазилазе интересе појединачних општина и може се сматрати средством територијалне реформе, односно унапређења децентрализованог система. Ипак, за разлику од приватноправног, овај модел је знатно мање подобан за прилагођавање променљивим интересима општина, односно променама које се одвијају унутар друштва. Слабости јавноправног модела се састоје и у ограниченој могућности тржишног функционисања локалних самоуправа и интеракције са приватним сектором. За разлику од њега, могућности прилагођавања сопственим потребама, променљивим околностима, слободан избор партнера, чешће коришћење краткорочних и мање формалних партнерстава, тржишно функционисање, повезивање са субјектима који нису јавноправног карактера, експериментални програми, једноставније процедуре, неке су од предности приватноправног модела. Модел приватног права бројчано је доминантнији у Норвешкој, Финској и у Шведској, где се већа пажња поклања пружању делотворних јавних услуга и обезбеђењу флексибилних модела, него непосредној одговорности општинских органа. Ипак, овај модел се углавном исцрпљује у обезбеђењу краткорочнијих и ужих интереса укључених субјеката. Знатно је ограничен број послова који могу бити вршени овим путем, те донекле ослабљена могућност заштите јавног интереса. Такође, непостојање традиције сарадње, те искустава у вези са техничким аспектима успостављања и функционисања сарадње може да успорава сарадњу по овом моделу, те да смањује њене могуће ефекте, уз повећану опасност да поједина решења овакве сарадње дискриминишу мање или слабије општине и уопште производе могуће спорове.

У земљама без посебног законодавног оквира за међуопштинску сарадњу, општинама не преостаје ништа друго него да је успоставе по приватном праву.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> У Албанији, на пример, закон допушта међуопштинску сарадњу, али је не регулише. Стога се међуопштинска сарадња у области делатности јавних комуналних предузећа одвија преко комерцијалних компанија. У Румунији су се многе активности међуопштинске сарадње у прошлости обављале у правној форми приватноправног удруживања. Законска регулатива о међуопштинској сарадњи донесена 2006. године омогућила је стварање јавноправних удружења за међуопштински развој. Стога су бројна приватно-правна удружења за међуопштинску сарадњу променила статус, попримивши јавноправни карактер.

Кроз анализу међуопштинске сарадње у европским земљама можемо констатовати постојање бар четири основна облика у којима се испољавају поменути модели међуопштинске сарадње у компаративном праву.

Први облик се заснива на *неформалној сарадњи*, која није правно регулисана, нити је резултат уговорних (приватноправних) односа укључених субјеката. Неретко је резултат обичаја или устаљене праксе који се односе на контакте и односе јединица локалне самоуправе, првенствено оних које се територијално граниче, односно припадају једној регионалној (у географском или економском смислу) целини. Овим путем се не успостављају никакви правни инструменти (уговори о сарадњи или интегрисани облици) те се и не може сматрати да производи неко правно дејство. Нарочито је карактеристична за разне међуопштинске мреже са функцијом координације локалних политика.

Други облик подразумева постојање слободе јединица локалне самоуправе да у складу са својим потребама и интересима, у границама свог правног субјективитета и својинског режима, међусобно заснивају различите уговорне односе. Та слобода није ограничена, нити представља предмет јавноправног регулисања. Како би остале у оквирима свог субјективитета, предмет њихове сарадње могу бити само оне области у којима су надлежне, а које нису посредно или непосредно искључене из могућег заједничког обављања (што представља редак случај), а које су подобне за обављање путем приватноправних форми. За постојање приватноправне сарадње није неопходна законска гаранција, јер она по природи ствари произлази из субјективитета и својинских права локалних самоуправа. Овакав однос може укључивати и одређени ниво интегрисаности, у форми заједничких служби, али ти облици интеграције морају остати у оквиру постојећих субјеката, као што су удружења, предузећа, установе и друге службе у оквиру приватног права. Основни извор правних норми за овакве међуопштинске односе јесу њихови међусобни споразуми, тј. уговори, на које се примењују правила приватног права. Овај модел карактерише већа флексибилност, примењивост, ограничен правни и финансијски надзор, функционална самосталност, али и немогућност да се путем њега остварују планске или управне функције. Основна област сарадње јесу локалне комуналне услуге. Присутан је као доминантан у једном броју земаља као што су Бугарска, Чешка, Мађарска, Енглеска итд.

Трећи модел подразумева већи степен институционализације и интегрисаности укључених субјеката. Овај модел углавном подразумева детаљнију регулативу, но под њега се могу подвести и случајеви гарантовања права на сарадњу уз навођење организационих облика у којима се може реализовати, с тим што њихово уређивање препушта међуопштинском споразуму, што би представљало *флексибилнији јавноправни модел*. Иако се теоријски под овај модел могу подвести и случајеви када се путем уговора, чији су предмет и битни елементи одређени законом, не успостављају заједнички органи, него се утврђује начин координације, усаглашеног планирања и одлучивања, овај модел првенствено представља *интегрисану сарадњу*. Међуопштинска сарадња у вршењу одређених јавних послова спроводи се преко заједничких организационих форми као што су органи или службе, или путем посебног удружења које поседује правни субјективитет и које је посебно регулисано законом. Основна карактеристика овог модела је постојање *посебних међуопштинских органа*, са значајним надлежностима које су им поверене од стране самих општина, а у одређеним случајевима и виших нивоа и саме државе. Те надлежности неретко обухватају доношење нормативних аката, планирање развоја, просторно планирање, усклађивање локалних политика итд. Ова удружења располажу и одређеним финансијским и другим материјалним средствима и сопственим кадровима. *Интегрисани модел* углавном карактерише детаљније правно регулисање, најчешће и постојање обавезних надлежности, могућност ауторитативног иступања и постојање државног надзора, те се означава моделом јавног права.<sup>70</sup> Овај модел као доминантан постоји у Француској, Шпанији, Холандији, Белгији, Македонији, Италији итд.

Четврти модел карактерише комбинација претходних. Он укључује *паралелно постојање оба модела* и међуопштинских органа са јавним овлашћењем и субјеката приватног права.<sup>71</sup> У оквиру једног удружења могу се уочити комбиновани елементи

---

<sup>70</sup> Пример су шпански *tancomunidad*-и и *comarcas*-и које поседују форму јавноправних корпорација, са сопственим надлежностима, буџетом и ресурсима. Веома су сличне јединицама локалне самоуправе. Формирају се на бази одређених, не превише детаљних законских норми, а читав низ питања у вези са њиховом организацијом и функционисањем уређен је путем њихових статута. Слично је и са међуопштинским заједницама у Португалији које се признају и од самог Устава.

<sup>71</sup> У Норвешкој поред јавноправних органа и тела, постоји већи број субјеката међуопштинске сарадње који функционишу по приватном праву. Пример су компаније које производе електричну енергију. Оне послују на основу законских норми које регулишу привредна друштва са ограниченом одговорношћу. Поред њих постоје и субјекти који се организују као асоцијације и такође спадају у област приватног права. Ипак, одређени типови сарадње регулисани су посебним законом као што је Закон о локалном

претходно наведених модела. Јавноправни органи који су облик сарадње јесу посебна правна лица, углавном *sui generis*, док приватноправни субјекти преузимају организационе моделе повезивања који већ постоје у грађанском или привредном праву. Дакле, институционализоване су обе форме, али са различитим степеном формализованости и флексибилности. Овај модел постоји у скоро свакој земљи, али са значајним разликама у погледу заступљености ових модела.<sup>72</sup>

## 2. ПРАВНИ ОСНОВИ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ

Правни основ међуопштинске сарадње одређује њено место у систему локалне самоуправе, али и у правном систему једне земље уопште. Историјски гледано, она се изнедрила из области приватног права, као права јединица локалне самоуправе, тамо где су оне постојале, да слободно располажу својом „имовином“, било да је у питању локална својина, набавке, задуживање или локалне службе. Поред тога, степен формалности те сарадње је био минималан. Држава није посебно уређивала ову материју, посредно или непосредно препуштајући самим локалним самоуправама да, у границама приватног или делимично свог статутарног права, међусобном сарадњом олакшају своје функционисање. У том контексту је повезивање међу њима самима био одговор на недостатке капацитета да се самостално носе са проблемима са којима су биле суочене, да обезбеде финансијска средства или пак да обезбеде бољи положај, било у погледу међусобне конкурентности или у погледу односа са вишим нивоима. У недостатку државних забрана или ограничења самостално и по својој вољи су уређивале међусобне односе. Такви облици сарадње нису били интензивни, нити су покривали стратешка питања која одређују улогу локалне самоуправе, као што су

---

партнерству, те припадају јавноправном типу сарадње (*Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007, 2007*, стр. 16).

<sup>72</sup> У Холандији постоји неколико модела сарадње. Јавноправни интегрисани модел, као најинституционализованија форма сарадње, настаје на основу јавноправног споразума који је регулисан Законом (Актом) о заједничким одредбама. Његов настанак је условљен сагласношћу непосредно вишег нивоа. Поред њега постоје и међуопштински орган без правног субјективитета, општине које припадају урбаним срединама формирају градске заједнице које функционишу на принципу мандата, те помоћни план сарадње заснован на добровољном споразуму. Такође, постоје међуопштинска предузећа која се установљавају на основу приватног права. Ипак, приватноправни модел због своје флексибилности представља чешћи избор. Мешовити облици постоје и у Шведској, Норвешкој, Финској, Швајцарској, Аустрији и Немачкој.

планирање економског и друштвеног развоја локалних заједница, те афирмацију начела супсидијарности у погледу вршења послова који су више регионалног него локалног карактера у условима непостојања средњег нивоа или двостепене локалне самоуправе. Ипак, ширио се круг питања која су представљала предмет сарадње. Њени ефекти су подстицали и ширење саме праксе, препознаване су додатне могућности међуопштинске сарадње да утиче на прилагођавање постојећег административно-територијалног система новим односима и друштвеним потребама, да обезбеди нови облик управљања одређеним јавним службама које превазилазе локални карактер, али је уочена и опасност да повезивање може да доведе до гушења самих јединица или губљења њиховог демократског потенцијала. Све ово је резултирало настанком и ширењем правне регулативе у овој области и јачању јавноправних аспеката у њој. Данас, у већини држава постоји гарантовано право на сарадњу, те комбиновани облици сарадње, који укључују и приватноправни и јавноправни аспект.

## 2.1. ФОРМАЛНА И НЕФОРМАЛНА САРАДЊА

Међуопштинска сарадња се, у најопштијем, може одвијати путем координације, заједничког одлучивања и заједничког управљања. Иако се координација може сматрати појавним обликом сарадње, у сврху разликовања чвршћих облика сарадње који, за разлику од координације, нужно подразумевају и одређену формализацију, напоменућемо да се између координације и сарадње може уочити и одређена разлика. Сарадња подразумева постојање одређених заједничких циљева између субјеката који сарађују, она обухвата и превазилази пуку координацију, али с друге стране координација подразумева одређени ниво сарадње. Ипак, свим модерним системима управе својствено је успостављање координације и сарадње између његових организационих компоненти, као могућих израза генералног развоја међусобних односа.<sup>73</sup>

Начини за остварење сарадње могу бити различити. На једној страни су лабаве или неформалне везе често коришћене да би се размениле информације, искуства, усаглашавали ставови или да би се обезбедио заједнички наступ ка трећима, а на другој

---

<sup>73</sup> Комшић, 2007, стр. 150.



страни су формалне везе основане да издрже специфичне и често компликоване задатке, првенствено у погледу заједничког вршења одређених послова, заједничког планирања или заједничког финансирања одређеног пројекта. Степен формалности између појединих облика сарадње варира, а најчешће га одређују обележја конкретног облика. Природа партнерства и сарадње имплицира да се ове везе могу мењати, повећавати и смањивати, како се укаже потреба. Везе које су у почетку лабаве и флексибилне могу постати формалније. У погледу уређивања тих веза аутономност самих општина на различите начине и у различитој мери може бити ограничена.<sup>74</sup>

Правна форма међуопштинске сарадње делом зависи од начина обављања општинских функција. Степен формализације односа међу укљученим субјектима може бити већи или мањи, тако да она може бити институционализована на различитим степенима. Обављање општинских функција с техничким карактером, као што је заједничко управљање комуналним службама, али све више и одређеним социјалним службама (нпр. старачки домови, обданишта, посредовање у запошљавању) може да подразумева институционализовану сарадњу кроз оснивање комерцијалних компанија или приватних установа, или нешто ређе, јавних служби или јавноправних удружења. Стратешке функције, као што су заједничко планирање и развој, и заједничко финансирање, обично се изводе преко јавноправних удружења са високим степеном интегрисаности и формализације. Најинституционализованија форма међуопштинске сарадње јесте територијални јавноправни ентитет (асоцијација, заједница) који спаја већи број техничких и стратешких функција, укључујући заједничко планирање и развој, заједничко финансирање, заједничку управу и пружање јавних услуга. Ипак, питање формализације сарадње представља најчешће еволутиван процес. Када се локалне самоуправе укључене у сарадњу навикну на бзаједнички рад и комуникацију и кад се међу њима изгради узајамно поверење, њихов заједнички задатак може постати сложенији, а типови сарадње могу унапредовати од оне која је ниско формализована до високо формализоване и институционализоване.

Такозвани „споразуми руковањем“ јесу најнеформалнији тип сарадње. Они представљају општи, заједнички назив за све ненаписане договоре између општина. Он такође укључује и све оне договоре који су сачињени у одређеној форми, али који нису

---

<sup>74</sup> У Француској су конверзије једног облика сарадње у други могуће уколико су испуњени услови за одређену категорију, као што је популациони праг. Процедура конверзије је законски уређена.



формално усклађени са законом прописаним облицима споразумевања по одређеним питањима, било да се ради о јавноправним споразумима или формалним уговорима приватног права.<sup>75</sup> Неформални контакти и договори између представника јединица локалне самоуправе представљају скоро свакидашњу појаву. Они су саставни део њиховог функционисања. Значај тих контаката није занемарив. Неформална сарадња, присутна у свим случајевима где није специфицирана одређена форма сарадње, односно није утврђен правни инструмент путем којег се она остварује, најчешће представља допуну формалној сарадњи или јој претходи и није правно обавезујућа. Ипак, неретко се путем ње врши читав низ послова од значаја за локалну самоуправу. Најзначајнији пример неформалне сарадње јесу разни облици мрежа, форума, конференција општина, који нису институционализовани, а за резултат могу имати усклађивање локалних политика или уопште деловања по одређеним питањима. Неформална сарадња или сарадња са изразито ниским степеном формализације нарочито је заступљена у Норвешкој, али и у другим скандинавским земљама. Одређени облици сарадње у овој земљи не подразумевају институционалне структуре, уговоре о сарадњи и сл., већ су базирани на новим информационим технологијама и куповини услуга. У Бугарској се међуопштинска сарадња често одвија неформалним путем. У Литванији, поред удружења за заштиту интереса локалне самоуправе на националном нивоу, сарадња заснована на потпуно добровољном споразумевању представља основни облик сарадње.<sup>76</sup>

Ипак, истраживања у развијеним земљама показала су да је средњорочна и дугорочна формализација споразума међуопштинске сарадње неопходна како би ови споразуми били дуготрајни и одрживи.<sup>77</sup> Форма међуопштинске сарадње договорене од општина зависи од *циља сарадње, њене садржине и субјеката* који су у њу укључени. Величина партнерских општина игра важну улогу у остваривању међуопштинске сарадње. Велике општине често имају капацитет да обезбеде одређене услуге другим, мањим општинама, а мање општине имају тенденцију да се групишу и предузимају заједничке активности. Као средство заштите слабијих партнера у различитим

---

<sup>75</sup> Пример оваквих договора било би вршење одређених услуга или испорука одређених добара између општина без накнаде, договарање заједничких седница, манифестација, сталних консултација итд.

<sup>76</sup> *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007*, 2007, стр. 17.

<sup>77</sup> Osterrieder и сар., 2006, стр. 19.

облицима сарадње приступа се њеној формализацији. Формализација не представља само један од елемената међусобног договора, већ је као таква прописана законом или другим општим актом.

*Уговорна форма*, која може бити по приватном или јавном праву најчешће се користи за заједничко обављање функција, укључујући и пренос функције са једне на неку другу општину (нпр. вођење земљишних књига и других јавних евиденција, администрирање прихода), као и куповину и продају услуга међу локалним властима (нпр. поједине комуналне или техничке услуге). Уговори, као облик формализоване сарадње, у сваком случају који се односи на вршење општинских функција већ сами по себи представљају одређену интегрисану сарадњу. Ипак, и међу самим уговорима постоје значајне разлике, како у погледу форме, тако и у погледу дејства. Неки од њих регулишу питања која су од малог значаја, тичу се краткорочних односа, размене неких добара, међусобне помоћи, и уопште, такви су уговори чије се дејство исцрпљује једнократном применом. Овакви инструменти сарадње не воде интеграцији, већ углавном остају на нивоу појединачних аката приватноправног карактера, односно израза политичке, правно необавезујуће воље, који се у пракси углавном и не сматрају формализованом сарадњом. Заједничко обављање једноставних задатака с ограниченим финансијским и правним импликацијама (као што је заједничка организација округлих столова, спортских или културних догађаја, краткотрајна размена особља) захтева мање формализоване споразуме, у погледу којих не постоје законска ограничења.

Ипак, постоје и уговори који по свом значају представљају неке од најзначајнијих правних аката локалне самоуправе. Њима се успоставља *формална процедура за координацију локалних политика, доношење одлука, пружање јавних услуга*. Ови уговори успостављају трајнију и чвршћу сарадњу. Као такви, они представљају средство уређивања питања из надлежности општина. Такође, путем њих се могу остварити чвршћи облици интеграције, било у виду оснивања заједничких служби, заједничких органа или успостављања сталних удружења као посебних правних субјеката на које се преносе одређене надлежности локалне самоуправе. Као најинтегрисанији облик сарадње може се сматрати *удружење*, односно асоцијација, у оквиру којег постоје посебни, аутономни органи који обављају послове који су пренети на такво удружење. Такво удружење конципирано је да може само да доноси одлуке у

име својих чланова и то преко интегрисаног унутрашњег механизма. На овај начин се чак донекле ограничава аутономија укључених јединица локалне самоуправе у обављању послова из своје надлежности. Ипак, такви механизми најчешће представљају нужност, тј. последицу разлике између појединих општина и њихове неспособљености да једнако функционишу у условима монотипске локалне самоуправе, односно они представљају средство унапређења децентрализованог система тамо где постоји само једноступена локална самоуправа.

Постојање чвршћих облика интеграције захтева и детаљнију регулативу. Та регулатива није увек и свагде садржана искључиво у акту кроз који се уводи у правни живот, односно у уговору између учесника сарадње. Неретко је међуопштинска сарадња предмет регулисања и од стране закона и других државних општих аката, посебно у случају интегрисаних облика. Питања на која се уговор о сарадњи односи, његов облик и дејство нису увек препуштена слободном уговарању јединица локалне самоуправе, односно других субјеката сарадње. Закон неретко одређује *обавезне елементе таквог уговора* (споразума), те прописује читав низ ограничења у уређивању међусобних односа и у организационом, као и у функционалном аспекту сарадње. Да таква законска ограничења не би представљала облик принудног повезивања који се састоји у стварању других облика територијалне или функционалне децентрализације, односно облика територијалне реформе или централизације, за потребе овог излагања морамо указати на то да одлуку о покретању сарадње, њеном трајању, престанку, или избору садржине у оквиру евентуалних законских ограничења ипак доносе саме општине, односно други субјекти укључени у ту сарадњу.

Једном речју, *уговор, тј. споразум* представља основни правни основ међуопштинске сарадње, сем у случају неформалних облика сарадње који нису предмет овог разматрања. Слобода уговарања између општина је одређена правном способношћу самих јединица локалне самоуправе. Њихова способност је утврђена од стране државе, путем устава, а најчешће закона. *Слобода уговарања* између општина може бити општа, одређена контекстуално, или изричито једном овлашћујућом или забрањујућом општом правном нормом, сходно оним условима који се односе на уговоре приватног права, прилагођених посебној природи учесника, као јавноправних, територијалних колективитета. С друге стране, слобода уговарања, споразумевања међу општинама може бити на различите начине ограничена, а мера тих ограничења

јесте резултат државне политике у погледу међуопштинске сарадње и локалне самоуправе уопште. *Ограничења* се могу тицати забране успостављања неких облика сарадње у одређеним питањима, обавези њеног успостављања, одређењу обавезних елемената уговора, императивним нормама које регулишу поједине аспекте сарадње у погледу којих локалним самоуправама није дозвољено другачије уређивање, одређењу круга потенцијалних учесника по територијалном или по категоријалном принципу. У случајевима обавезне сарадње, предмет сарадње је унапред одређен, некад чак и сами субјекти, тако да општине својим уговором уређују друга питања, међусобна права и обавезе, и начин остваривања те сарадње у границама које им је закон оставио. Заједничко вршење одређених послова, односно надлежности представља суштинско поље сарадње, чак и у случају кад закон оставља малу слободу општинама у избору других елемената међусобног односа, јер доношење одлуке којом се она операционализује или остварује представља резултат сагласности укључених општина, најчешће путем сагласности која се даје путем делегације у органима заједничких организација или од стране органа укључених општина у случају тзв. „конфедерализованих“ модела сарадње. Уговор (споразум) који подразумева чвршће и трајније форме сарадње представља битан извор права конкретне јединице локалне самоуправе, посебно у случају интегрисаних облика сарадње. Он представља општи правни акт који, у складу са начелом законитости, по формалним обележјима и садржини мора да буде у складу са највишим актом општине, стога је поступак његовог закључивања више или мање и статутарно уређен. У случају стварања удружења, тј међуопштинских заједница, преношењем одређених надлежности на такве субјекте, те вршењем других радњи путем сарадње, којима се врши уређивање одређених односа из надлежности општине, залази се у надлежности представничког тела, које је нужно укључено у поступак сарадње.<sup>78</sup>

Правне форме које међуопштинска сарадња преузима у различитим земљама зависе од тамошњег националног законодавства. Законодавства се разликују како

---

<sup>78</sup> Неки од елемената које сарджи сваки споразум о сарадњи јесу: идентификација страна, навођење правних основа сарадње, сврха и циљ споразума, области на коју се сарадња односи, међусобна права и обавезе субјеката сарадње, одредбе о интегрисаном управљању у случају када се оно успоставља (одредбе о облику заједничког тела, о његовим органима и њиховом конституисању, надзор над тим телом и његово финансирање, тј. оквирна садржина будућег општег акта заједничког тела и начин његовог доношења), измене споразума, иступање, приступање других субјеката, решавање спорова, надзор, трајање споразума итд.

између различитих земаља, тако понекад, и унутар једне земље. У неким земљама је међуопштинска сарадња законом дозвољена једном општом нормом, али је нерегулисана и у том случају спада у правни оквир приватног права. Уговор којим општине успостављају сарадњу закључује се на основу генералног законског овлашћења, а његова садржина је у потпуности резултат сагласности воља субјеката сарадње, с тим што се тим уговором не могу успоставити заједнички организациони облици изван оних који су утврђени законским нормама грађанског или привредног права. У другим земљама, као што су Холандија, Француска, Шпанија, Македонија, Белгија, Финска и Немачка, за међуопштинску сарадњу је развијен посебан законски оквир, који је најчешће резултат еволутивног развоја и средство територијалне реформе.<sup>79</sup> У савезним државама, као што су Немачка, Белгија и Швајцарска, свака

---

<sup>79</sup> У Белгији је процес развоја међуопштинске регулативе најтешње везан са настојањем да се реформише територијална организација, што се показало нужним у условима великих разлика између појединих јединица локалне самоуправе. С циљем да укажемо на постојање сложеног процеса развоја ове регулативе, који је последица константне потребе да се територијална организација усклади са потребама функционисања динамичног, сложеног и диференцираног управног система, предочићемо њен историјски развој. Наведена решења су у последњим годинама претрпела одређене измене, услед промене унутрашњег уређења Белгије и преласка надлежности за међуопштинску регулативу на конститутивне јединице, што ће бити посебно приказано у наредним излагањима. Процес добровољног стварања „федерација“ локалних јединица је готово потпуно надоместио уплитање законодавца. Од 2.359 општина колико их је било 1972. више од 80% имало је мање од 5.000 становника, док је готово 20% општина бројало мање од 500 становника. Између 1971. и 1977. године број се смањио за око 25%, тј. на око 580; тиме је просечни број становника белгијске општине порастао са 4.164 на 16.638. Већина малих локалних јединица била је, наиме, пре неспособна за самостално обављање низа функција за које су биле овлашћене. Због тога су тада у Белгији предлагана различита решења. Једно потиче још из 1922. кад је законом пружена могућност општинама да стварају међуопштинска удружења. Међуопштинска удружења оснивала су се највише на подручју снабдевања водом, гасом, електричном енергијом, те на подручју стамбене изградње. Године 1957. била су 143 удружења општина. У осталим се делатностима нису успешно развијала. Друго решење је новијег датума. Наиме, 1971. донесен је закон који предвиђа спајање малих општина. Закон, међутим, пружа алтернативу која се састоји у стварању „федерација“ општина и агломерација општина. Премда између тих двеју могућности нема никакве правне разлике, оне се фактички разликују по томе што се појам агломерације општина употребљава искључиво за заједнице општина у великим урбаним подручјима, док се појам федерације општина примењује за заједнице мањих општина. Свака општина која није чланица агломерације може се укључити у једну од постојећих федерација. Тада је било предвиђено да до 1975. свака општина мора бити уклопљена у једну од тих заједница јер би иначе током 1975. била присилно прикључена једној од „федерација“. „Федерације“ могу бити 'периферне' ако окупљају општине које се налазе непосредно уз руб агломерације. Њихово формирање и територија утврђују се законом након обављених консултација са заинтересованим општинама (осим пет периферних „федерација“ Брисела код којих је подручје одређено самим законом, тј. без претходних консултација). Остале „федерације“ стварају се након консултација са заинтересованим општинама, и то одлуком суверена која мора бити накнадно разматрана у министарском већу и потврђена законом (Павић, 2010, стр. 91–92).

федерална јединица има сопствено законодавство којим су одређени модели, форме и улога међуопштинске сарадње.

У свим земљама у којима постоји законска регулатива везана за међуопштинску сарадњу, постоји могућност да она буде успостављена и у оквирима одређеним приватним правом, за шта, уопштено гледано и није неопходна гаранција тог права. Такав случај је могућ и код јавноправних форми са одређеним обавезним надлежностима које одређене међуопштинске заједнице, удружења, асоцијације морају да врше, а јединице локалне самоуправе укључене у сарадњу могу том телу поверити и додатне послове (изузетно), које ће вршити не наступајући са позиције власти, или успоставити и друге облике који ће паралелно функционисати.

## 2.2. МОГУЋИ ЗАКОНСКИ КОНТЕКСТИ ЗА УСПОСТАВЉАЊЕ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ

Као што је већ речено, споразум о успостављању међуопштинске сарадње закључује се на основу законског овлашћења. Ипак, у различитим државама постоје различити законодавни контексти за успостављање сарадње.

(1) Иако је тешко наћи пример изричите законске забране, није немогуће замислити ситуацију да постоји генерална законска норма која *забрањује* успостављање формализоване међуопштинске сарадње. Мотиви доношења такве норме могу се састојати у страху од стварања „државе у држави“ нарочито у случају кад општине располажу већим надлежностима, а држава мањом територијом, као и у случају етнички подељених друштава где би се сарадња успостављала по етничком принципу, у случају постојања одређених сепаратистичких тенденција, великих разлика у густини насељености итд. Ово решење не само да би било супротно Европској повељи о локалној самоуправи, већ би се и у најмању руку косило са основним принципима на којима почива локална самоуправа.

Ипак, могуће је замислити ситуацију да се законском нормом забрани успостављање интегрисаних облика сарадње у одређеним питањима (заједничко обављање нормативних послова услед недостатка демократског легитимитета заједничког тела), слично је и у случају забране да једна општина већи број својих надлежности повери другој, забране да се концентришу одређени послови (нпр. у

области основног образовања или примарне здравствене заштите услед опасности да услуге у тим областима због територијалне удаљености не би постале недоступне одређеном броју грађана). Ипак, редак је пример изричито формулисана забране. У случајевима када забрана постоји, најчешће се обезбеђује тако што се законски уреди одређена област друштвеног живота у којој локална самоуправа располаже неким надлежностима, али углавном извршног карактера. Таква регулатива изричито одређује организациони облик, те начин обављања одређеног јавног посла, делатности, предвиђајући га као обавезан за сваку јединицу локалне самоуправе, без могућности заједничког наступа. Ипак, како простор који покрива приватно право не би био искоришћен за стварање заједничких предузећа, установа, удружења, морала би се успоставити изричита законска забрањујућа норма или пак знатно ограничити својинска овлашћења, што представља само хипотетичку могућност без било какве рационалне подлоге, сем у претходно наведеним случајевима појединих забрана интегрисане сарадње.

(2) Иако редак, може се идентификовати случај да закон не помиње међуопштинску сарадњу, али је не забрањује. Ипак, она може бити успостављена по принципима приватног права, *тамо где природа одређеног јавног посла то дозвољава*. Уговорни односи који не подразумевају интегрисане форме, најчешће у виду заједничког финансирања, куповине услуга и вршења послова од стране једне за рачун друге општине јесу најчешћи облици сарадње у оваквој ситуацији. Такође, интегрисане форме у облику заједничких предузећа, установа и удружења, које функционишу као субјекти приватног права јесу могући појавни облици сарадње. Установљавају се уговором на које се примењују приватноправна начела аутономије воље и диспозитивности. У случају одсуства законског овлашћења не могу се конституисати заједнички органи, као ни удружења, заједнице као територијални колективитети са пренетим надлежностима, органима и ресурсима. Ипак, овим путем се користе минималне предности сарадње, као што су заједничко вршење техничких служби, али се не превазилазе ограничења постојеће територијалне организације у погледу интегрисаног вршења стратешких функција у области планирања локалног и регионалног развоја.

Пример овакве ситуације је Албанија. Закон не помиње међуопштинску сарадњу, али с обзиром да је не забрањује, она се успоставља преко заједничких



привредних друштава. У Румунији је до 2006. године сарадња углавном остваривана путем заједничких привредних друштава и других субјеката привредног права.

(3) Једна од најприсутнијих ситуација у вези са правним регулисањем међуопштинске сарадње јесте да закон који регулише локалну самоуправу дозвољава успостављање сарадње, али он не садржи детаљнију регулативу о њеној форми, облицима, успостављању и функционисању. У одсуству норми које би ближе уредиле то питање, приватноправни модел постаје доминантан. Ипак, могу се истаћи предности оваквог регулисања у односу на претходни. Гарантовањем права на сарадњу општина, држава исказује политичку подршку повезивању и сарадњи. На овај начин се ствара јаснији правни основ за давање подстицаја удруженом обављању одређених послова из надлежности локалне самоуправе, за који већина држава има интерес. Такође, то може бити подстицај да се секторским законима предвиде конкретни видови сарадње у децентрализованом обављању јавних послова. Такође, сама гаранција углавном и садржи набрајање могућих облика, чиме се добија одређена извесност у којем правцу се сарадња може одвијати.

Под ову ситуацију би могли подвести случај када су облици сарадње одређени законом, али нису специфицирани. Набрајањем облика, међуопштинска сарадња се помера ка *јавноправном моделу*, но услед извесне „правне несигурности“ произведене непостојањем прецизнијих решења или процедура, она више остаје у домену приватног права. Ипак, ова ситуација ствара већу сигурност код потенцијалних партнера, обезбеђује висок ниво прилагодљивости сарадње интересима и потребама општина, али и избегавање могућности да се путем законских празнина установљавају форме које нису у складу са принципима на којима почива локална самоуправа конкретне земље. Ипак, у оваквој ситуацији као облик интегрисане сарадње јављају се углавном приватноправни субјекти, са ограниченим дометом, те се случај вршења надлежности од стране једне општине за рачун других препушта приватноправној иницијативи, што може бити веома осетљиво питање и први корак у одумирању одређених општина.

За овај случај је илустративан пример Финске. Међуопштинска сарадња у овој држави је одувек постојала, а општинама је признато право да спроводе билатералну и мултилатералну сарадњу, према сопственим потребама. Држава је преко реформе коју је започела 1970. године посебно подстицала сарадњу, а од 1990. је установила читав низ специјалних пројеката, програма и субвенција у циљу подршке међуопштинској



сарадњи. И данас се у одређеним областима спроводи сарадња заснована на прецизнијој законској регулативи, уз постојање и обавезних облика сарадње у вршењу одређених међуопштинских служби. Ипак, међуопштинска сарадња је данас у већој мери флексибилна, заснована на иницијативи и договору самих општина.<sup>80</sup>

(4) Законом се могу детаљније уредити питања која се тичу међуопштинске сарадње. Иако се може уочити тренд повећања и развоја законских норми које регулишу поједине аспекте сарадње, што донекле кореспондира са усложњавањем односа на релацији локалне самоуправе и виших нивоа власти, те са трендом развоја и диференцијације управних структура, тешко је уочити прецизне детерминанте оваквог процеса које би биле заједничке за различите државе.

У случају веће законске интервенције у питања међуопштинске сарадње постоје две опције. Прва је да релевантна питања уређује закон који регулише локалну самоуправу. У Црној Гори, Закон о локалној самоуправи из 2003. са изменама и допунама из 2009. у посебном поглављу, са једанаест чланова регулише материју међуопштинске сарадње. Посебно су регулисана питања слободе удруживања јединица локалних самоуправа и међуопштинске заједнице.

Сличан метод регулисања постоји и у Италији. Тамошњи закон који регулише локалну самоуправу регулише неколико облика сарадње: заједнички менаџмент функција без стварања нових правних субјеката – он се односи и на трансфер особља и поверавања функција једној од општина; удружење као посебан јавноправни субјект са сопственим функцијама, организацијом и средствима, а које оснивају саме локалне самоуправе, уређујући у оквиру законски одређених граница организацију и функционисање таквих удружења путем споразума, статута и других општих аката удружења; планирске заједнице путем којих се обављају заједничке услуге и други јавни послови у планинском подручју.<sup>81</sup>

Ипак, у случајевима детаљнијег законског уређивања чешћа је ситуација да се законом о локалној самоуправи гарантује право на сарадњу, уз прецизирање њених облика и могућности успостављања интегрисаних облика сарадње, а да се та питања детаљније регулишу *посебним законом*. Закон о локалној самоуправи у Македонији из

---

<sup>80</sup> *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007, 2007, стр. 14.*

<sup>81</sup> Caporchione и Zuffada, 2003, стр. 1–23.

2002. године, гарантује право на међусобну сарадњу јединица локалне самоуправе, могућност оснивања заједничких јавних служби и органа у одређеним областима, право на сарадњу са локалним самоуправама других земаља и чланство у међународним организацијама локалних заједница. Поред тога, њиме су регулисане и области у погледу којих је могуће остварити сарадњу. Овај Закон регулише и поступак формирања и укидања заједничких административних тела, те елементе споразума о њиховом формирању. Иако се на овај начин обезбеђује широк и флексибилан правни оквир за сарадњу, пракса те сарадње је захтевала прецизнију правну регулативу која би се односила на процедуре успостављања сарадње, њено функционисање и финансирање, те је донет посебан закон који је уредио ову материју. Закон о међуопштинској сарадњи у Македонији из 2009. године обликује институционални оквир сарадње, обезбеђујући одређене подстицаје, мониторинг и финансирање, те кроз регулацију процедура успостављања и функционисања сарадње и правну сигурност општина укључених у сарадњу.<sup>82</sup>

Међуопштинска сарадња је предмет регулисања посебног закона и у Холандији. Јавне форме сарадње успостављене су Законом о заједничким одредбама. Основни облици сарадње на основу овог закона јесу: (1) Јавна власт – облик удружења који поседује сопствене органе који се састоје од савета, извршног тела и председавајућег, као обавезних, и саветодавног и административног одбора и одговарајућих служби као факултативних органа. Оваква удружења углавном преузимају послове који се тичу заштите животне средине, здравства, социјалне заштите итд. (2) Заједничка агенција – успоставља се за једноставније послове. Углавном су једнонаменског карактера, без својства правног лица и углавном са саветодавном функцијом. (3) „Кључни општински аранжман“ – између осталог, подразумева да се одређене надлежности могу вршити од стране једне за више других општина, на основу њиховог споразума. (4) „Лаки споразум“ – поменут је Актом, и обухвата друге облике односа, који не морају водити ка оснивању заједничких тела, већ регулишу међусобне односе између општина по различитим питањима. Ови облици не искључују сарадњу по правилима приватног

---

<sup>82</sup> Закон о међуопштинској сарадњи предвиђа неколико облика сарадње: заједничка радна тела и комисије, заједничка административна тела, заједничка јавна предузећа, заједничке јавне институције и вршење одређених функција од стране једне општине у име других општина. Њиме је регулисано пружање финансијских подстицаја сарадњи и успостављање и функционисање комисије која обезбеђује мониторинг и стимулисање међуопштинске сарадње, праћење остваривања, публикавање примера добре праксе из области међуопштинске сарадње итд.

права. Такође, постоји посебан закон који регулише међуопштинску сарадњу у урбаним срединама.

Још чешћа ситуација јесте да се поред поменутих, читавим низом *секторских закона* уређују питања заједничког вршења одређених јавних послова. Међуопштинска сарадња у Француској предмет је законске регулативе још од 1890. године, којим је било предвиђено оснивање једнонаменских општинских удружења – међукомуналних синдиката. Законским решењима из 1959. године омогућено је оснивање и вишенаменских удружења. Територијална удружења јавноправног карактера (*communaute*), која поседују и сопствене порезе и обавезне надлежности, установљена су законским решењима из 1966, мењаним и допуњаваним законом који регулише територијалну администрацију Републике из 1992. и Законом из 1999. године који се специјално односи на међуопштинску сарадњу, те одређеним законима који регулишу децентрализацију, законима из области јавних финансија и законима који регулишу одређене области друштвеног живота.

Такође, могу се уочити случајеви да се норме везане за поједина питања међуопштинске сарадње налазе у самом *уставу*. Устав Португалије из 1976. године гарантује право на удруживање општина и других могућих облика самоуправе. Устав чак као услов за настанак копнених региона предвиђа сагласност већине општинских скупштина које представљају већи део становништва на датом регионалном подручју (чл. 256). Ипак, законима се детаљније уређује материја међуопштинске сарадње.

Законско уређивање међуопштинске сарадње често има за циљ обезбеђење одређеног демократског легитимитета међуопштинској сарадњи, децентрализацију надлежности у погледу којих јединице локалне самоуправе не поседују одговарајуће капацитете, превазилажење ограничења постојеће територијалне организације, обезбеђење одговарајућих међуопштинских договора и органа у урбаним срединама итд. Закони о међуопштинској сарадњи регулишу одређене аспекте могућих споразумних односа између општина, остављајући им могућност, да у оквиру законских ограничења или оквира, споразумно уреде питање сарадње. Фламански Оквирни декрет који је усвојио Парламент те белгијске федералне јединице, регулише могуће облике међуопштинске сарадње, субјекте који у њој могу партиципирати, поступак закључивања уговора о сарадњи, облике надзора, трајање сарадње, циљеве, потребу обезбеђења сагласности регионалне владе, а циљеви његовог доношења

састоје се у потреби да се правно учврсти низ облика сарадње који су већ постојали и омогући настанак нових, обезбеди одговарајућа демократска контрола и осигура контрола укључених општина на остваривање сарадње.<sup>83</sup>

Предмет регулисања је и поверавање неких од надлежности *између појединих јединица*. У том погледу законске норме могу ограничити број надлежности које се поверавају, како одређена јединица локалне самоуправе суштински не би престала да постоји, или се пак онемогућава концентрација надлежности које би на тај начин постале недоступне одређеном броју грађана.<sup>84</sup>

*Области сарадње* су једно од чешћих питања која су предмет законског нормирања. Најчешће се путем закона дефинишу питања која се морају остваривати путем међуопштинске сарадње. Анализом правних решења која се односе на међуопштинску сарадњу у европским државама да се извести закључак о постојању *тренда повећања обавезних надлежности које се врше путем сарадње*. Ово је последица горепоменуто немогућности појединих јединица локалне самоуправе да услед својих ограничених капацитета врше одређене послове. На овај начин обезбеђује се да одређени послови остану децентрализовани, упркос немогућности појединих општина да их врше. Регулисање обавезних надлежности представља и *начин корекције монотипског положаја локалне самоуправе*. Закон често прецизира да одређене правне форме сарадње као свој минимум морају обухватати одређене надлежности. Посебно се у случају високо интегрисаних асоцијација, тј. удружења која представљају територијалне заједнице предвиђају обавезни садржаји, а они обухватају најчешће просторно планирање, урбано планирање, план развоја, заједничко администрирање одређених послова, заједничке службе у одређеним областима, као што је животна средина, управљање отпадом, социјална и здравствена заштита, заштита од елементарних непогода итд. Законски се могу условити или наметнути одређени облици сарадње према географским, економским, демографским (популациони праг) или неким другим критеријумима. Није редак случај да се, с обзиром на ове критеријуме, уведе политипске форме сарадње, као облик корекције

---

<sup>83</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 23.

<sup>84</sup> Шпанско законодавство дефинише *mancomunidad* као вишенаменска удружења општина, прописујући ограничења која се тичу обавезне припадности једној аутономној заједници и забрани да се концентрише већина општинских надлежности у оваквом удружењу (Font, Gutiérrez Suárez и Parrado Díez, 1999, стр. 10–11).

монотипског положаја локалне самоуправе, при чему се као пример могу навести урбане заједнице, агломерацијске заједнице и заједнице општина у Француској, планинске заједнице у Италији, главна градска подручја и урбане заједнице, наспрам општинских заједница у Португалији, различити облици сарадње у Холандији, Финској итд.

Предмет законског регулисања може бити и *поступак успостављања сарадње*, (најчешће питање израде студије изводљивости), услови и поступак одлучивања о успостављању јавноправних удружења, потреба референдумског изјашњавања, неопходни елементи оснивачког акта итд.<sup>85</sup> Посебну важност имају одредбе о правној природи интегрисаних облика, односно заједничких тела. Тим одредбама се регулише њихов општи режим, односно елементи разликовања од евентуално сличних субјеката. У недостатку таквих одредби (нпр. о надзору над њиховим пословима или статусу службеника), на правни режим интегрисаних субјеката примењивале би се опште норме о локалној самоуправи или о субјектима приватног права.

Као начин да се обезбеди одговарајући демократски карактер тела која настају путем сарадње, нарочито удружењима територијалног карактера, постоје и случајеви законског уређивања *организационе структуре сарадње*, тј. органа сарадње, њиховог делокруга, општих правила функционисања, партиципације грађана у њиховом раду, статуса запослених и посебно руководиоца.

Предмет посебне регулације могу бити и питања *финансирања и имовине* интегрисаних облика сарадње. Примери где међуопштинске асоцијације, поседују и право опорезивања нису чест случај, али постоје нпр. у Француској. Такође, питање финансирања може да обухвата и партиципацију општина и других учесника у сарадњи, карактер међуопштинских средстава, режим њихове контроле, субвенције виших нивоа, накнаде за услуге које врше, задуживање, правни режим имовине. Такође, финансијски план, контрола пословања, завршни рачун, поступак контроле, надзор над радом и актима, достављање извештаја о раду, иступање из сарадње,

---

<sup>85</sup> Како би се обезбедило да пројекат међуопштинске сарадње покаже географску и функционалну целовитост и континуитет, број општина које учествују у одређеном пројекту сарадње одређује француска национална управа (префект). Квалификована већина општина мора се, пре имплементације, сагласити с пројектом. Уколико таква већина буде остварена (две трећине локалних савета, који представљају више од педесет посто укупног броја становника, или више од педесет посто локалних савета, које представљају две трећине укупног броја становника у поменутиим општинама), тада се општине обавезују да приступе споразуму о сарадњи (Osterrieder и сар., 2006, стр. 43–44).

враћање надлежности, конверзија из једног облика у други – нека су од питања која могу бити предмет законског регулисања.

Питање законске регулативе је специфично у сложеним државама, односно државама које поседују и средњи ниво организације власти. У федерацијама је регулисање положаја локалне самоуправе, а самим тим и међуопштинске сарадње у *надлежности федералних јединица*. У федералним државама стога и постоје различита правна решења о међуопштинској сарадњи. Међуопштинска сарадња је у искључивој надлежности федералних јединица у Аустрији, Немачкој, Белгији и Швајцарској, а у Аустрији је она једино и дозвољена у оквиру покрајина.<sup>86</sup> У Белгији су у погледу регулисања локалне самоуправе дуго задржана одређена решења из времена када је она била регионална држава, тако да и даље постоје федералне законске норме које регулишу општинску и покрајинску организацију, али је међуопштинска сарадња у искључивој надлежности федералних јединица.<sup>87</sup> У регионалним државама надлежност над локалном самоуправом углавном је *на централном нивоу*, с тим што региони имају *одређена овлашћења* у вези са међуопштинском сарадњом. У Шпанији су државним законодавством регулисани основи система локалне самоуправе, али и аутономне заједнице имају одређену законодавну власт, првенствено у вези са општинама као првим степеном локалне самоуправе која обухвата и формирање нових, укидање постојећих општина, регулисање граница међу општинама, као и у погледу међуопштинске сарадње која у случају *mancomunidades*-а не може прелазити границе аутономних заједница.<sup>88</sup> Код конзорцијума су субјекти сарадње и виши нивои, те њихов положај превазилази надлежности субдржавних нивоа. Законодавство региона у погледу међуопштинске сарадње усклађено је са државним законодавством о локалној самоуправи, те се углавном односи на уређење могућих форми, обезбеђење подстицаја и израду стратегија сарадње. Одређене надлежности у погледу међуопштинске сарадње поседују и региони који немају положај средњег нивоа, односно не поседују законодавну власт, какву имају региони у Шпанији и Италији. Они располажу

---

<sup>86</sup> *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007*, 2007, стр. 27.

<sup>87</sup> Закон од 16.7.1993. године којим се дефинише расподела овлашћења између Краљевине и региона, с тим што се процес регионализације надлежности над локалном самоуправом интензивно спроводи још од 1980. године, јачањем регионалног надзора. Данас су региони углавном одговорни за организацију и надзор над јединицама локалне самоуправе (Комшић, 2007, стр. 163–164).

<sup>88</sup> Font и сар., 1999, стр. 11.

инструментима којима могу да подстичу и олакшавају међуопштинску сарадњу, с тим што њихови акти не могу представљати њен правни основ.

Ипак, потреба за сарадњом код граничних општина, тј. општина које су део одређене географске целине која је подељена између различитих држава чланица, односно региона тамо где су они надлежни у погледу регулисања међуопштинске сарадње, захтева и одговарајуће правне механизме, било да се ради о законодавној интервенцији федерације или о споразуму самих федералних јединица, тј. региона на основу којих се успоставља сарадња. Слична ситуација је и са сарадњом јединица локалне самоуправе различитих земаља, нарочито оних које се налазе у граничном појасу, а која је све више предмет међународних споразума али и других докумената који регулишу прекограничну сарадњу, а настају у оквиру међународних организација – што ће бити детаљније анализирано у посебном поглављу.

### **3. ДРУГИ УЧЕСНИЦИ У МЕЂУОПШТИНСКОЈ САРАДЊИ**

Иако су решења о међуопштинској сарадњи и пракса њеног остваривања веома различити између појединих земаља, могу се уочити одређени трендови који карактеришу обликовање локалне самоуправе у њеним функционалним аспектима према потребама савременог друштва, у којем она не наступа ни у претежном делу са ауторитативног становишта. У најопштијем, нове форме менаџмента, ширење децентрализованих функција и различити облици партнерстава обликују тај процес. Функција сарадње постаје једно од обележја децентрализације, а често превазилази удружено обављање одређених јавних послова и представља начин прилагођавања сложеним и интензивним друштвено-економским процесима, који подразумевају продор тржишних принципа и у област вршења јавних послова. Конкуренција међу јединицама локалне самоуправе, поспешена методом постепеног уједначавања решења фискалног федерализма, политиком регионалног развоја у оквиру ЕУ, и борба за привлачење средстава из њених фондова, те начин усклађивања функционисања локалне самоуправе у условима концентрације капитала – отварају нова питања у вези са природом учешћа и других субјеката у сарадњи јединица локалне самоуправе у вршењу поверених јој функција.



Међуопштинска сарадња неретко обухвата и различите облике учешћа или интеракције са другим субјектима, који притом не мењају њену суштину. Она и даље представља средство за остварење интереса својих основних чланова, с тим што присуство других учесника, које иначе може да се манифестује у широком распону улога или циљева, међуопштинској сарадњи даје посебан квалитет и значај у вршењу јавних послова. Питање субјеката који поред општина учествују у међуопштинској сарадњи може да представља једно од битних питања њеног остваривања. Иако се, с обзиром на мноштво појавних облика и функција сарадње не могу дати једнозначни одговори у погледу природе учешћа различитих субјеката, могуће је путем анализе правних решења и праксе остваривања сарадње у различитим земљама дати одговоре на нека од питања која се тичу учесника у међуопштинској сарадњи. У случајевима када се ради о пословима у погледу којих локалне самоуправе поседују надлежности које су по својој природи подобне да се обављају искључиво путем јавноправних аранжмана, те су као такве и правно регулисане, сарадња не може превазилазити јавноправне субјекте који имају одређене надлежности у тим питањима. С друге стране, одређене функције постају или су одувек и биле подобне за продор приватноправне иницијативе. Такође, одређени послови, првенствено усклађивање програма друштвено-економског развоја и изградња инфраструктуре, те одређене социјалне функције захтевају и присуство виших нивоа и специјализованих јавноправних тела.

Зависно од тога да ли међуопштинска сарадња за циљ има превазилажење територијалних и с тим у вези економских или демографских органичења појединих општина, рационалније обављање одређених јавних послова и унапређење децентрализације, или пак за циљ има унапређење економског развоја, обезбеђење одређених финансијских средстава, приступ новим технологијама, привлачење инвестиција, заједничке инвестиционе подухвате, афирмацију тржишних принципа у вршењу одређених јавних служби итд. – могу се уочити и варијације у погледу круга субјеката који у различитим облицима и улогама партиципирају у међуопштинској сарадњи, не доводећи притом у питањ њену суштину.

Ипак, основни модели међуопштинске сарадње – јавноправни и приватноправни битно одређују решења овог питања. Такође, имајући у виду да постојање јавноправних облика не искључује одвијање сарадње по принципима и правилима



приватног права у већини земаља, чини се да одговор на питање других учесника у међуопштинској сарадњи неопходно обухвата питање присуства приватноправних субјеката у њој. У одређеним државама постоје јасне стратегије у погледу развоја међуопштинске сарадње. Њиховом анализом могу се уочити ситуације где држава подстиче укључивање приватноправних субјеката, првенствено привредних организација и цивилног сектора у одређене облике сарадње. То је најчешће случај у вези са заједничким извођењем одређених инфраструктурних и уопште инвестиционих пројеката, организовањем одређених служби које све више постају комерцијалног карактера, као што је то случај код одређених комуналних делатности, посредовања у запошљавању, старачких домова, одређених послова у здравству, обдаништима итд., као и обављања одређених стручних послова у области планирања економског развоја, промоције туристичких капацитета итд. Мере којима држава подстиче овакве аранжмане, засноване на принципима јавно-приватног партнерства могу бити у виду стварања одговарајућег правног оквира, финансијског карактера, давања бесповратних средстава, повољних кредита, пореских олакшица, стручног карактера у виду саветодавне или техничке подршке, израде пројеката, студија оправданости, поверавања додатних послова субјектима који настају путем оваквих облика сарадње итд. Такође, присутни су и супротни случајеви, где држава путем закона и других општих аката уређује питања међуопштинске сарадње који искључују друге субјекте као учеснике сарадње, где уређује одређене области живота и уређује организациони аспект или начин вршења тих послова, онемогућавајући уплив приватно-правних субјеката у њихово вршење, што генерално карактерише системе у којима је локална самоуправа у већој мери подвргнута надзору централног нивоа.

С обзиром на карактер субјеката који са различитим улогама учествују у међуопштинској сарадњи можемо идентификовати три концепта: (1) „чиста“ међуопштинска сарадња; (2) јавно-приватно партнерство; (3) мешовита јавна сарадња, тј. сарадња која укључује више нивоа. Иако облици и нивои учествовања других субјеката у међуопштинској сарадњи могу бити различити, они су увек другачије природе, циља или обима од учешћа општина. Улога неопштинских субјеката у међуопштинској сарадњи се не може сматрати сврхом, нити конститутивним делом те сарадње, односно она ниуком случају не доводи у питање суштину односа – међуопштинско повезивање.

### 3.1. „Чиста“ МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА

Модел „чисте“ међуопштинске сарадње представља облик формалне сарадње у ком партиципирају *само јединице локалне самоуправе*. Као споредни учесници се могу јавити и други субјекти, али они немају могућност учествовања у било ком облику одлучивања које се тиче сарадње. Може се направити одређена разлика између случајева када у сарадњи партиципирају само јединице локалне самоуправе истог нивоа, а у одређеним случајевима и типа и случајеви у којима партиципирају јединице различитих нивоа и типова.<sup>89</sup> Ипак, разлика између јединица различитог нивоа јесте првенствено у погледу надлежности, те одређени интегрисани облици сарадње, у виду удружења на које се преносе само општинске надлежности које су ексклузивног карактера нису уобичајени или уопште нису примењиви, а с друге стране одређени облици сарадње, као што су куповина услуга и вршење одређених послова од стране једне за рачун других општина, те интегрисани облици у подељеним надлежностима и посебно оснивање заједничких служби, предузећа и установа, представљају веома подесан модел.

Модел „чисте“ међуопштинске сарадње условљава и оправдава широк спектар разлога. Економски систем европских земаља заснива се на тржишту, те више или мање на либералном систему капиталистичких односа, који је у појединим земљама или појединим фазамама њиховог развоја ограничен мерама државне интервенције, а не општинским или уопште административним границама. Границе тржишта одређују

---

<sup>89</sup> Иванишевић међуопштинску сарадњу посматра као алтернативни, а у одређеним случајевима и додатни облик интеграције или степеновања јединица локалне самоуправе. У том контексту он првенствено говори о системима са једноступеном локалном самоуправом, а самим тим и „чистом“ међуопштинском сарадњом, наводећи предности таквог облика интеграције. „Добра страна једноступене организације и слободног повезивања основних локалних јединица без сумње је у томе што јамчи велику аутономију тих јединица. У таквом уређењу нема виших инстанција које би ту аутономију ограничавале и угрожавале, осим, дакако, органа државног надзора, али ти су органи одвојени од локалне самоуправе, а њихов се надзор у правилу ограничава на контролу законитости. У низу земаља тај је надзор дјеломично или потпуно повјерен судовима. Поред тога, предност таквог начина интеграције у његовој је прилагодљивости и еластичности. У времену сталних и брзих друштвених промјена тај модус интеграције показује већу способност прилагођавања у поређењу с крутим хијерархијским поретком. Иницијатива за промјене на страни је локалних јединица које не морају чекати да о томе одлучи хијерархијски виша инстанца, већ самостално одлучују, зависно о својим интересима, с киме, како и докле ће сурађивати. Напосљетку, такав начин интегрисања претпоставља јасно функционално и организацијско разграничење између локалне самоуправе и државне управе. Стога се само у таквом уређењу може говорити о диоби власти по подручју односно о вертикалној диоби власти.“ (Ivanišević, 2009, стр. 673–674)

се економским, а не политичким критеријумима, стога у условима глобализације, јединственог европског тржишта и економског прилагођавања држава које теже ка том облику интеграције, границе тржишта превазилазе и регионалне и државне међе. Тежња за стицањем профита и опстанка у конкурентској борби на тржишту превазилази све облике територијалних ограничења јер ником није у интересу да пружа услуге на ограниченом локалном простору, већ на што већем територијалном тржишту. Улога локалних самоуправа у обезбеђењу локалног развоја или управљања њиме постаје једна од њених кључних функција, те се потребама развоја и сама мора организационо и функционално прилагођавати. Такође, као последица економских кретања и комуникације међу грађанима постају интензивније. Своје економске потребе грађани већ одавно остварују на ширем подручју од оног одређеног границама општина у којима живе. И на тај начин долази до међузависности грађана различитих општина, што на крају резултира потребом за што бољом и квалитетнијом међуопштинском сарадњом. Такође, општине повезује и међузависност проистекла из географских карактеристика одређеног подручја. Систем заштите животне средине, коришћења и заштите природних ресурса, одрживог развоја, коришћења компаративних предности одређеног дела земље, управљање потребама које проистичу из географских обележја као што су падавине, суша, поплаве, пожари, наводњавање итд. захтева висок степен сарадње јер нужно производи међузависност. Међуопштинска сарадња утиче и на досезање критичног прага у погледу обима производње одређених услуга, без којег те услуге не би могле да се врше или би вршење било спојено са несразмерним трошковима, те би на тај начин било економски неефикасно. Дистрибуирање трошкова производње тих услуга и максимално искоришћење опреме, постројења, других средстава и кадрова доводи до читавог низа користи и погодности општинама, олакшавајући на тај начин њихово децентрализовано функционисање и развој. Неки аутори тврде да мале јединице локалне самоуправе не могу задовољити све оно што се од њих очекује. Алдерфер тврди да већ у 20. веку постоји тенденција према великим и моћним јединицама, па мале јединице немају „ни најслабију шансу за преживљавање“. Оне остају само симбол традиције, док се моћ премешта на шире нивое.<sup>90</sup> С друге стране, нису ретки ни они

---

<sup>90</sup> Као минималне претпоставке за одређивање величине локалних јединица, Алдерфер утврђује следеће факторе: локалну историју и традицију, постојање друштвене заједнице у границама локалне

који питање локалне самоуправе не поистовећују са економичношћу и учинковитошћу локалних услуга, те указују на њене шире, друштвене, историјске, па чак и психолошке основе, које немају занемарљив утицај на обликовање једне друштвене, а нарочито политичке организације каква је и локална самоуправа.<sup>91</sup> Иако се већина наведених циљева може обезбедити путем територијалне реорганизације, спајања појединих општина, укидања или промене општинских граница, а имајући у виду политичку осетљивост тог питања, те традиционалне основе општинских граница које превазилазе чисто економске и географске аспекте, те задиру у суштину односа локалне заједнице, која превазилази административни и политички значај појма локалног становништва, чини се да је међуопштинска сарадња знатно подесније решење, које *чува локалну аутономију, јача одговорност локалног нивоа и обезбеђује територијалну реформу која се спроводи „одоздо“ према потребама самих грађана.*

Ипак, карактер јавних послова који се врше путем међуопштинске сарадње пресудно одређује круг субјеката који у њој учествују, те се самим тим „чиста“ међуопштинска сарадња превасходно односи на вршење административних послова и на доношење планских и регулационих аката, те на вршење оних служби у којима јавни сектор, односно локална самоуправа као његов део, законски располаже монополем.<sup>92</sup> Ипак, круг тих послова подложен је променама, тако да се некад класични послови локалне самоуправе или других субјеката јавне управе данас обављају од стране приватноправних субјеката или у различитим формама јавно-приватног партнерства.

Један од „чистих“ облика сарадње општина јесте удружење које се оснива на државном или регионалном нивоу, а чија се функција састоји од заступања интереса својих чланова пред вишим нивоима. Као такво, оно углавном представља партнера виших власти приликом доношења закона, развојних докумената и уопште вођења политике у области локалне самоуправе. Такође, ова удружења пружају стручну помоћ јединицама локалне самоуправе и подстичу њихову сарадњу. Ова удружења су

---

јединице, могућност учинковитог обављања локалних послова уз нужне изворе средстава за њихово финансирање те могућност да јединица има бар једног запосленог службеника. (Alderfer, 1956, стр. 13–14).

<sup>91</sup> Морис полази од претпоставке да је локална самоуправа „Нешто више од пуког обављања служби уз разумне трошкове [...] она је носилац локалне и индивидуалне самосвести.“ (поменуто код: Павић, 2010, стр. 83).

<sup>92</sup> Пример водоснабдевања или услуга центара за социјални рад у Србији.

присутна у свим европским државама, с тим што су присутне одређене варијације у погледу обавезности чланства.

У Француској, „чиста“ међуопштинска сарадња представља најдоминантнији и једини интегрисани модел, као и у Холандији, Немачкој, Мађарској итд. Такође, у земљама у којима постоје различити модели сарадње према карактеру укључених субјеката, могу се издвојити облици у којима су искључиви учесници општине истог нивоа. Ти „чисти“ облици су скоро увек јавноправног карактера.

Један од карактеристичних примера „чисте“ међуопштинске сарадње у Мађарској јесте облик сарадње који се састоји из спајања општинских савета више општина у једно, заједничко тело. Његовим оснивањем ће се, у потпуности или делимично спојити буџети, одржавати заједничка администрација, заједно руководити инвестицијама. Заједничко представничко тело утврђује своју организацију, начин рада и друга питања од значаја за сарадњу.<sup>93</sup> Постоје и други облици чисте међуопштинске сарадње у Мађарској, у којима долази до стварања заједничких институција, органа, служби, у којима партиципирају само општине. Један од таквих је заједничко формирање канцеларије административног бележника од стране две или више малих општина. Бележник предузима функције као што су: лиценцирање, контрола развоја, пореске процене за све сарађујуће општине итд..

Пример „чисте“ међуопштинске сарадње јесу и шпански *mancomunidad*-и. Они представљају јавноправни облик сарадње општина које припадају истим аутономним заједницама. Садашње шпанске правне одредбе (*Reguladora de las Bases del Regimen Local – RBRL* из 1985. године) дефинишу *mancomunidad* као вишенаменске организације с јединим ограничењем да он не може преузети све функције општине. Ипак, постоје многи *mancomunidad*-и (нешто мање од половине) који имају само једну сврху. Ове заједнице врше између две и тридесет пет различитих услуга, односно других послова. Број јавних послова који се врше путем ових заједница је врло велики (педесет седам различитих услуга) и прелази осамнаест обавезних услуга које се могу наћи у законодавству. То подразумева да, осим обавезних услуга, *mancomunidad* такође врши јавне послове које му добровољно повере општине. Дакле, одлуке општина да се

---

<sup>93</sup> Блажић, 2011, стр. 193.

придруже овом партнерству нису искључиво везане за обавезну сарадњу у одређеним питањима.<sup>94</sup>

Пример чисте сарадње јесу и управне заједнице које постоје у појединим савезним покрајинама у Немачкој, а чине их суседне општине истог округа. Оне су настале током процеса територијалне реформе од 1966. до 1980. Тада су неке од федералних јединица, уместо присилног окрупњавања, водиле политику добровољног удруживања већег броја малих општина око једног административног центра. На тај је начин настало преко хиљаду управних заједница у којима су обједињени професионални управни апарати за преко шест хиљада општина које су притом задржале свој аутономни статус и самоуправна тела. То су општине које имају испод 3.000 становника. На овај начин су ојачани њихови управни капацитети. Резултат удруживања била је и велика рационализација општинског административног апарата те знатно смањење распона контаката окружних с општинским администрацијама.<sup>95</sup> Ове заједнице носе различита имена у различитим покрајинама и предмет су различите правне регулативе. Настају путем јавноправног споразума, а сврха њиховог постојања састоји се, дакле, у стварању заједничке администрације и у заједничком вршењу одређених јавних послова из надлежности општина. Имају свој одбор, као колегијално руководно тело којег чине градоначелници општина чланица, и управну службу на чијем се челу налази начелник.

Чиста међуопштинска сарадња је доминантан модел у Холандији. Она представља пример веома интензивне међуопштинске сарадње, чији појавни облици превазилазе локалне функције и умногоме представљају замену за регионе. Иако су присутни облици мешовите јавно-приватне сарадње, те сарадње у коју су укључени и централни и покрајински ниво, законска регулатива протежира „чисту“ и углавном вишенаменску међуопштинску сарадњу.<sup>96</sup> Постојање других облика учешћа је, услед смањене могућности надзора, велике функционалне аутономије и недостатка

---

<sup>94</sup> Font и сар., 1999, стр. 10–11.

<sup>95</sup> Шмид Ајхштед, 2002, стр. 23–24.

<sup>96</sup> У Јужној Холандији, једној од дванаест холандских покрајина, која обухвата 86 општина које су укључене у 279 заједничких аранжмана. Према врсти укључених субјеката то су: (1) само општине 85% (237); (2) општине и друге владине организације 10% (28); (3) општине, владине организације и међуопштинске организације 0,7% (2); (4) општине, друге владине организације и приватне организације 1,0% (3); (5) општине и приватне организације 3,2% (9) (Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 148).

демократског легитимитета, изузетно ретко у некој формализованој или интегрисаној форми. Закон о заједничким одредбама само изузетно дозвољава интегрисану сарадњу са приватним сектором. Законске интервенције у области међуопштинске сарадње из 1985. године резултирале су смањењем броја међуопштинских аранжмана. То је била последица правног императива да се интегришу једнонаменске заједнице. Накнадна реорганизација међуопштинске сарадње је стога требало идеално да резултира успостављањем шездесет два вишенаменска заједничка органа, где би исте групе општина сарађивале на низу оперативних и планских задатака. Из неколико разлога, то није стварна организациона слика међуопштинске сарадње.<sup>97</sup> После много анализа и дискусија, 2005. године формално је укинута обавеза да се интегришу сви аранжмани сарадњи између општина у један вишенаменски орган. У неким провинцијама, део вишенаменских власти је демонтиран, а сарадња је смањена и реорганизована, остављајући низ једнонаменских предузећа која се баве оперативним задацима. У другима, због притиска од стране покрајина, општине су биле приморане да интензивирају међусобну сарадњу и прошире обим. Тренутно постоји око 679 здружених аранжмана основаних на основу Закона о заједничким одредбама.<sup>98</sup> Два основна институционална облика сарадње развијена су у односу на планирање и координацију локалних политика. Први облик јесу мање или више слабо институционализоване мреже на различитим територијалним обимима. Мреже се одликују и одсуством заједничких органа. У другом облику, међуопштинско планирање и координација у урбаним агломерацијама постали су надлежност релативно јаким корпорација које уживају формална овлашћења и финансијска средства како би спровели своје одлуке на територији удружених општина.

---

<sup>97</sup> На првом месту, евалуације спровођења акта 1985. године нагласиле су да су интеграција и територијална реорганизација, у правцу стварања хомогених вишенаменских удружења, биле само делимично успешне. Од самог почетка, надзорне покрајине дозволиле су постојећим једнонаменским удружењима да наставе да функционишу и током година. Покрајине су такође одобриле оснивање нових једнонаменских удружења. Током прошле деценије, одељења централне владе охрабрила су општине да оснују једно-наменске корпорације за обављање оперативних задатака и послова који се односе на координацију и планирање локалних политика. Као резултат тога, у скоро свим регионима вишенаменске корпорације су почеле коегзистирати са нивовима једнонаменских власти.

<sup>98</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 146–148.



### 3.2. ЈАВНО-ПРИВАТНА ПАРТНЕРСТВА У МЕЂУОПШТИНСКОЈ САРАДЊИ

Модел у којем поред општина у сарадњи партиципирају и *приватноправни субјекти, првенствено привредни, али и приватне установе и разна струковна и грађанска удружења* означава се и обликом јавно-приватног партнерства. Овај модел није подесан за вршење већег броја општинских функција, те се за његово присуство у погледу обављања одређених јавних послова, првенствено у области јавних услуга, углавном захтева посебно законско овлашћење. Вођење одређених јавних евиденција, издавање одређених јавних исправа, решавање у управним стварима, инспекцијски надзор, регулаторни послови, одређени комунални послови, послови у области социјалног старатељства или образовања и сл., не обухвата могућност учешћа приватног сектора. У погледу њега постоји шири оквир у оним областима за које је дозвољен *слободан избор организационог облика и поверавања послова приватноправним субјектима*. Општине неретко располажу овлашћењем да одређене услуге у погледу којих су надлежне могу да купују на тржишту, с тим што се посебно регулише поступак успостављања таквих односа, односно јавних набавки. Такође, нарочито је подесан код удруживања финансијских средстава за извођење одређених инвестиционих послова, оснивање заједничких предузећа, установа и служби које функционишу на тржишним критеријумима, обављања стручних послова, посебно у области планирања економског развоја итд. *Обезбеђење финансијских средстава и обезбеђење вршења одређених услуга* представљају основне мотиве општина да улазе у јавно-приватна партнерства.<sup>99</sup> Такође, у настојању да обезбеде повољније услове за потенцијалног приватног партнера, атрактивније понуде, тј. већу добит, а да уједно у већој мери заштите своје интересе, смање трошкове, те обезбеде одређене финансијске подстицаје од стране државе, односно фондова ЕУ, општине заједнички приступају овим облицима сарадње. С друге стране, приватне partnere углавном мотивише

---

<sup>99</sup>Анализирајући јавно-приватна партнерства у функционисању конзорцијума у Шпанији, Pierre (1998, стр. 1–11) идентификује два главна фактора који доприносе укључивању приватних организација у овим партнерствима: (1) величина општинских институција подразумева ограничене финансијске ресурсе и низак ступањ менаџерске професионализације менаџерске за пружање услуга; (2) физичка удаљеност између јавних и приватних актера је мања на локалном нивоу него на националном. У случају Шпаније, готово трећина (31,5%) свих конзорцијума има укљученог приватног партнера. То показује да укључивање приватних актера с јавним партнерима постаје значајан облик вршења јавних послова у Шпанији.



доступност одређеним монополизованим или високо плаћеним делатностима, одређени фискални подстицај, доступност државних грантова, често и привилеговани поступци јавних набавки, задуживања и сл.

Јавно-приватно партнерство у међуопштинској сарадњи може имати два облика: (1) једноставно уговорно партнерство, код којег је приватни сектор укључен у пројектовање, финансирање и управљање услугом, заједно са општинама које заједнички учествују у обезбеђењу те услуге и (2) институционално, тј. интегрисано, код којег се оснива ново правно лице, у заједничком власништву општина и приватно-правних партнера. Сарадња општина и других јавних и приватних партнера у овом другом случају је интензивнија. Ово уједно представља основни интегрисани облик сарадње у којем учествују приватноправни субјекти.

Економија обима, смањење трошкова вршења, ефикасност, доступност и уједначеност вршења услуга неки су од разлога који опредељују заједнички наступ општина у аранжманима са приватним сектором. Такође, недостатак финансијских средстава с једне и неискоришћеност општинских ресурса с друге стране, обезбеђују продор приватног капитала у сектор јавних услуга, те се он јавља као „мање зло“ у односу на приватизацију одређених сектора, посебно у области комуналних услуга, здравства и јавног превоза у урбаним срединама.

Облици јавно-приватног партнерства варирају од обичних уговора о пројектовању и изградњи, преко тзв. модела *design-build-operate-transfer* (пројектуј-изгради-користи-предај), па све до сложених уговора о концесији. Код класичног модела ЈПП, постоји шест врста актера, који су повезани специфичним током капитала. Код класичног институционализованог ЈПП (1) пројектно предузеће је у средишту услуге. Почетни капитал у компанију улажу (2) власници, односно општине и приватноправни субјекти, а у одређеним случајевима и други јавноправни субјекти. Они заузврат очекују неку врсту дивиденде, било у готовини, било у форми субвенционисаних услуга. Пројектно предузеће може прибављати средства на тржишту, на пример, путем задуживања код (3) банака, којима пројектно предузеће сервисира дуг. Приликом изградње неког објекта, пројектно предузеће као инвеститор закључује уговор са (4) грађевинским предузећем (извођачем радова), чији се трошкови исплаћују из остварених прихода. Формира се (5) оперативно тело, било у оквиру пројектног предузећа, било као посебни правни субјект, које добија надокнаду

за своје трошкове пословања. Финансијску основу свих ових токова капитала чини (б) корисник услуге, који плаћа накнаду или на други начин финансијски доприноси. Власник – општине и/или централна власт – такође може да обезбеди средства из општих пореских прихода за потребе пословања. Ове улоге се могу спојити с обзиром на то да се понекад више функција може доделити једном субјекту (нпр. кад је оператер одговоран и за изградњу).<sup>100</sup> Овај модел постоји у скоро свим земљама, али његова учесталост знатно варира.

Једна од претпоставки успешне сарадње са приватним сектором представља постојање одговарајуће правне регулативе. С обзиром да се сарадња све више шири и на области у погледу којих је раније постојао ексклузивитет локалне самоуправе, што је нарочито карактеристично у земљама које су раније имале социјалистички облик уређења, у којем је само постојање приватног сектора било веома лимитирано, те облици оваквих партнерстава нису ни постојали, не може се говорити о кодификацији правних норми. Ипак, у сврху хармонизације правног оквира, те подстицања јавно-приватних партнерстава негде се приступа и доношењу генералних прописа, с тим што се поједине области посебно регулишу, по принципу *lex specialis*-а.

У Бугарској не постоји посебан закон о јавно-приватном партнерству. „Такви односи су дефинисани и регулисани комплексном интеракцијом између националних и општинских прописа, као и пројектним уговорним одредбама. Са становишта јавног интереса, постижу се различити резултати због уклапања различитих пракси и организације ових аранжмана у исти правни оквир. Последњих година је било и позитивних и негативних примера јавно-приватних аранжмана у овој земљи. Прегледом остварене праксе показало се да је успех овог партнерства у великој мери зависио од свеобухватног процеса процене и управљања различитим факторима као што су тип партнерства, ризици, партнер, уговорени аранжмани, утицаји, управљање, општинске програмске политике и циљеви итд. Изгледа да је један од главних проблема недовољна процена ризика и распоређивања средстава које води повећању финансијских обавеза локалних власти. Пошто је подела ризика једна од кључних компоненти јавно-приватног партнерства, прорачун тог ризика је нови задатак за општине јер то до сада није била уобичајена пракса.“<sup>101</sup> Један од примера овог

---

<sup>100</sup> Више у: Петери, 2010, стр. 10–11.

<sup>101</sup> Више о јавно-приватном партнерству у Бугарској у: Владков и Марков, 2010, стр. 23.

партнерства је асоцијација општина реке Дунав у Бугарској (чине је двадесет четири општине). Она је сарађивала током 1999. и 2000. године са партнерима из приватног сектора по питању решавања проблема неефикасности управљања чврстим отпадом. Уз асистенцију *EcoLinks* стипендије (помоћни програм УСАИД-а за заштиту животне средине), партнери су спровели испитивање које је, поред других ствари, открило да је прикупљање чврстог отпада било недовољно и није се ефективно спроводило управљање пољопривредним отпадом; да је било исувише депонија, од којих многе нису биле адекватно збринуте и да је опрема застарела и прескупа за одржавање. У ефикасној сарадњи, асоцијација општина имала је могућност да унапреди прикупљање чврстог отпада путем куповине заједничких машина, које су смањиле годишњи трошак за више од педесет посто. Општине су такође биле у могућности да преусмере свој фокус ка управној улози, дозвољавајући партнерима из приватног сектора да пружају услуге. На тај начин, могли су да спроводе кампање за освешћивање јавности у погледу пољопривредног отпада као што је, на пример, обучавање фармера о мешању органског отпада да би се смањила количина отпада која се носи на депоније. Такође, животна околина значајно је очувана употребом нове и ефикасније технологије. Количина отпада смањена је путем компостирања, а боље регулисане депоније биле су више хигијенске од локализованих, незбринутих депонија.<sup>102</sup>

Специфичан пример сарадње више општина и приватноправних субјеката који не представља интегрисану форму, а чији значај превазилази већину обавезних и интегрисаних облика сарадње се односи на стамбену изградњу и друге облике изградње у Мађарској. Законом LXXVIII о изградњеној животној средини из 1997. године уведен је „уговор о изградњи насеља”. Овим уговором утврђују се правила о подели одговорности између приватног сектора (махом инвестиције) и локалних самоуправа које обично гарантују повољне прописе о урбанистичком планирању и зонирању.

Португалија представља пример где се путем јавно-приватних партнерстава врши читав низ јавних послова. Послови који се тичу управљања системима за снабдевање водом и њено пречишћавање представљају се као један од најуспешнијих пројеката у Европи. Крајем деведесетих владина агенција у Португалији испитала је општинске залихе воде и канализационе системе, и утврдила да пракса изградње

---

<sup>102</sup> Osterrieder и сар., 2006, стр. 11.

инфраструктуре на индивидуалној основи није остварила бољитак на економској скали, нити је довела до ефикаснијег умрежавања, техничких решења и операција. Као решење, централна влада је стимулисала општине да формирају удружења како би стекле приступ кохезионом фонду помоћи у оквиру Европске уније. Тада су се удружења општина удружила са приватним компанијама и предложила финансијска ограничења и обезбедила захтев за транспарентношћу у одређивању цена. На пример, компанија за воду и канализацију *Aguas do Ribatejo* формирана је од стране девет сарађујућих општина да би обезбедиле ефикасно снабдевање водом и одговарајуће канализационе системе. Посебни задаци ове компаније јесу изградња, одржавање и управљање системом за снабдевање водом, обезбеђење менаџмента, контроле, техничке и административне помоћи другим ентитетима који раде у сектору итд. Стварање интегрисаног система који се бави снабдевањем водом и управљањем системом пречишћавања воде довело је до снижења цена, исплатило се на економској основи и довело до значајног смањења губитка воде.<sup>103</sup>

Примери јавно-приватних партнерстава у међуопштинској сарадњи углавном немају трајан карактер. Оснивају се на одређени рок, односно до реализације конкретног пројекта, често нису институционализовани или су на ниском нивоу институционализације.<sup>104</sup> Нешто другачија ситуација постоји у Фландрији. Два „лакша“ облика сарадње, међулокално удружење и удружење на пројекту подразумевали су и учешће приватног сектора, али у различитом обиму. Међулокално удружење настаје договором укључених субјеката, нема управљачке инструменте, не подлеже одобрењу, нити надзору од стране фламанске владе или парламента, за разлику од удружења на пројекту, чије се оснивање региструје код фламанске владе, које има и одређену (флексибилну) законску форму. Иако је интенција законских интервенција из 2001. године била да се знатно ограниче мешовити облици сарадње, чак временом и да се елиминишу из правног поретка, општине се томе често противе, јер овакав облик кооперације обезбеђује знатна финансијска средства, а и пракса

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, стр. 12.

<sup>104</sup> Пример мешовитог партнерства код нас је нпр. и Међуопштинска радна група за заштиту животне средине и одрживи развој коју су Споразумом о међуопштинској сарадњи установиле општине Јужнобачког округа и Град Нови Сад, у чијем раду учествују немачка развојна организација ГТЗ, представници невладиног сектора, покрајинских секретаријата, јавних предузећа и округа. Овакав облик сарадње је институционализован, али на нижем нивоу, путем неколико уговорних одредаба, не представља посебно правно лице и има углавном консултативан карактер.

њиховог постојања је често доносила добре резултате. Мешовито присуство је нарочито значајно у области снабдевања водом, у енергетици и у области одлагања отпада. Ипак, преовладао је став да мешовита партнерства дугорочно воде ка смањењу улоге локалних самоуправа, те доводе до сукоба надлежности. Стога, законом из 2001. године остављен је рок од осамнаест година за елиминисање приватног сектора из међуопштинске сарадње.<sup>105</sup>

Концепт јавно-приватног партнерства може се посматрати у ужем и у ширем смислу. Иако се за потребе овог излагања користимо његовим најширим значењем како би указали на разноврсност појавних облика заједничке интеракције општина са приватним сектором који даје основно обележје таквом виду сарадње, потребно је указати и на ближе одређење јавно-приватног партнерства, у који не спадају сви облици кооперације наведених субјеката. Прво, општине прибегавају аранжманима са приватним сектором, првенствено привредним субјектима, углавном као шанси да добију нову инфраструктуру. Друго, постоји тенденција да се сви пословни односи између општина и приватног сектора квалификују као јавно-приватно партнерство. Типичан пример за то је класификација свих облика акционарских друштава са учешћем општине као јавно-приватних партнерстава, иако је у многим од тих случајева јавни интерес последње што се има на уму када се управља таквим компанијама. Због тога не изненађује негативно мишљење јавности о овим комерцијалним активностима општина. *Јавно-приватно партнерство првенствено значи да се јавно овлашћење поверава приватним субјектима.* Суштина овог партнерства лежи у позитивном утицају на заједницу кроз побољшане услуге и инфраструктуру, пре него у пословним односима између општина и приватног сектора кроз његове аранжмане.<sup>106</sup> Суштина оваквих решења би требало да се односи на квалитет јавних услуга, уместо пуког настојања да се обезбеде неопходна финансијска средства за пружање стандардних општинских услуга, иако ту постоји тесна и нераскидива веза.

Иако је тренд јачања јавно-приватних партнерстава, почев од концесија до савремених облика интегрисаног пружања јавних услуга дуже време био у узлазној путањи, те представљан као пројекат за будућност, у погледу којег ће доћи до радикалних промена концепта јавних услуга, који ће све више бити усмерен на

---

<sup>105</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 26–29.

<sup>106</sup> Владков и Марков, 2010, стр. 32.

тржишне принципе и правила организовања својствена привредним субјектима, чини се да актуелна криза концепта либералног капитализма донекле мења однос ка овим, скоро па општеприхваћеним тврдњама. Чини се да препуштање одређених јавних услуга приватном сектору или уопште његово комерцијализовање неретко потенцијалне клијенте лишава могућности да учествују у конзумирању тих услуга. Ово је нарочито изражено у земљама које не располажу стабилним привредним и уопште економским системом, те све изражајнијим социјалним разликама. Ту предњачи већина земаља које су промениле облик друштвено-економског и политичког уређења, али и неке у којима тих промена није било, но нагли економски успех, правдан између осталог и променама у организацији и функционисању јавног сектора, показује озбиљну кризу. „У овој новој ери, која је започела актуелном економском кризом, теорија јавног избора и претерано коришћење механизма приватног сектора трпе све веће критике. Након три деценије експеримената и иновација у јавном сектору, све више расте бојазан од тога да је пословни сектор превише укључен у пружање јавних услуга.“<sup>107</sup>

Ма колико да друштвено-економска кретања наметала потребу за структуралним прилагођавањем целокупног јавног сектора, одређени принципи његовог устројства показују сувише нефлексибилан однос ка захтевима који одударају од класичних основа државног и уопште јавног легитимитета. У том контексту би навели и став професора Копрића – „Савремена јавна управа креће се у сложеном, вишедимензионалном простору вредности које мора поштовати, уградити и остваривати. За разлику од приватног сектора у којем су вредности релативно једнозначне, економске, од профита до квалитета производа и услуга које се продају, у јавној управи се морају респектовати правне, демократске политике, социјалне, економске, еколошке и друге вредности. Њихово деловање неретко је супротстављено: јефтиноћа и демократија, ефикасност и правна заштита грађана, брига за природну средину и тржишности, само су неки од примера. Те се вредности кристализују и њихов свакодневни приоритет се одређује кроз политичке процесе те, дакле, зависе од моћи оних који их заступају. Јавна управа, жели ли задобити легитимитет и поверење у шиροј друштвеној околини, али и подршку политичких органа – а обоје треба да има –

---

<sup>107</sup> Петери, 2010, стр. 11.

мора се прилагодити вредносним захтевима своје друштвене и политичке околине. У савременом свету велик број тих вредности цивилизацијски су стандарди и очекивања, од којих грађани и околина не одустају ни у случајевима озбиљнијих криза и неуспеха.<sup>108</sup>

Економска криза је променила макроекономске и фискалне услове за остваривање функција централне власти и локалне самоуправе. Оне се све сусрећу са проблемом растућих буџетских дефицита, слабљења извора прихода, појаве нових социјалних проблема, проузрокованих првенствено незапосленошћу, инфлацијом итд. Ови проблеми су усмерили пажњу на дугорочне последице могуће неефикасности јавно-приватних партнерстава. Са много страна чују се тврдње да је потребно држави дати већа овлашћења као власнику, а не само као регулатору.<sup>109</sup> Иако суштина државне делатности не сме бити превасходно усмерена ка одржавању социјалног мира, чини се да смањење њене улоге у пружању услуга које представљају стратешке тачке репродукције, у условима неефикасног правног система и одсуства одговорности, те цементирања стања у којем је све подређено интересима капитала, тј. његовог одржања на одређеном простору, носи са собом опасност атрофирања одређених инструмената социјалне политике, економску неизвесност и зависност, а самим тим угрожава се и сигурност целокупног државног поретка.

Локалне самоуправе су се – услед незавидне економске ситуације на њиховом подручју, ограниченим финансијским средствима којима располажу, а често и услед непостојања потребних искустава у вези са тржишним егзистирањем умногоме узрокованим концептуалном променом положаја у новом друштвено-економском систему – углавном нашле у лошој позицији током преговарања и на крају биле приморане да прихвате неповољне услове одређених аранжмана, који обухватају сношење највећег дела ризика са, дугорочно гледано, видљивим ефектима на јавне финансије. Прилично често општине су улазиле у јавно-приватна партнерства оснивањем акционарских друштава или давањем концесија које су коришћене углавном за коришћење и одржавање природних богатстава и других јавних добара. Међуопштинска јавно-приватна партнерства у инвестиционе сврхе била су изузетак. Стога, упркос интензивирању праксе јачања јавно-приватних партнерстава у вршењу

---

<sup>108</sup> Копрић, 2008, стр. 100.

<sup>109</sup> *Ibid.*

општинских функција и међуопштинској сарадњи, која неспорно показују знатне предности у одређеном броју области, нарочито уколико се остварују у условима стабилног и заокруженог правног оквира који га регулише, треба бити обазрив у проценама његових ефеката (које се углавном заснивају на краткорочним искуствима или проценама), те обезбедити да кључне општинске функције задрже јавни карактер, односно да се у њиховом вршењу путем партнерстава обезбеди одговарајућа правна регулатива и јавни надзор, што не може да представља само одређење конкретних општина, него резултат државне стратегије.

### 3.3. МЕШОВИТИ ЈАВНИ ОБЛИЦИ САРАДЊЕ

Међуопштинска сарадња, поред општина, може да обухвата и учешће више нивоа власти, попут деконцентрисаних јединица државне управе, органе средњег нивоа тамо где он постоји, јавне службе чији су оснивачи виши нивои, специјализована јавна тела итд. Ипак, учешће тих субјеката, иако није споредног карактера, не доводи у питање суштину односа – то је првенствено *међу-општински однос*, у коме општине имају доминантну, кључну и незамењиву улогу, тиче се *њиховог интереса*, а међусобни однос (договор) општина *не може супституисати присуство других субјеката*. Дакле, учешће других јавноправних субјеката је вишег нивоа или квалитета него код „чисте“ међуопштинске сарадње, али оно нема конститутиван карактер.<sup>110</sup>

Неке од савремених локалних функција, попут планирања локалног развоја, заштите животне средине, здравствене заштите, заштите од елементарних непогода, оснивања културних институција, развоја туризма итд. неретко превазилазе материјалне, посебно финансијске, персоналне и организационе предиспозиције великог броја општина. Међусобно повезивање је неретко ограничено постојањем идентичних недостатака, те се партнери налазе у вишим нивоима, првенствено у специјализованим владиним агенцијама за обезбеђење или подстицање економског и регионалног развоја и у државним јавним службама.

---

<sup>110</sup> Овај термин се користи само *условно*, како би се указало на присуство других нивоа власти или јавних служби у међуопштинској сарадњи у већој мери или значајнијој улози од споредног учешћа (чиме она добија посебан квалитет, различит у односу на два претходно описана облика), те на тај начин направила *дистинкција у односу на друге механизме вертикалне сарадње, у којима међу-општински однос не представља основну компоненту*.



Планирање економског развоја и управљање његовом реализацијом, као и уопште вршење социјалних надлежности подразумева способност јединица локалне самоуправе да дефинишу и реализују развојне циљеве у различитим областима друштвеног живота, способност да препознају потребе грађана, али и да решавају проблеме и остварују развој на локалном нивоу. Размена искустава, оспособљавање кадрова, могућност удруживања средстава, заједнички пројекти, споразуми о услугама, заједничке јавне службе – агенције, предузећа, установе – неки су од механизма вршења поменутих надлежности у којима под одређеним условима могу да партиципирају виши нивои, односно друга јавноправна тела. Штавише, учешћем других субјеката у међуопштинској сарадњи, као што је невладин и приватни сектором с једне стране, али и подручне јединице државне управе с друге, могуће је остварити вишеструке користи, првенствено заједничко коришћење људских, организационих, природних, привредних, финансијских капацитета.<sup>111</sup>

Координација активности различитих нивоа на локалном подручју представља редовну појаву, иако она често није формализована. Ипак, није редак случај да се приликом планирања локалног буџета, усвајања планских и развојних аката, планирања већих инвестиционих пројеката, али и предузимања других активности од значаја за целу локалну заједницу, односно за неколико њих, од стране набројаних субјеката, успостављају формализованији облици сарадње и уређују одређени односи (у виду обавезних редовних консултовања између општина, јавних служби и подручних јединица државних органа, договорених рокова предузимања одређених радњи, обавеза достављања информација, планова, пројеката, извештаја итд). Степен формализације може бити и већи, у виду вишестраних уговора о сарадњи, установљавања заједничких радних или консултативних тела, одржавања редовних саветовања, јавних расправа, заједничких активности, па све до оснивања заједничких

---

<sup>111</sup> Закон о регионалном развоју (2009) предвиђа посебну улогу регионалних развојних агенција у планирању регионалног развоја. Акредитују се код Националне агенције за привредни развој за обављање ових послова. Могу егзистирати у форми привредног друштва или удружења, где су већински власници или оснивачи локалне самоуправе. У постојећим регионалним агенцијама партиципирају чак и представници приватног сектора. Дакле, оне не потпадају под општи режим јавних агенција, али су врло успешан облик међуопштинске сарадње, проширене привредним субјектима и државним органима (настају често путем трансформације ранијих агенција за мала и средња предузећа), а у чијем финансирању учествују међународни донатори.

служби у одређеним областима, нарочито – образовања, здравства, културе, спорта, информисања итд.

Једном речју, потребе друштвено-економског развоја локалних заједница превазилазе надлежности појединих јединица локалне самоуправе, те у условима када се јавна интервенција поново јавља као пожељно средство у економској и нарочито социјалној политици, оне неопходно налажу сарадњу различитих нивоа власти у вршењу јавних послова, без обзира на њихов централизован или децентрализован карактер, с тим што форме те сарадње могу бити скоро потпуно неформалне, чиме се нужно не умањује значај таквих врста интеракције.

Међуопштинска сарадња у Великој Британији није усмерена првенствено ка пружању услуга заснованих на економији обима. Споразуми о сарадњи, као основни облик сарадње, укључују субјекте различитих нивоа, тј. локалну самоуправу, владине агенције, сарадњу полу-аутономних агенција које делују на регионалном нивоу, а у одређеним случајевима и приватни сектор. Циљ оваквих аранжмана није толико стварање интегрисаних форми са заједничким организацијама или службама, колико координација у реализацији локалних политика, интеграција услуга и њихово прилагођавање специфичним локалним интересима, те обезбеђење приступа одређеним финансијским ресурсима. Заједничке службе представљају ретку појаву, за разлику од организација које служе координацији.

Примери мешовитих јавних партнерстава који поседују институционални карактер нарочито су присутни у Шпанији коју, између осталог, карактерише постојање политичких региона, двостепене самоуправе, великог броја јединица локалне самоуправе, неуједначеност њихових капацитета и постојање неколико великих урбаних подручја која нису подведена под вишу или посебну градску јединицу. Конзорцијум представља вертикално партнерство у Шпанији, састављено од јавних установа из различитих нивоа власти, државног, регионалног и локалног. Дакле, национални ниво, аутономне заједнице, покрајинске управе и општине могу основати конзорцијум, али и други облик међуопштинског партнерства – *mancomunidades*-и могу бити чланови конзорцијума. Учешће општина као чланова конзорцијума обавезно је где год постоји активност и интерес конзорцијума у пружању локалних услуга. Прве законске одредбе о конзорцијумима датирају из 1955. године. Основна обележја конзорцијума јесу, дакле, хетерогеност у погледу укључених субјеката, добровољност

у погледу настанка, јавноправни карактер у погледу организационе структуре. Што се тиче заступљености различитих конзорцијума, сарадња између покрајинских власти и локалних власти је најпопуларнија од свих могућих вертикалних комбинација. У погледу присутности аутономних заједница, ситуација је слична – према неким истраживањима присутност овог нивоа је мања за само неколико процената у укупном броју конзорцијума у целој Шпанији. Национални ниво такође суделује у 6,8% конзорцијума.<sup>112</sup> У неким случајевима, конзорцијуми се састоје само од општина. То значи да неке општине преферирају *mancomunidad* за заједничко пружање услуга, док други више бирају конзорцијуме. За разлику од *mancomunidad*-а, конзорцијум је обично организација с једном сврхом. То је случај за скоро четири петине свих конзорцијума са нагласком на услуге као што су скупљање отпада и здравство, култура и болнички менаџмент. Изузетно, конзорцијум може обухватати и више од једне услуге као што је то случај код конзорцијума који промовишу локални развој. Он може укључивати различите активности попут јавних радова, урбанизације и промовисања туризма.

Примери мешовитог јавног партнерства у међуопштинској сарадњи нарочито су присутни у областима у којима је локални ангажман недовољан за остваривање одређеног циља. Управљање одређеним јавним пословима захтева укљученост свих нивоа власти, јер се заснива на предузимању широког опуса мера које превазилазе надлежности сваког од њих појединачно. Уз то, ти послови захтевају сложену правну регулативу, већи број субјеката који би се тим пословима специфично бавили, велика финансијска средства, сложен систем контроле итд. Област заштите животне средине, развоја, просторног планирања, управљања природним ресурсима, социјална заштита и регионални инфраструктурни пројекти само су неки од примера таквих послова. У том контексту можемо навести и специфична законска решења која третирају нека од тих питања, предвиђајући координацију или друге облике сарадње.

Закон о заштити околиша у Хрватској обухвата мере које је по правилу тешко уклопити у административне границе локалних самоуправа, а сарадња различитих нивоа је истакнута као једно од основних начела заштите околине и одрживог развоја. Овај Закон прописује да Влада, жупаније, Град Загреб, велики градови, градови и

---

<sup>112</sup> Font и сар., 1999, стр. 12–14.

општине, у оквиру свога делокруга, солидарно и заједнички суделују у спровођењу заштите околине из своје надлежности и у обезбеђењу одрживог развоја. Приликом усвајања полазишта, доношења стратегија, планова и програма, те прописа, али и у њиховој имплементацији, хрватски Сабор, Влада Републике Хрватске, жупаније, Град Загреб, велики градови, градови и општине, у оквиру свог делокруга морају подстицати одрживи развој. У сврху подстицања одрживог развоја захтеви заштите животне средине уређени овим Законом и посебним прописима морају бити укључени у припреме и спровођење утврђених полазишта и активности на свим подручјима привредног и социјалног развоја.<sup>113</sup> Закон прописује и да сви нивои, у оквиру свог делокруга, солидарно и заједнички учествују у спровођењу заштите животне средине из своје надлежности, како би осигурале спровођење ефикасних мера заштите животне средине на свом подручју.<sup>114</sup>

Савремени концепт јавне управе уопште почива на ефикасној, вишедимензионалној сарадњи и паралелном функционисању органа власти на свим нивоима управљања, а посебно извршних органа. Пуну реализацију јавног интереса немогуће је постићи уколико се актери, на које се одговарајућа политика односи, не консултују већ у иницијалној фази обликовања секторске политике или прописа. Сарадња која се остварује у завршној фази, када је практично немогуће утицати на измену основних поставки већ успостављеног система регулације или је консултативна функција тих актера само декларативна, не доприноси остварењу јавног интереса и циљу због којег се одређена стратегија или пропис доноси.<sup>115</sup> Потреба за различитим облицима сарадње између локалне самоуправе и виших нивоа власти проистиче, дакле, из чињенице да је вођење политике у свим областима друштвеног живота у надлежности централног нивоа, док локална самоуправа располаже углавном надлежностима извршног и управног карактера, с тим да се улога локалне самоуправе увек састоји и из одређених политичких, креативних елемената, нарочито имајући у виду да се утврђивање програма локалног развоја сматра савременом функцијом локалне самоуправе, која је снабдевена и одређеним механизмима његове реализације. *Сарадња са вишим нивоима се ипак лакше остварује путем удруживања јединица*

---

<sup>113</sup> Закон о заштити околиша Републике Хрватске, 2007, чл. 8.

<sup>114</sup> *Ibid.*, чл. 14.

<sup>115</sup> Јеринић и Павловић Крижанић, 2010, стр. 11.

локалне самоуправе. Један од механизма за обезбеђење сарадње у питањима доношења закона и других нормативних аката, посебно доношења планских аката и стратегија развоја на различитим нивоима, заштиту интереса локалне самоуправе, те стручну помоћ општинама и градовима подразумева стварање националних удружења локалних самоуправа, којима се у одређеним случајевима законом могу поверити и одређена јавна овлашћења. Такође, ова удружења неретко партиципирају у разним стручним и саветодавним телима која формирају виши нивои власти.

У системском смислу, једна од основних слабости уређења локалне самоуправе извире из недовољне координације органа власти на државном и регионалном нивоу, како међусобно (хоризонтална координација), тако и са локалним самоуправама (вертикална координација), у процесу дефинисања нових секторских политика и стратегија, измена постојећих политика, доношења и измена прописа, посебно када се ради о преношењу нових надлежности на локалне самоуправе. Недовољна вертикална координација, која се огледа у углавном несистематском, *ad hoc* утицају локалних самоуправа на процес доношења одлука о питањима која битно утичу на њихов положај, онемогућава доносиоце одлука да прописе прилагоде потребама и капацитетима локалних самоуправа, што на крају резултира доношењем недовољно квалитетних прописа. Ови прописи се често не могу применити, њихова примена изазива недоумице и проблеме у примени или се њихов циљ у пракси не може остварити јер механизми примене нису одговарајући. „Недовољна хоризонтална координација државних органа у поступку доношења прописа и дефинисања секторских политика такође утиче како на квалитет прописа, тако и на ниво спремности државних органа да одговоре на потребе градова и општина у погледу тумачења законски одредби и извршних прописа. Оваква ситуација на дужи рок може озбиљније да угрози остварење основних права грађана и правних лица у областима у којима остварење тих права зависи од деловања локалне управе, локалних јавних служби и предузећа“.<sup>116</sup> Стога, као једно од решења за оптималнију сарадњу различитих нивоа јесте законски прописана обавезна сарадња. Заједничка радна и консултативна тела унутар којих ће се остваривати међуопштинска, а затим и сарадња са другим нивоима представљају једно од честих решења. На основу њене присутности

---

<sup>116</sup> *Ibid.*

у анализираним земљама, могло би се закључити да је једно од обележја *мешовите јавне сарадње* најчешће њена законски установљена обавезност.

#### 4. ВРСТЕ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ

Међуопштинска сарадња се појављује у мноштву различитих облика. Томе погодују и чињенице да је „развој међуопштинске сарадње од суштинског значаја, имајући у виду бројне изазове са којима се суочавају локалне власти, попут потребе за стварањем ефикасних модерних друштава у контексту децентрализације и глобализације, како би се одговорило растућим и све комплекснијим друштвеним захтевима и потребама мобилнијег, каткад претерано фрагментираниог становништва (велики градови, фрагментација општина, слабо насељена рурална подручја итд.).“<sup>117</sup> Потреба за сарадњом најчешће произлази из ограничених ресурса којом њени учесници располажу, но пракса сарадње у земљама које су биле предмет анализе указује да она превазилази таксативно набројан број фактора који је условљавају, те неретко представља средство унапређења постојећег управно-територијалног система.

Појавни облици сарадње су умногоме одређени положајем који локална самоуправа има у конкретном политичком систему, територијалном организацијом, административним уређењем, али и економским, географским, демографским и другим обележјима њених јединица.<sup>118</sup> Карактер одређених јавних послова, односно организационих облика путем којих се могу вршити, територијална организација, те постојање више нивоа политичке или административне организације власти – опредељују избор конкретних облика сарадње. Међуопштинска сарадња се у одређеним државама јавља као значајан сегмент управног система, она заправо представља мултифункционалан механизам, са мноштвом функција, модела и појавних

---

<sup>117</sup> Институционални оквир за међуопштинску сарадњу: Препорука 221, 2007, чл. 4, ст. 1.

<sup>118</sup> Пример корелације између аутономности локалне самоуправе и развијености међуопштинске сарадње је Финска. Сарадња у Финској поседује дугу и успешну традицију. Карактеришу је у принципу флексибилни облици. Финске су комуне аутономне у свом локалном делокругу и имају потпуну слободу међусобног удруживања ради заједничког обављања локалних служби. Чак 390 таквих асоцијација комуна забележено је 1980-их, од чега се готово половина односила на обављање здравствене и социјалне службе у раздобљу 1972–1979. Пораст броја запослених у комуналним асоцијацијама био је далеко највећи: индекс пораста износио је 175, док је у државној управи био 107, а у комунама 130 (Lundquist, 1988, стр. 160).

облика, одговарајућом правном регулативом и успешном традицијом. С друге стране, у појединим земљама она се јавља у прилично ограниченом оквиру, првенствено као решење за тешкоће при територијалној реорганизацији и организовању вршења послова који захтевају ширу територијалну основу. Није редак случај да се међуопштинска сарадња јавља искључиво у вези са настојањем да се обезбеде неопходна финансијска средства за изградњу и функционисање инфраструктуре, те повезивање углавном укључује и приватни, углавном комерцијални сектор, у којем се бирају само облици који погодују приватном капиталу, са условима који неретко нису наклоњени грађанима као корисницима услуга које се заједнички врше, при чему међуопштинска сарадња постаје не баш популаран начин вршења јавних послова.

Такође, начело супсидијарности, као једно од основних начела савремене локалне самоуправе, које би требало пресудно да обликује њен положај и улогу у савременом политичком и управном систему, у најтешњој је вези са развојем међуопштинске сарадње. Начело супсидијарности снажно и стално делује у смеру децентрализације, поверавања све већег броја јавних послова што нижим јединицама, јачања њиховог финансијског, персоналног, организационог и другог капацитета за преузимање све озбиљнијих послова, снажења њиховог политичког легитимитета итд. „У прилог таквом учинку делује и сама природа јавних послова, будући да су ретки они који се управно-технички гледајући не могу обавити на нижим нивоима од централног. Чак и у класичним управним ресорима, на пример, полиција може бити локална, део послова одбране (нпр. евиденције) може се обавити локално, порези се могу прикупити локално, итд. У свим осталим ресорима, ресорима јавних служби, од социјалног збрињавања до подстицања запошљавања и развоја, управнотехнички разлози у још већој мери говоре у прилог локалном обављању јавних послова.“<sup>119</sup> Јасно је да у условима несавршене територијалне организације, те из разлога економичности и ефикасности, јачање улоге локалне самоуправе, поготову у њеном изворном делокругу, пружа могућности за разноврсне облике међуопштинске сарадње, поготову у виду интегрисане сарадње у одређеним услугама или повезаним секторима.

Традиционални облици међуопштинске сарадње односили су се првенствено на заједничко пружање одређених услуга. Споразуми којима су поједине општине куповале услуге од других представљали су најзаступљенији облик сарадње, као и

---

<sup>119</sup> Коргић, 2008, стр. 99.



удруживање средстава и заједничко финансирање одређених послова или пројеката, нарочито у инфраструктури, тамо где постоји велика комплементарност између појединих општина. Такође, оснивање заједничких служби и других организационих облика за вршење одређених јавних послова, првенствено услуга оперативног и техничког карактера, најчешће у комуналној области, с циљем смањења трошкова и постизања економије обима, чест су пример сарадње у скоро свакој од анализираних земаља. Овај облик се показао и као један од најпопуларнијих у међуопштинској сарадњи. Није редак случај да је он послужио као основа за настанак знатно интегрисанијих форми, са вишенаменским карактером и одређеним стратешким функцијама. Развој урбанизације, појава агломерација, непостојање регионалног нивоа, односно његова слаба позиција и потреба за регионалним планирањем и координацијом локалних политика, условили су појаву чвршћих облика сарадње, који су у одређеним случајевима водили ка настанку интегрисаних облика у форми сталних организација са значајним функцијама које се односе на просторно и урбанистичко планирање, планирање развоја, обједињавање одређених служби на ширем, регионалном нивоу итд. Овакве организације имају сопствене органе, финансијска и друга материјална средства, своје опште акте.

Иако је у мноштву појавних облика међуопштинске сарадње тешко извршити потпуну класификацију области које одређују облике сарадње, у најопштијем би могли указати да се она успоставља у следећим подручјима:

- (1) *заједничко пружање услуга* које се може одвијати путем међусобне куповине услуга, куповине од трећих субјеката или интеграције тих услуга у форми заједничког предузећа, установе, удружења или друге организације;
- (2) *заједничка администрација*, која се може састојати у оснивању заједничких органа или вршења одређених послова, углавном управног и стручног карактера, од стране једне за рачун других општина. Специфичност ове форме састоји се у томе што је у потпуности подвргнута јавноправном моделу;
- (3) *заједничко финансирање* које се састоји од обједињавања средстава и заједничког финансирања одређених инвестиција и других пројеката. Иако овај облик неретко укључује и интегрисане форме, његова егзистенција је временски ограничена, те углавном везана за рок реализације инвестиције или



другог пројекта. Стога, оно се може подвести и под неку од претходно наведених форми;

- (4) *заједничко вршење стратешких локалних функција* као што је планирање друштвеног и економског развоја, просторно планирање, координација политика укључених општина у одређеним областима, посебно координација или заједничко вршење одређених економских функција, вршење одређених услуга на ширем територијалном нивоу и заступање интереса локалних самоуправа пред вишим нивоима, које се првенствено одвија путем стварања сталних организација, било да су оне добровољне или обавезне или путем заједничких мрежа и уговорних аранжмана. Сарадња у овом подручју неретко за резултат има „федерализацију“ општина и стварање нових јединица које имају и обележја виших нивоа или посебног типа локалне самоуправе.

На основу области у којима се сарадња успоставља, институционализације, тј. степена формализације, трајности, интеграције и функција сарадње, могли би навести четири основне врсте сарадње:<sup>120</sup>

- (1) *уговорна међуопштинска сарадња*;
- (2) *форумско-мрежне организације* за планирање или координацију локалних послова и политика;
- (3) *сталне организације* у виду удружења, заједничких служби или органа;
- (4) *полурегионалне (квази)власти*.

У погледу избора конкретног облика међуопштинске сарадње, који би потпадао под неку од наведених врста, постоји читав низ решења у различитим државама. Законски оквир, тамо где он постоји, може наметати одређене врсте, а да се притом паралелно јаве и други облици који своје упориште имају у нормама приватног права. Локалне самоуправе могу изабрати облик сарадње који им највише одговара, али с друге стране могу се идентификовати бројни случајеви да он бива наметнут. Облик сарадње може бити дефинисан законом или на друге начине (споразумом); може подразумевати успостављање јавноправног или приватноправног лица или новог тела локалне управе; може бити уређен веома општим или, насупротив томе, врло прецизним, обавезујућим одредбама.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 224.

<sup>121</sup> Институционални оквир за међуопштинску сарадњу: Препорука 221, 2007, чл. 7.

Присутност различитих врста сарадње у неким од европских земаља.<sup>122</sup>

<i>Држава</i>	<i>Најзаступљеније врсте сарадње</i>
Финска	Сталне организације као најдоминантнија врста, уговорна међуопштинска сарадња, полурегионалне квазивласти, неформалне мреже.
Француска	Сталне организације, полурегионалне квазивласти као најзаступљенији облици, мреже, уговорна сарадња.
Немачка	Једнонаменске сталне организације, мреже за планирање и координацију, уговорна сарадња.
Италија	Сталне организације, уговорна сарадња, мреже за планирање.
Холандија	Сталне организације као најдоминантнија врста, уговорна сарадња, мреже, полурегионалне квазивласти у урбаним подручјима.
Шпанија	Сталне организације.
Велика Британија (Енглеска)	Уговорна сарадња и мреже за планирање.
Аустрија	Сталне организације и уговорна сарадња.
Данска	Сталне организације, уговорна сарадња.
Шведска	Полурегионалне квазивласти, сталне организације, уговори.
Мађарска	Сталне организације, уговорна сарадња, мреже.

#### 4.1. УГОВОРНА МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА

Један од веома честих облика међуопштинске сарадње јесте уговорна међуопштинска сарадња, односно споразум о услугама без оснивања заједничких организација или пак органа или заједничких служби. Иако се под овим

---

<sup>122</sup> *Inter-municipal Cooperation in Planning and Service Delivery: Analysis and Recommendations*, 2006, стр. 210; Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 219.

класификационим обликом подразумева читав низ међуопштинских аранжмана, њихово сврставање у посебну класификациону јединицу базира се на неколико обележја која их чине другачијим од осталих.

#### **4.1.1. ПОЈАМ И ОБЕЛЕЖЈА УГОВОРЕНЕ САРАДЊЕ**

Под уговорном међуопштинском сарадњом подразумевају се дугорочни уговорни односи двеју или више јединица локалне самоуправе, у којима једна од њих има улогу пружаоца услуге, а друге јединице локалне самоуправе су у функцији корисника.<sup>123</sup> Партнерски однос између општина углавном је заснован на економским принципима, мада се не могу искључити ни елементи солидарности, која може бити резултат комплементарности различитих интереса, ширих економских односа, политичких односа, државних подстицаја итд. У случајевима када претежу економски интереси, локалне самоуправе које купују услуге првенствено се воде квалитетом услуга, њиховом ценом и другим условима испоруке. Модел сарадње у којем једна општина пружа услуге другој јесте умногоме сличан сарадњи са приватним сектором. Такође, под овим обликом се с једне стране могу сматрати и уговорни односи између двеју или више општина и других јединица локалне самоуправе које заједнички наступају, и приватног сектора с друге стране, у којима приватни сектор пружа услуге општинама.

Уговорна међуопштинска сарадња представља вид формалне сарадње. Ипак, степен формалности је знатно нижи него што је то случај са интегрисаним облицима сарадње. Може се сматрати да се он развио из неформалних облика споразумевања, у условима када су локалне самоуправе међусобно „позајмљивале“ одређене услуге, трговале, размењивале искуства и успостављале политичка партнерства. Неуједначеност капацитета локалних самоуправа с једне, те потреба за међусобном солидарношћу с друге стране, утицали су на развој споразумног уређивања одређених међусобних односа. Појави формализма у оваквим односима допринео је и развој различитих инструмената уређивања односа на тржишту, првенствено нормирање јавних набавки, јавно-приватних партнерстава и монополизације одређених

---

<sup>123</sup> Павловић Крижанић, 2010, стр. 11.

делатности. И данас се могу срести многи облици неформалне сарадње, која представља скоро свакодневну појаву у функционисању локалне самоуправе, с тим што су ефекти и значај појединих видова те сарадње међусобно веома различити. У нешто општијем смислу, сви они би се могли подвести под овај облик сарадње јер је њихов предмет регулисање међусобних односа и вршење одређених децентрализованих послова, без настанка посебних тела, с тим што би се за потребе овог излагања углавном бавили сарадњом која је на неки начин и формализована.

#### **4.1.2. ПРАВНИ ОСНОВ**

Правни основ овог облика сарадње јесте уговор. Његово порекло се скоро без изузетка може наћи у уговорима приватног права, с тим што је предмет међуопштинских односа неретко био и неимовинског карактера, заснован на принципима политичког партнерства, братимљења, хармонизације локалних управних система, солидарности итд. Такође, поједини уговори о сарадњи установљавали су принципе по којима ће укључене локалне самоуправе координирати своју политику и наступ ка трећим лицима, садржавали су политичке норме, те као такви нису били правно обавезујући нити подвргнути судској заштити. Ипак, у настојању да одржи контролу над локалним споразумима, да заштити одређене локалне функције, те интересе економски слабијих самоуправа, или да обезбеди заштиту општих интереса који би на овај начин могли бити угрожени, држава је у одређеним случајевима наметала посебне форме за међуопштинске споразуме, те институционалне механизме њихове контроле. Данас се, стога, могу наћи бројни примери да споразуми о међуопштинској сарадњи који се односе на вршење локалних послова спадају у област јавног права. Самим тим што је регулишући поједине области друштвеног живота у којима надлежности има и локална самоуправа, нормирала и начин вршења јавних послова у њима, држава је неретко успостављала ограничења да се одређене услуге „позајмљују“ или купују од друге јединице локалне самоуправе. Пример таквог ограничења јесте законско регулисање комуналних делатности у којима је држава, упркос томе што је њихово функционисање у надлежности локалне самоуправе, одредила организационе облике вршења, могућности концесије, монополизоване делатности, потребе које свака локална самоуправа мора да задовољава, ограничивши

тима могућност да неке од таквих услуга буду предмет међусобне трговине. Такође, нису ретки случајеви где се законски уређују и поједини елементи самог уговора, као и начин његове примене, поступак закључивања или контроле итд.

Уговори о услугама, као посебан облик међуопштинске сарадње, представљају *неинтегрисану сарадњу*. У принципу се уговорна међуопштинска сарадња може поделити на две подврсте. Прва од њих обухвата уговоре где локалне самоуправе утврђују одређене принципе и правила којима оне усклађују рад и деловање, функционисање својих служби, односно споразумно уређују питања из своје надлежности. Међутим, под овим обликом сарадње у пракси се чешће подразумевају уговори путем којих једна општина преузима обављање одређених послова у *име других*. У том случају општине могу уговорити да купе, продају или тргују услугама међусобно. Овај тип сарадње је базиран на идеји да једна општина обезбеђује услуге (осим одређених административних услуга) за грађане или за органе и службе друге општине за одређену накнаду. Ова форма сарадње обично се јавља између општина које се разликују у величини. Мала општина обично плаћа великој општини за услуге које није способна сама да обезбеди, или се пак накнада за њихово вршење остварује од стране корисника тих услуга. Такви случајеви постоје код изградње депонија и управљања отпадом, чишћења улица, одржавања посебних површина, јавног превоза итд. Општине са мањом територијом, мањим бројем становника и недовољним финансијским капацитетима не организују самостално вршење послова који захтевају одређен број корисника или уопште већу економску основу. Посебна организација тих послова неретко је повезана са великим трошковима, а да се притом не обезбеђује адекватна корисност од њиховог вршења. У таквој ситуацији општине се споразумевају да повере једној од њих вршење тих послова у име других, с тим што се истовремено регулишу и њихови међусобни финансијски односи. Уколико се ти уговори заснивају на нормама приватног права, слобода локалних самоуправа је већа, те је присутна и велика флексибилност. Ипак, као што је претходно поменуто, у условима конкуренције, те услед недостатка финансијских средстава, економски слабије општине неретко могу доћи у неповољан положај. Ипак, приватноправни уговор између мањег броја општина у лимитираном броју услуга, као што је одржавање путева, градске чистоће, одлагања отпада, одређене службе цивилне заштите, здравствене заштите итд., које одређена јединица врши за друге уз одређену

надокнаду, те одређени административни послови као што је прикупљање пореза, послови успостављања и функционисања информационог система локалне управе, унутрашње ревизије, књиговодства, евентуално и одређени инспекцијски послови и сл. погодују овом облику сарадње.<sup>124</sup>

Иако се у овом случају не може говорити о интегрисаној сарадњи, чињеница да она најчешће произлази из разлика у капацитетима који постоје међу јединицама локалне самоуправе, првенствено оних које су истог степена, постоји одређена опасност да се формална равноправност и право на различите облике повезивања претвори у облик доминације моћнијих општина на штету оних слабијих. Стога се код уговорне сарадње мора обратити пажња на услуге, тј. на службе које су предмет уговарања, ограничавајући могућност да неке од кључних послова, односно већи број служби истовремено одређена општина купује, уместо сама да их обавља јер се, у најмању руку, на овај начин онемогућава демократска контрола над тим јавним пословима, а постоји и опасност злоупотребе моћи којом једна општина располаже. Једном речју, уговорна међуопштинска сарадња представља подесно средство за регулисање односа међу општинама, ако јој је циљ постизање економичнијег, ефикаснијег, квалитетнијег вршења одређених послова. У супротном, она, као изнуђено средство, може постати средство доминације и злоупотребе.<sup>125</sup>

Као што је већ речено, присутни су и случајеви да се општине удружују, те заједнички купују услуге од стране приватних организација, или се тим субјектима

---

<sup>124</sup> Приручник за међуопштинску сарадњу: нацрт за унутрашње коришћење, 2009, стр. 37–40.

<sup>125</sup> Ivanišević (2009, стр. 674) наводи сличне аргументе због којих се међуопштинска сарадња, у условима неједнаких општина, може претворити у средство доминације, односно бирократизације. Иако се његови аргументи, у најопштијем, односе на све облике сарадње, сматрамо нарочито карактеристичним да се његов став нађе у делу о уговорној сарадњи јер се у погледу њега могу испољити најнегативнији ефекти сарадње. Он наводи: „Да би организација локалне самоуправе у једноме степену и аутономно повезивање локалних јединица могли дати позитивне учинке, како у задовољавању потреба грађана, тако гледе њихова учешћа у локалном управљању, нужно је да локалне самоуправне јединице буду крупније, већег капацитета те релативно изједначене по степену развијености. У противном се, испод привидне равноправности аутономних јединица, могу развити разни облици фактичке доминације од којих такав тип интеграције нема никакве одбране, и то је једна од његових највећих слабости. Надаље, слабости могу произићи одатле што су у том уређењу партиципација и утицај грађана ограничени само на управљање основном локалном јединицом, јер на нивоу асоцијација локалних јединица грађани обично нису директно представљени, већ су у управљачким телима заступљена вођства чланица тих асоцијација. Због тога службе ради којих се такве асоцијације формирају могу изгубити везу са стварним проблемима грађана. У телу које таквом службом управља, уз подршку покојег од локалних моћника, превагу може добити професионално вођство службе, а такве тенденције технократске могу озбиљно угрозити демократски процес у локалној самоуправи.“

заједнички поверавају одређене делатности.<sup>126</sup> То је случај са услугама техничког карактера, чије вршење може бити поверено приватном сектору, те са вршењем одређених стручних послова који претходе доношењу одређених општинских аката. Организовање одређених послова не захтева постојање посебних, општинских служби. Приватне организације могу на ефикаснији и економичнији начин обезбеђивати те услуге, а да се притом јавни интерес не доводи у питање. Као пример могу се навести службе за организовање чишћења путева у време снежних падавина, чишћења улица и других јавних површина, организовање међумесног саобраћаја, одржавање паркова и рекреативних објеката, посредовања у запошљавању, информисања итд. Постојање општинских служби за вршење ових послова изискује велике трошкове, посебно у вези са амортизацијом, редовно их прати неефикасно и немарно вршење, стална буџетска дотација поред њихових сопствених прихода, економски негативно пословање, слаб квалитет, могућност корупције, политизације, те други облици злоупотребе. С друге стране, њихово вршење од стране приватних организација, које функционишу на другачијим основама, како у погледу менаџмента, маркетинга, финансирања и уопште пословања, омогућава да те услуге буду квалитетније, доступније и по другим основима прихватљивије грађанима. Такође, заједнички наступ општина у набавци одређених услуга или пак уступања њиховог вршења уз накнаду приватном сектору обезбеђује бољи положај укљученим општинама, квалитетнију понуду, већи број понуђача, а самим тим и већу могућност избора најбољег партнера итд.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Основна разлика између куповине и поверавања се односи на начин финансирања. Услуге које се купују финансирају се из буџета, а оне које се поверавају из накнаде корисника. Разлика се уочава и у поступку закључивања тих уговора, евентуално и поступку судске заштите.

<sup>127</sup> Овим путем се набављају и обезбеђују материјали и опрема неопходни за пројекат по најнижој могућој цени, много нижој него да општина сама учествује у реализацији датог пројекта. И остали трошкови су смањени, нпр. трошкови администрације, затим прави се само једна понуда на нивоу више општина. Обим куповине је оно што тера општине да се удружују. Мало која општина сама може обезбедити десетине полицијских аутомобила, канцеларијске опреме, опреме служби за цивилну заштиту или компјутере и друге компоненте информационог система о сопственом трошку по најнижој могућој цени. Стога је заједничка куповина удружених општина много јефтинија. Такође општине могу имати заједничког агента за куповину, а не свака посебно. За износе преко одређене величине потребно је спровести одређени поступак, нпр. потребне су најмање три писмене или усмене понуде, дате у одређеној форми, са одређеним роковима и сл. Прецизно уређени поступци набавки неопходни су да би поступак заједничке куповине произвео жељене ефекте и да не би представљао узрок могућег спора, односно губитка узajамног поверења. Трошкови заједничке куповине деле се у две групе: (а) трошкови набавке материјала и опреме; (б) трошкови администрације. Постоји одређени број задатака који мора бити обављен у заједничком пројекту: (а) припрема спецификација; (б) припрема и објављивање понуда у новинама; (в) директна понуда очекиваном понуђачу; (г) одлука кад и где ће понуде бити отворене и ко ће их отварати; (д) преглед понуда за добијање сагласности; (ђ) избор понуђача; (е)

#### 4.1.3. КОМПАРАТИВНИ ПРЕГЛЕД

Уговорна сарадња локалних самоуправа представља веома распрострањену појаву. Присутна је у већини европских земаља, с тим што је израженија тамо где разлике у становништву, величини и финансијским, персоналним и административним капацитетима више варирају. Такође, институционални облици сарадње потискују потребу за уговорном сарадњом јер се њена сврха исцрпљује у интегрисаним формама. Такав случај је са Француском и Шпанијом. У Француској поред чврсто интегрисаних форми које представљају институционални одговор на веома уситњене локалне самоуправе, постоје и оне путем којих се врше послови мањег значаја. У те облике сарадње општина (међу собом, али и са другим јавно-приватним субјектима) убрајају се: конвенције, мешовита предузећа, асоцијације, јавне територијалне институције и групације од јавног интереса. Конвенцијама се назива посебна врста уговора – на пример, уговор о коришћењу заједничких услуга или о заједничком финансирању пројеката од општег значаја.<sup>128</sup>

Локална самоуправа у Финској поседује висок степен аутономије. Општине су одговорне за пружање великог броја услуга – социјалне, здравствене и образовне услуге, послови заштите животне средине и инфраструктуре. Почетком 2006. Финска је имала 431 јединицу локалне самоуправе, а њихова подручја варирају од густо насељених градских подручја до ретко насељених удаљених сеоских подручја. Поједина острва имају мање од 200 становника, а преко 50% финских општина има мање од 6.000 становника. У таквим условима јавила се потреба за интензивном и флексибилном међуопштинском сарадњом јер територијална реорганизација не би могла да надомести изразито наглашене разлике у густини насељености. Закон о локалној самоуправи из 1995. године прецизира да су локалне власти дужне да испуњавају задате обавезе, било саме или у сарадњи са неком другом општином. Такође, могу обезбедити услуге за неке друге општине, уколико оне саме нису способне да их обезбеде. Општине могу вршити обавезне послове самостално, у

---

обавештење понуђачу да је изабран; (ж) враћање понуда извођачима који нису прошли. Најчешће се у сврху спровођења поступка формира комисија или одбор са представником из сваке општине. Ако има превише чланова, онда се може ангажовати један агент за стално обављање купопродајних уговора и обавеза, те да буде примљен и плаћен пуно радно време (Kurtz и Township, 2006, стр. 24–25).

<sup>128</sup> Вучетић и Јанићијевић, 2006, стр. 106.



сарадњи са неком другом општином, или их купити од неке друге општине, заједнице општина или јавних секторских организација. Облици сарадње су бројни, покривају већину области из надлежности локалне самоуправе, имају и одређена обележја регионализације, а томе погодују веома флексибилне, често и неформалне, а у исто време веома садржајне везе међу општинама. Уговорна сарадња представља један од најприсутнијих облика, а њен опсег варира од субрегионалних уговора који обухватају питања планирања развоја, до уговора о сарадњи у вршењу појединих служби између граничних општина, који могу бити и предмет законске обавезе.<sup>129</sup>

Током деведесетих година у Хрватској је дошло до знатних промена у територијалној организацији. Концепт великих општина и међуопштинских заједница је радикално промењен. Двостепена локална самоуправа, са великим бројем малих јединица првог степена (општина и градова) представља нека од обележја данашње локалне самоуправе у Хрватској. Неке од општина имају веома мали број становника, те не располажу капацитетима за обављање свих послова из своје надлежности. У таквим условима, међуопштинска сарадња представља једно од решења за бројне проблеме локалних самоуправа. Новонастале општине углавном стварају заједничке организације, првенствено предузећа, установе и удружења путем којих обављају одређене послове, међутим присутна је уговорна сарадња, путем којих мале општине удружују средства ради изградње инфраструктуре или међусобну тргују услугама, односно сарађују у вршењу одређених послова. Најчешће нове општине купују одређене услуге од околних градова или општина чијом су деобом настале или путем уговора обезбеђују сарадњу у вршењу појединих административних послова.<sup>130</sup>

Једно од најосетљивијих питања у вези са уговорном међуопштинском сарадњом јесте питање правне природе тог уговора. Једно од присутних решења јесте

---

<sup>129</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 40–50.

<sup>130</sup> До 1993. острво Крк је био једна територијална и управна јединица града Крка. Године 1993. острвска је територија подељена на један град (Крк) и шест општина (Башка, Добрињ, Омишаљ, Малинска-Дубашница, Пунат и Врбник). Наведене општине имају мали број становника и мале буџете. Поред интегрисаних облика сарадње у форми заједничких предузећа у комуналним пословима, куповина услуга и други уговорни аранжмани представљају учесталу појаву. Град Крк је оснивач Јавне ватрогасне јединице Града Крка која делује на подручју целог острва; финансирају је све јединице локалне самоуправе на подручју острва Крка. Према Споразуму о финансирања ватрогасства на острву Крку, средства се удружују и уплаћују у Ватрогасну заједницу острва Крка ради финансирања редовне делатности, деловања и развоја ватрогасних јединица. Слични примери постоје у области туристичких услуга, дечијих вртића и сл. (*Suradnja među jedinicama lokalne samouprave u svrhu pružanja javnih usluga – međunarodna iskustva, studije slučaja iz Hrvatske i preporuke*, 2006, стр. 29–32).

да она буде изричито одређена законом, односно путем судске праксе, било као уговор грађанског права или подведена под режим концесије, било као посебан, управни уговор.<sup>131</sup> Из тог карактера могу проистацати битне разлике у погледу поступка закључивања, правног дејства и судске заштите таквог уговора.

У Македонији, Закон о међуопштинској сарадњи из 2009. године, као посебан облик сарадње наводи вршење одређених општинских функција од стране једне општине у име једне или више других, у складу са споразумом који је међу њима закључен. Закон, дакле, изричито одређује правни основ сарадње, не као уговор приватног права, већ као јавноправни споразум који усаглашавају јединице локалне самоуправе. Слично је и са конвенцијама у Француској и Италији. Закон у овом случају спецификује модел уговора, његов облик, поступак закључивања и садржај.

Ипак, могуће је и да правна природа уговора није јасно одређена, те се могу јавити различита тумачења са различитим консеквенцама могућих значења. Квалификација уговора, у овом случају, може да се одреди спрема врсте услуге која се купује, или поверава, односно да ли се она може вршити и од стране других субјеката, а не само од општина, тј. њихових органа и служби, те да се сходно томе примењују одредбе о јавним набавкама, концесијама или управним уговорима.

Током последњих година и у оквиру ЕУ се водила прилично озбиљна расправа, подстакнута одлукама Европског суда правде против Немачке из 2004. и 2005. године о томе да ли уговарање сарадње са другим општинама мора да се спроводи према прописима о јавним набавкама. Током 1995. године, јавно предузеће за управљање чврстим отпадом града Хамбурга закључило је двадесетогодишњи уговор о „регионалој сарадњи на пословима управљања отпадом” са четири административна округа Доње Саксоније. У складу са уговором, четири округа су резервисала право на коришћење капацитета од 120.000 тона отпада годишње у пећи за сагоревање чврстог отпада, коју је требало да изгради Хамбург током 1999. године, уз учешће приватног капитала. Наведена четири округа такође су понудила граду Хамбургу вишак својих капацитета на депонијама, по одређеној цени за депоновање. Европска комисија је

---

<sup>131</sup> „Управни уговор се може дефинисати као двострани правни акт којим држава, односно друго јавноправно тело, под условима утврђеним посебним прописима, закључује са трећим особама (физичким или правним) ради остваривања одређеног циља од ширег друштвеног интереса. Основне карактеристике управних уговора налазимо у: (а) субјектима који их закључују, (б) сврси и циљу закључења управних уговора и (в) посебним условима који важе при закључењу управних уговора.“ (Лилић, 2009, стр. 208).

тужила Немачку Европском суду правде наводећи да је Немачка прекршила одредбе Директиве о услугама ЕЦ 92/50 као и одредбе директива о јавним набавкама. Европски суд правде је обавезао Немачку да измени своје национално законодавство, којим није било предвиђено да се уговори о међуопштинској сарадњи закључују без спровођења поступка јавних набавки. Обавезивање Немачке да уговоре о међуопштинској сарадњи додељује у поступку јавних набавки практично је значило да немачке локалне самоуправе могу да надлежности обављају саме или да спроведу поступак јавних набавки за поверавање послова у којима би се равноправно за посао надметала јавна предузећа (из других општина или заједничка јавна предузећа) са приватним оператерима. Главни аргумент који је користила немачка страна био је да уговор између Хамбурга и суседних региона није уговор којим се угрожава начело тржишне утакмице већ уговор међуопштинске сарадње, који има посебну правну природу. Сличан случај се десио и годину дана раније, када је мала општина Хинте закључила уговор са међуопштинским предузећем за пречишћавање отпадних вода. У овом случају, Суд је одлучио да не постоји повреда директива које се односе на јавне набавке, јер су уговором између општине Хинте и заједничког предузећа све надлежности у домену пречишћавања отпадних вода прешле на заједничко предузеће. Суд је заузео став да уколико се у конкретном случају ради о преношењу надлежности у погледу обављања комуналне делатности са једног јавноправног субјекта на други, при чему први субјект не задржава никакву контролну или својинску функцију (већ се гаси његова надлежност) ради се о унутрашњој реорганизацији носилаца јавних овлашћења, а не о јавним набавкама.<sup>132</sup> Дакле, природа услуге одређује и природу уговорног односа. Услуге комерцијалног карактера имају другачији третман у односу на оне некомерцијалног и административног карактера.

У случају непостојања законског одређења, на услуге које су подобне, према законима који регулишу поједине области друштвеног живота, да буду вршене и од стране приватноправних субјеката, требало би да се примењују норме приватног права, тј. да се ти послови уговарају путем јавних набавки, односно правила која регулишу њихов промет у случајевима који не потпадају под јавне набавке. С друге стране, уколико је допуштено да општине међусобно купују одређене услуге, без могућности да оне буду вршене од стране других субјеката, поступак би требало да буде

---

<sup>132</sup> Павловић Крижанић, 2010, стр. 29–30.

уподобљен посебним, управним уговорима, уколико они постоје.<sup>133</sup> Ипак, управне уговоре као посебан правни институт, не познају сва права, па тако ни наше, тј. неки их познају али за њих не везује посебне правне последице или то чине посредно.<sup>134</sup>

#### 4.2. ФОРУМСКО-МРЕЖНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

Форумско-мрежне организације представљају мање или више лабаве облике сарадње, који се карактеришу врло ниским степеном формалности и скоро потпуним одсуством институционализације. Сврха овог облика сарадње састоји се у обезбеђењу консултација, координације, заједничког или усаглашеног деловања. Дакле, форумско-мрежне организације представљају облик сарадње у којем не постоји интегрисан унутрашњи механизам управљања, већ се заснива на добровољности, неформалности, консензусу, његови учесници задржавају потпуну самосталност у свим питањима која су предмет сарадње, како у погледу одлучивања, тако и погледу спровођења договореног.

Учесници сарадње могу формализовати поступак одвијања сарадње, путем усвајања одређеног пословника који би регулисао сазивање, време и место одржавања састанака, ближе одређење области сарадње, поступак рада, начин доношења закључака, међусобно обавештавање, однос са другим субјектима итд. Такође, овај облик сарадње може да резултира склапањем споразума којим се утврђују принципи или правила, као и формална процедура за координацију локалних политика,

---

<sup>133</sup> Закон о јавним набавкама Србије у чл. 7, ст. 1, предвиђа да се његове одредбе не примењују, између осталог, на набавке од стране државних органа, организација, директних и индиректних корисника буџетских средстава, јавних предузећа, ималаца јавних овлашћења, субјеката којима је општим актом поверено обављање одређене делатности (*Закон о јавним набавкама*, 2008).

<sup>134</sup> Лилић сматра да би се основу компаративних иностраних искустава, посебно француског, могло закључити да и наше позитивно законодавство ипак познаје неку врсту управног уговора који се латентно крије у појединим формулацијама неких закона, као што су Закон о јавним службама из 1991, који предвиђа могућност поверавања вршења одређених делатности од стране државе, покрајине, јединице локалне самоуправе другим физичким и правним лицима, а да се њихови односи уређују уговором, који латентно представља управни уговор, што отвара питање који су судови, опште надлежности или управни, надлежни за решавање спорова у вези са овим уговорима, јер с једне стране представљају уговор, а с друге стране њихов циљ је да омогуће обављање јавних служби. Прихватање управног уговора у нашем праву морао би да учини законодавац или да тај пут прокрче судови својим одлукама и праксом (Лилић, 2009, стр. 211–212).

доношење одлука, пружање јавних услуга, односно којим се регулишу нека питања из надлежности локалне самоуправе, чиме се овај облик сарадње трансформише у знатно чвршћу, формалнију сарадњу. Као такви, ови споразуми могу да представљају средство уређивања питања из надлежности општина. Ипак, резултат овог облика сарадње не састоји се у оснивању заједничких служби, органа, удружења, нити у заједничком одлучивању о питањима из надлежности локалне самоуправе. Форумско-мрежне организације евентуално могу да имају одређена заједничка тела као што су саветодавне, стручне или радне групе. Такође, могуће је успостављање сталне координације различитих субјеката у оквиру локалне самоуправе, као што су представнички, извршни или посебни органи. Ипак, њихова институционална интеграција је веома ниска или уопште не постоји.

Овакав вид сарадње може да обухвата и друге учеснике из јавног или приватног сектора, с циљем да се ангажују у координацији својих политика или активности у једној или више сродних области. С обзиром да не постоји стална организација са формалним надлежностима и менаџментом, не постоји питање демократског представљања јер је сваки учесник понаособ одговоран за властите активности и одлуке. Овакви форуми постоје у свим државама у већој или мањој мери.

Форумско-мрежне организације су посебно су значајне код просторног планирања или планирања друштвено-економског развоја. Политика координације и планирања као облик међуопштинске сарадње има веома дугу историју. У већини земаља потреба за оваквим видом сарадње почела је да расте 60-их година двадесетог века, нарочито у урбаним подручјима. Са све већим развојем и ширењем градских, урбаних подручја, јављала се потреба за планирањем изградње стамбених насеља, инфраструктуре, пословних зона, за планирањем саобраћаја, планирањем организације друштвених делатности и сл. У недостатку средњег нивоа власти или другог степена самоуправе, непостојања посебне, више градске јединице, услед специфичних потреба ужих подручја итд., учестали контакти и договори општина резултирали су координисаним решавањем заједничких проблема, неформалном, функционалном интеграцијом одређених служби и планирањем које је превазилазило општинске границе.

С обзиром на основна обележја овог облика сарадње, може се извести подела на три врсте форумско-мрежних организација: *први тип покрива територијално*

кохерентну област и састоји се само од општина, с циљем да испуни исте функције као и полу-регионална управа, тј. координацију локалних политика; други тип се такође односи на одређену област и укључује јавне актере из различитих управних нивоа, представнике привреде, универзитета, удружења грађана и представнике локалних интересних група; трећа група представља удружења која се простиру и изван државних граница, на пример, удружења градова Северног мора или Медитерана.

Узимајући у обзир да је међуопштинска сарадња суочена не само са економским изазовима, већ и оним политичког карактера, координацију различитих политичких и економских односа могуће је спровести путем форумско-мрежних организација које карактерише нехијерархијски и неформализован (односно крајње флексибилан) однос међу њеним члановима, флексибилност у функционисању и непостојање посебних, самосталних интегрисаних облика. Овај облик сарадње је веома важан чинилац у одлучивању и представља оптималну опцију за пројектовање функционалне структуре сарадње. Мреже, као облик организовања карактерише коегзистенција сарадње и конкуренције. Он има неке посебне предности у односу на хијерархијске и интегрисане структуре.<sup>135</sup>

- (1) Интеграција различитих актера побољшава количину и квалитет информација као основа за доношење одлука. Форумско-мрежне организације, као облик ниско формализоване сарадње без ограничења и евентуалних неповољних ефеката могу да укључе широку лепезу могућих учесника, као што су представници виших нивоа, велике, јавне или приватне компаније, удружења грађана, друштвене институције итд.
- (2) Процеси доношења одлука у мрежама омогућавају признање, разматрање, прихватање, усклађивање различитих и често супротстављених интереса. Мешовити карактер мрежа ствара повољне услове за развој нових стратегија, партнерстава и коалиција, као и за премошћавање традиционалне празнине између политика у различитим секторима и између политике у јавним и приватним доменима.

---

<sup>135</sup> *Inter-municipal Cooperation in Planning and Service Delivery: Analysis and Recommendations*, 2006, стр. 37.

- (3) Већа је вероватноћа да ће одлуке донете путем заједничких форума бити општеприхваћене јер представљају резултат усаглашавања и консензуса. Такве одлуке су углавном на вишем ступњу уопштености, са могућностима додатног прилагођавања према приликама у свакој укљученој општини, а такође и могућношћу избегавања њихове примене. Оне представљају чешћи избор у односу на функционално сличне, али организационо супротне облике сарадње. Општине нерадо пристају на формирање полурегионалних власти, иако поседују значајне инструменте контроле над њиховим одлучивањем, јер константно постоји опасност од концентрације и губитка аутономности општина, те запостављања интереса малих општина.
- (4) Већи је легитимитет одлуке, јер су његови актери директно демократски легитимисани, за разлику од полурегионалних власти и других сталних вишенаменских удружња, односно удружења која располажу правом доношења „политичких“ аката.

Ипак, мреже локалних самоуправа, због одсуства институционалности, у условима конкуренције међу јединицама које припадају истим територијалним целинама, тешко да могу представљати одговор на неуједначене капацитете локалних самоуправа, поготово не подстрек поверавању додатних надлежности локалним самоуправама.<sup>136</sup> Њихов значај пре да се заснива на припремању терена за чвршће повезивање, успоставу уговорних односа, јачању позиција локалне самоуправе у односима са вишим нивоима или приватним сектором (првенствено у погледу привлачења инвестиција), те утврђивању иницијатива или заузимању заједничких

---

<sup>136</sup> Пример где конкуренција може да отежава, па чак и потпуно онемогући сарадњу јесте и случај када постоји фискална децентрализација у којој општине могу да утичу на одређене порезе, као што су углавном порез на имовину, порез на доходак грађана и порез на добит предузећа. Непосредни ефекат фискалне децентрализације састоји се у стварању фискалне конкуренције међу локалним самоуправама у некој земљи. Поједине локалне самоуправе ће водећи политику нижих стопа, давањем олакшица или ослобођења (тамо где су на то овлашћене) у већој мери да привлаче компаније, капитал, инвеститоре, раднике и на тај начин да их одвлаче из средина у којима су порези виши. Иако постоје бројни противници било каквом облику пореске конкуренције, њени ефекти могу охрабрујуће да делују на локалне заједнице. Она се неретко појављује као једина шанса неразвијених подручја, уз то још и захваћеним депопулационим процесима. У условима потпуне фискалне централизације, инвеститори нису заинтересовани за улагања у крајеве који су удаљени од главних саобраћајница и великих индустријских и финансијских центара. То води ка потпуном сиромашењу и депопулацији тих крајева. Тек са могућношћу да путем пореских подстицаја вођених са локалног нивоа привуку улагања, неразвијени крајеви добијају шансу за опстанак. Такође, саме локалне и регионалне власти овим путем се приморavaju да буду одговорне. Координација локалне фискалне политике, која представља окосницу планирања локалног развоја није у интересу свих општина у истој мери.



ставова према другим нивоима, приватном сектору, фондовима ЕУ. Посебно су илустративни примери форумско-мрежне сарадње у Холандији и у Немачкој где су супротстављени интереси и конкуренција међу суседним општинама пресудно одредили ефекте координације и планирања путем мрежног повезивања.

Форумско-мрежне организације, са ниским степеном институционализације и улогом координације локалних политика и регионалног планирања представљају веома распрострањен облик сарадње у Холандији. Њихово присуство, истовремено са веома распрострањеним облицима институционалне сарадње у области пружања услуга, може се објаснити положајем локалне самоуправе у управном и у политичком систему ове земље, те доста slabим положајем провинција. Са стабилним растом „државе благостања“, локална самоуправа у Холандији која иначе баштини дугу традицију аутономности, постала је укључена у растући опсег јавних услуга, мада унутар националних правних оквира и надзора. За разлику од њих, улога покрајине у управном и политичком систему Холандије је знатно мања. Њихова величина не одговара потребама регионалног планирања, а сви покушаји регионализације нису имали већег успеха.<sup>137</sup> Међуопштинска сарадња је институционализована у областима које се углавном односе на оперативне послове, тј. на пружање услуга у бројним областима, а једнонаменски облици су, упркос интенцији законодавца, бројчано заступљенији. Такође, општине преферирају организације са сложеном правном структуром и статусом над једноставним кооперативним споразумима. Коначно, мешовити облици сарадње који укључују приватне организације првенствено се баве управљањем образовним установама и обезбеђивањем здравственог осигурања за запослене у локалној самоуправи. Током протеклих деценија, два институционална облика сарадње су развијена у погледу планирања и координације локалних политика. Први је узео облик мање или више слабо институционализованих мрежа на различитим територијалним обимима. Мреже се одликују ниским степеном формализације, одсуством централних органа и доношењем одлука на основу консензуса. Истраживања о планирању и координацији јавног смештаја и просторних

---

<sup>137</sup> У раним 1980-им, државна влада је покренула низ пројеката децентрализације да исправи преоптерећену централну бирократију и спроведе буџетске резове. У неколико области децентрализација је кроз јачање локалне самоуправе елиминисала покрајинске надлежности за планирање, распоређивање ресурса и надзор, чиме је оснажена потреба за међуопштинским повезивањем.



политика кроз регионалне мреже општина показало је да је веома тешко да се заједнички одлучује о регионалним плановима. У посебним случајевима где су екстензивне консултације направиле заједнички план или политику, његова имплементација је била проблематична због одсуства одредби које би натерале општине да испоштују своје обавезе. Темелна студија хоризонталних мрежа укључених у координацију и планирање открила је да сарадња зависи од степена и врсте међузависности између општина. У многим случајевима, општине се такмиче једне са другима за оскудне ресурсе, односно, за средства централне владе додељена путем провинција.<sup>138</sup> Имајући у виду да се овај облик сарадње није показао довољно ефикасним, упркос отпору општина ка „федерализацији“ овог сегмента њиховог аутономног положаја, све више се прелази на друге форме координације и планирања, који ће се обезбедити путем институционализованијих аранжмана. У другом облику, међуопштинско планирање и координација у урбаним агломерацијама одвијају се путем релативно јаким корпорација које уживају формална овлашћења и финансијска средства како би спровеле своје одлуке у општинама, те се могу означити полурегионалним квазивластима.

Међуопштинска сарадња у Немачкој је умногоме узрокована процесима економског раста, урбанизације, функционалне међузависности и уопште успоставом многобројних економских и друштвених веза између урбанизованих подручја и њихове околине, економског јаза регионалног центра и околине, регионализацијом финансијске подршке ЕУ и Федерације, застарелим међуопштинским границама, присуством широког спектра субјеката са различитим надлежностима, конкуренцијом итд.<sup>139</sup> Потребна за хармонизацијом, координацијом, урбанистичким, регионалним и субрегионалним планирањем наметнула се као природна последица таквих процеса. Све ово је условило настанак различитих облика сарадње. Томе би могла да погодује и чињеница да је надлежност над локалном самоуправом на покрајинском нивоу. Ипак, територијална организација локалне самоуправе у Немачкој, па и облици међуопштинске сарадње, показују, уз одређене изузетке, „висок степен униформности, што је резултат рационалног промишљања и договора на савезном нивоу“.<sup>140</sup> Једна од

---

<sup>138</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 154–162.

<sup>139</sup> Више о томе у: Heinz, 2000, стр. 169–274.

<sup>140</sup> Ivanišević, 2009, стр. 682.

последица претходно наведеног обележја јесте и присутност неинституционализованих облика сарадње као што су регионалне конференције, мреже и форуми. Регионалне конференције су први пут успостављене у Рајн Вестфалији и Доњој Саксонији у касним 1980-им. Учесници су „релевантне регионалне снаге“, које готово увек чине представници локалне самоуправе, привредних субјеката, синдиката, као и научног сектора (универзитети и друге научне институције). Рад регионалних конференција углавном се концентрише на дискусију и разматрање постојећих регионалних потенцијала за економски развој. Главна предност овог приступа огледа се у дугорочној мотивацији учесника и интерактивном процесу формирања мишљења, односно ставова. Критика оваквог облика сарадње углавном се заснива на случајевима спорне адекватности просторних граница регионалних конференција (посебно имајући у виду границе округа, окружних градова и покрајина), неадекватног избора учесника и недостатка демократских легитимитета за мериторно одлучивање (посебно у случају равноправног учешћа приватног сектора). Мреже и форуми егзистирају паралелно са институционализованим облицима сарадње. Они се углавном баве питањима регионалног развоја и урбанизма. Неформални приступи су оријентисани на дијалог и омогућавају флексибилну реакцију на новонастале проблеме и изазове, интеграцију нових учесника, као и комбинације регионалних и урбаних снага и изградње интерактивних структура, а нису ни оптерећене питањем расподела финансија и трошкова или одговорности. Ипак, превелика конкуренција између општина онемогућава да се путем оваквих облика сарадње обезбеде адекватни одговори на проблеме због којих су настали, односно да се обезбеди њихова примена.

#### 4.3. ЗАЈЕДНИЧКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

Децентрализовано вршење одређених послова захтева постојање капацитета којима јединице локалне самоуправе у одређеној држави често не располажу. То је најчешће ситуација када постојећа територијална организација, као и целокупан систем локалне самоуправе, не омогућавају преношење додатних послова локалној самоуправи, односно када је услед промене односа који су обликовали постојећи систем, као што су број становника, популациона структура, ниво економског развоја, фискални потенцијал, стање инфраструктуре итд., отежано вршење постојећих

локалних послова. Такође, планирани ниво децентрализације често није оног обима који би захтевао територијалну реорганизацију, или пак увођење вишег степена локалне самоуправе или средњег нивоа власти, за које неретко не постоји ни политичка воља. Алтернатива територијалној реорганизацији је препозната у институционалној међуопштинској сарадњи, која представља најпримењиванији метод унапређења децентрализације у великом броју европских држава.

#### **4.3.1. ОБЕЛЕЖЈА ИНТЕГРИСАНИХ ФОРМИ САРАДЊЕ**

Иако овај облик сарадње обухвата широк спектар појавних форми интегрисане сарадње, њихово заједничко обележје је стварање нових ентитета у којима партиципирају постојеће локалне самоуправе, а неретко и читав низ других субјеката. Ти ентитети могу бити они који постоје у оквирима грађанског, односно привредног права, али исто тако могу бити оригиналне јавноправне организације. Питање природе пресудно одређује њихову улогу у вршењу јавних послова, но њихово сврставање у један класификациони облик базира се на њиховој *организационој одвојености и функционалној самосталности*. Наиме, овај облик сарадње подразумева постојање посебног, интегрисаног механизма преко којег се остварује сарадња по одређеном питању. Функционална самосталност међуопштинских организација може се односити на шири или ужи круг послова, може поред локалних обухватати и државне, децентрализоване или деконцентрисане послове. Различити су приступи у њиховој унутрашњој организацији и положају, ипак, посебност међуопштинских организација проистиче из те одвојености и самосталности, што захтева посебну анализу и утврђивање заједничких обележја различитих форми њиховог испољавања.

Предмет међуопштинске сарадње су првенствено послови из изворне надлежности локалне самоуправе. Постоје и примери да се, по изричитом законском овлашћењу, концентришу и поверени послови (пример Холандије, Шпаније), односно да виши нивои директно надлежности поверавају међуопштинским организацијама. Ипак, суштинска разлика међу овим пословима проистиче из степена самосталности у њихом обављању. Наиме, нису толико бројни послови који представљају изворну надлежност међуопштинске сарадње, те се они углавном поверавају, првенствено од стране општина, али и других нивоа власти, који задржавају и одговарајуће механизме

надзора. За разлику од изворних послова међуопштинских организација, као и оних директно поверених од стране других нивоа, код концентрације изворних општинских послова може се поставити одређена дилема: да ли се на тај начин смањује степен децентрализације?! Иако се овим путем врши одређена концентрација локалних послова (изворних), чињеница да су субјекти који успостављају ове посебне организационе облике и једини који задржавају одређене инструменте утицаја на њих – локалне самоуправе, да ти послови остају и даље локалног карактера, те да подлежу само оној врсти надзора којој подлежу и други локални послови (нехијерархијски надзор), опредељује да се овај облик вршења јавних послова може означити *децентрализованим*, без обзира на могуће удаљавање од њихових изворних носилаца.

Заједничке организације су највиши институционализовани облик сарадње. Оне подразумевају интеграцију ранијих појединачних активности у једну заједничку, удружену активност од стране интегрисаног субјекта, који настаје уз сарадњу и слагање свих општина учесница. Сарадња међу општинама је базирана на споразумима којима се креира заједничка организација за вршење одређених послова. Међу заједничким организацијама постоје велике разлике. Оне се могу јавити као комерцијални субјекти, непрофитне установе, заједнички органи или удружења. Оне могу бити у режиму приватног или јавног права. Степен њихове самосталности је такође различит. У погледу улоге оваквих субјеката, може се уочити да се најчешће ради о интегрисаном вршењу јавних служби, односно вршењу широког спектра услуга, посебно у оним државама у којима је локална самоуправа снабдевена широким надлежностима у области здравства, социјалне заштите, образовања, планирања (скандинавске земље, Холандија и Белгија). Изразито мале локалне самоуправе, те постојање више нивоа са подељеним надлежностима условљава такође интегрисање служби, као што је то случај у Шпанији. Такође, интегрисане јавне службе су присутне и у државама које немају средњи ниво или је он сувише слаб или неподесан за вршење одређених служби територијално ширег, регионалног карактера (Француска, Аустрија, Португалија, Македонија и Словенија). Такође, постоје и случајеви заједничке администрације, односно органа који врше административне послове (пример Немачке, Италије и Мађарске). Честа је ситуација да појединачне општине немају капацитет да самостално врше одређене послове који укључују могућност ауторитативног иступања, као што је администрирање пореза, организовање

комуналне полиције, одређени инспекцијски послови, па би креирање заједничког тела довело до неопходног или побољшаног квалитета, али и великих уштеда у трошковима вршења. У том случају субјекти сарадње су заједнички одговорни за функционисање интегрисаног тела.

Интегрисани облици сарадње могу деловати као агенти општина које их оснивају, без могућности самосталног доношења одлука, где се у пуној мери задржавају надлежности локалних самоуправа (пример Белгије и одређени облици у Италији и Финској), али могу подразумевати и сопствене надлежности и могућност самосталног одлучивања у питањима која су им поверена од стране општина, односно виших нивоа (Француска, Немачка, Италија, Холандија и Финска).<sup>141</sup> И организације које располажу правом доношења нормативних аката, првенствено оне које врше функцију регионалног планирања или координације, са читавим низом посебних органа, сопственим средствима, а негде и правом опорезивања, могу се подвести под овај класификациони облик. Ипак, услед њихове знатно чвршће институционализације, особене организације, положаја и улоге која превазилази претходно наведене облике интегрисане сарадње, у којима су организације снабдевене значајним атрибутима локалне власти, те подсећају на посебан ниво локалне самоуправе, тај облик заслужује да буде предмет посебне анализе.

#### **4.3.2. ОРГАНИЗАЦИОНИ ОБЛИЦИ ЗАЈЕДНИЧКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА**

Општине увек имају неку могућност да изаберу организациони облик интеграције. Та слобода ипак није апсолутна. У најопштијем, одређена је природом посла који се овим путем врши. Такође, национално законодавство може поставити одређене оквире за избор организационог облика. Бројни су примери да се одређени облици посебно регулишу. Интегрисани облици могу бити јавноправног карактера не само у случају да су посебно регулисани, већ и у случају када су они снабдевени јавним овлашћењима, али и у другим случајевима интегрисаног вршења делатности од општег интереса.

---

<sup>141</sup> Вучетић, 2009, стр. 416.

Чак и тамо где постоји законска регулатива о међуопштинској сарадњи, интегрисане форме сарадње могу се јавити у виду *заједничког предузећа, установе или удружења која функционишу на основу норми приватног* (грађанског или привредног) *права*. То је најчешће случај са вршењем јавних служби које се могу обављати и од стране приватноправних субјеката. У случају непостојања посебне законске регулативе која би наметала одређене организационе облике, општине могу да изаберу који облик им је најподеснији, те да се тако одлуче за приватноправне форме због њихове флексибилности.

*Заједничко предузеће* оснива неколико укључених општина, одређујући му онај организациони облик који је предвиђен националним законодавством у области привредних субјеката. Његова унутрашња организација и функционисање такође подразумевају примену ових норми. Заједничка предузећа функционишу по тржишним принципима и с циљем остваривања добити. Општине које су оснивачи остварују своја оснивачка права, сходно нормама које регулишу својинске односе у привредним друштвима. Заједничко предузеће, ипак, може имати и форму *јавног предузећа*, која се у читавом низу елемената, како организационих, тако функционалних и финансијских, разликује од оних које су предвиђене за *акционарска друштва, друштва са ограниченом одговорношћу и друге приватноправне организације*. Општине у овом случају имају већи ниво контроле, али и обавеза. Иако се генерално избор између ова два облика заснива на процени самих општина, ипак постоје случајеви када вршење одређених услуга захтева само један организациони облик. То је најчешће случај са оним услугама у погледу чијег вршења постоји посебан јавни интерес. Многе комуналне делатности могу се вршити од стране предузећа која имају својство акционарског друштва или друштва са ограниченом одговорношћу. Ипак, за неке од њих, као што је снабдевање пијаћом водом, углавном бива предвиђено да се врше само путем јавног предузећа. Јавна предузећа се оснивају и у делатностима које не омогућавају комерцијално пословање, односно стицање добити, тј. комерцијално пословање би их учинило недоступним највећем делу грађана или читавим категоријама, као што то може бити случај са јавним превозом, обдаништима, топланама. Стога, општине се опредељују за оснивање заједничких јавних предузећа којима ће буџетске дотације представљати начин опстанка. Нису ретки случајеви да се заједничка предузећа формирају заједно са приватним капиталом. Ово уједно

представља и најзаступљенији облик јавноприватних партнерстава. Приватни капитал је посебно заинтересован за овај облик сарадње јер на тај начин добија приступ одређеним јавним услугама, неретко су доступне и различите субвенције и погодности, те ангажовање јавних средстава под повољним условима. Основни мотив општина јесте обезбеђење недостајућих финансијских средстава и приступ новим технологијама. Заједничка предузећа су углавном једнонаменског карактера. Приватноправни карактер омогућава погодности које се тичу флексибилности, ефикасног управљања, стручности, тржишног пословања итд.

У случају вршења ванпривредних делатности, а то су најчешће делатности друштвеног карактера, као што су образовање, наука, култура, информисање, социјална заштита, здравство, брига о деци и старим лицима, заштита животиња – општине могу заједнички основати *установе или удружења*. Неки од њих подлежу приватноправном режиму. У случају удружења, у недостатку специјалних законских норми примењују се одредбе о грађанскоправним удружењима. Она се финансирају доприносом чланова, те путем накнада за услуге које врше. Ипак, чешћи је случај да највећи део средстава остварују путем државних грантова или донатора. Удружења могу бити једнонаменског и вишенаменског карактера, што је посебно релевантно код пројектовања буџета, где се врше посебне поделе ресурса према услугама, тј. зависно од тога да ли се финансирају од стране чланова или корисника. У државама у којима локална самоуправа располаже ширим опусом надлежности у области друштвених делатности, највећи број међуопштинских организација односи се управо на та питања, посебно у области здравства и социјалне заштите. Пример таквих држава јесу Финска, Шведска, Норвешка, Данска итд.

У Финској постоји веома флексибилна и разноврсна међуопштинска сарадња. Аутономија локалног нивоа, традиционална територијална организација и велике разлике у величини, територији и капацитетима локалних самоуправа, условиле су настанак и развој веома делотворне међуопштинске сарадње. Поред заједничких, јавноправних институција које настају на регионалном нивоу, предузећа са ограниченом одговорношћу, задруге и фондације су веома чест појавни облик код вршења делатности које имају комерцијални карактер. Локална самоуправа у овој земљи поседује надлежности у бројним областима, нарочито у погледу вршења читавог низа јавних служби. Стога постоје бројна заједничка предузећа за

водоснабдевање, саобраћај, управљање отпадом, јавну чистоћу, удружења за вршење делатности у здравству и социјалној заштити, заједничке школске установе, службе за ванредне ситуације итд.

Међуопштинска сарадња у читавом низу земаља је предмет посебне законске регулативе. Посебно су, у том случају, регулисани интегрисани облици сарадње. Поред тога што закон одређује садржину уговора којим се успостављају, он оквирно одређује и садржај статута или других основних аката заједничких организација. Најчешћи јавноправни облици јесу *удружења и заједнички органи*. У случају заједничких органа, путем међуопштинског споразума успостављају се они органи у погледу којих, сходно националном законодавству, локалне самоуправе остварују право на самоорганизовање, а то су првенствено *административни органи* (пример Немачке, Мађарске, Словеније, Македоније итд.). Поверавање надлежности заједничким организацијама у случају јавноправног аранжмана је искључивог карактера, надлежност општина у том питању се гаси и потпада под надлежност новог субјекта. Општине остварују контролу над функционисањем заједничких организација путем партиципације у њиховим органима. *Јавноправна удружења* углавном имају више органа. *Колегијално тело*, у којем партиципирају општине путем паритета, пропорционално или према одређеним квотама, има функцију управљања или надзора, сходно карактеру организације. Његов рад и одлучивање могу имати различите облике, од већинског одлучивања до одлучивања на основу консензуса. У њему могу партиципирати представници општина, односно делегације из општина које репрезентују политичку структуру њихових представничких тела. Иако не постоје и примери директног избора од стране грађана, захтеви за таквим решењем и те како постоје, нарочито у вези са вишенаменским организацијама. Удружења имају и извршне органе, који одговарају управном телу.

Код оваквих организација оквирно је уређен и начин финансирања. Ипак, међуопштинским споразумом о успостављању прецизно се регулишу финансијска питања, а посебно питање контроле општина над трошењем средстава. Та средства имају јавни карактер те подлежу и јавној ревизији, као и сва друга јавна средства. С обзиром да се ради о јавноправним телима, те да се путем њих интегришу послови које у одређеним случајевима финансира држава, односно виши ниво власти (образовање,



здравство, социјалне службе), трансфери из њихових буџета представљају чест извор прихода ових организација, а посебно у случајевима обавезне сарадње.

Заједничке јавноправне организације могу бити *једнонаменског или вишенаменског карактера*. Удружења углавном представљају вишенаменске организације, које неретко укључују питања планирања и координације, мада су присутни и другачији случајеви. У њиховом раду могу партиципирати и виши нивои, а некад чак и приватни сектор. У Шпанији *mancomunidad*-и представљају чисту међуопштинску сарадњу, углавном вишенаменског карактера, док конзорцијуми представљају углавном једнонаменску, мешовиту и јавну сарадњу, у којима некад могу партиципирати и субјекти из приватног сектора. У свакој држави постоје национална удружења јединица локалне самоуправе које обезбеђују сарадњу и заступају интересе локалне самоуправе пред државним органима.

#### **4.3.3. КОМПАРАТИВНИ ПРЕГЛЕД ЗАЈЕДНИЧКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА**

У Холандији постоје различите врсте интегрисане сарадње, односно мноштво међуопштинских организација у широком спектру појавних облика, различите правне природе, улоге, положаја и организације. Интегрисана сарадња у области већег броја јавних служби представља најзаступљенију сарадњу. Она је предмет посебне законске регулативе, те је углавном јавноправног карактера. Ипак, упоредо с њима егзистирају и приватноправни облици. Правни оквир за сарадњу, посебно за сарадњу између општина, предмет је јавног права када је у питању пружање већине јавних услуга и коришћење јавних овлашћења. Међутим, закон дозвољава и кооперативне аранжмане који укључују друге јавне власти (покрајине, специјализоване агенције) и приватне организације (компаније и фондације), што отвара путеве за различите облике мешовитих форми кооперативних аранжмана. И мешовите институције регулисане Законом заједничких одредби предмет су јавног права, које укључује правила за демократско доношење одлука и одговорност. Локалне самоуправе такође могу да оснују приватноправне организације и организују сарадњу између општина користећи се приватним правом, али у доста суженом оквиру делатности. Код приватноправних организација могуће је направити разлику између комерцијалних предузећа и

непрофитних организација – фондација и установа. Ипак, када се предузеће или фондација оснује, оно добија скоро комплетну аутономију од локалне владе. Управна и надзорна тела, чак и ако се састоје од представника општина, по закону морају да делују у интересу компанија, установа или фондација и ни на који начин нису одговорна локалним саветима. Доношење одлука у оквиру одбора одвија се иза затворених врата и не подлеже надзору виших нивоа власти. Из тих разлога, Закон заједничких одредби предвиђа да је сарадња између општина преко приватног права дозвољена само ако постоје изузетне потребе за то.

Мађарска је након транзиције током деведесетих година применила концепт малих општина. Међуопштинска сарадња представља један од начина да се изборе са недостајућим капацитетима. Сарадња се огледа првенствено у стварању удружења путем којих се обављају комунални послови, мада постоје и интеграције у погледу одређених административних послова, као што је случај са увођењем заједничког административног бележника о којем је већ било речи. У Мађарској је до 1994. постојало готово 900 заједничких облика пружања услуга и обављања административних послова. Закон о општинским удружењима и сарадњи локалних самоуправа усвојен је 1997. године, а описује могуће облике удруживања, захтеве за оснивање и распуштање удружења, правила за функционисање одређених облика сарадње, надзор над њима итд. Интегрисани облици сарадње углавном су основани за делатности водоснабдевања и одлагања комуналног отпада. До 1999. године постојало је више од 1.400 удружења локалних самоуправа. Током четворогодишњег периода број удружења је порастао за 40%.<sup>142</sup>

У Немачкој постоје бројни примери интегрисаних форми сарадње. Поред „јавних споразума“, асоцијације локалних самоуправа (*Verbände*) углавном су једнонаменског карактера и односе се на реализацију конкретних задатака или улагања. Они су јавноправна лица са јавним овлашћењима у вези са кадровима, статутима и финансијским средствима, чији су чланови већином суседне локалне власти. Удруживање је углавном добровољно, иако је у одређеним пословима пренесеног делокруга законом прописано обавезно удруживање. Многе покрајине су подстицале повезивање и сарадњу током спровођења територијалних реформи 1960-их

---

<sup>142</sup> *Suradnja među jedinicama lokalne samouprave u svrhu pružanja javnih usluga – međunarodna iskustva, studije slučaja iz Hrvatske i preporuke*, 2006, стр. 13.

и 1970-их у Западној Немачкој, односно 1990-их у Источној Немачкој. По правилу се ради о малим општинама које нису у могућности да самостално извршавају скупље службе па су мотивисане финансијским разлозима на повезивање и формирање заједничких тела.<sup>143</sup> Једнонаменска удружења постоје у свим покрајинама и регионима. У неким случајевима локални представници делују као агенти својих општина, односно подлежу директивама из своје локалне власти. Потенцијалне области за активности су широке као оне у надлежности локалног нивоа. У пракси су, међутим, активности у области техничке и друштвене инфраструктуре су пре свега: снабдевање водом и енергијом, управљање отпадном водом и одношење смећа, услуге у сектору јавног саобраћаја и транспорта, одржавања јавних објеката културе и рекреације. У неким покрајинама наменска удружења су организована за *одређене* активности и регулисана су одговарајућим законима: школска удружења у Саксонији и удружења за заштиту животне средине у Сарланду. Према постојећим проценама, у многим случајевима ова удружења специјалне намене јесу оптималан правни облик за одређене међуопштинске задатке и проблеме. Што се тиче спровођења појединих активности, путем удружења специјалних намена неспорно се обезбеђују одређене предности. Недостатак повезан са овим приступима јесте губитак улоге за чланове удружења јер природа специфичних, обједињених активности смањује директну демократску контролу и фрагментира локалне политичко-административне структуре.<sup>144</sup> У Баварској постоје посебне јединице (*Bezirke*) за управљање појединим аспектима социјалне заштите, здравствене заштите, заштите животне средине и других служби које су изнад капацитета малих општина, а тим јединицама управљају изабрана тела са својим извршним органима.

У Француској постоји најразвијенија међуопштинска сарадња. Развијеност међуопштинске сарадње огледа се у присутности свих наведених врста сарадње, у мноштву функција које се овим путем остварују и у мноштву појавних облика унутар сваке од врста и броју општина које су укључене у сарадњу. Она је законски регулисана и скоро у потпуности јавноправног карактера, мада су присутни и одређени изузеци. Синдикат представља једну од најстаријих форми сарадње. Њиме се означава група општина, основана ради решавања заједничких инфраструктурних проблема.

---

<sup>143</sup> Марчетић и Гиљевић, 2010, стр. 71.

<sup>144</sup> Heinz, 2000, стр. 5.

Синдикат сам одређује своје надлежности, а средства за његов рад обезбеђују општине партиципацијом. Дистрикти постоје од 1959. године. Могу се основати на предлог више општина. Од органа, дистрикт поседује председника и савет, као колегијално тело сачињено од представника укључених општина, а најчешће у делокруг овог ентитета улазе питања социјалног карактера, а некад и комунална питања. Заједнице општина представљају релативно нов вид међуопштинске сарадње, код којег, за разлику од дистрикта, постоји већи степен интеграције општина које је формирају. Њихов циљ је, према закону, остваривање међуопштинске солидарности. С обзиром на обележја постојећих заједница, мноштво њихових функција, законски третман, те чињеницу да неке од њих поседују право опорезивања, оне представљају најинтегрисанији облик сарадње у Европи. Заједница мањих градова (комуна), као прва подврста заједнице општина, прилагођена је захтевима градова. Урбане заједнице су се јавиле пре заједница градова и зато их има и више, а по својим обележјима су најинтегрисаније. Заједнице нових градова јесу последица изградње нових градова шездесетих година двадесетог века и потребе решавања њиховог односа са периферијом. Они могу формирати и своје синдикате. У остале облике сарадње општина (међу собом, али и са другим јавно-приватним чиниоцима) убрајају се јавне територијалне институције, као врста институција подразумева искључиво сарадњу са јавним установама. Сличне су синдикатима, али се углавном примењују за општине, департмане или регионе који немају заједничке границе, који се удружују зависно од заједничких интереса.<sup>145</sup>

У Италији поред уговорне међуопштинске сарадње постоје асоцијације (удружења) општина и планинске заједнице као најзаступљенији облици сарадње, иако се у појединим регионима они донекле функционално и организационо разликују, као и њихова заступљеност. Асоцијације представљају релативно новији законски признат облик интегрисане сарадње са пуним капацитетом над свим оперативним пословима који су поверени локалној самоуправи. Он поштује аутономност локалне самоуправе јер њен институционални оквир није диктиран од стране законодавца, већ је ствар избора и политичке одлуке донете од стране самих општина. Удружење има слободу да самостално регулише своју унутрашњу организацију, извршење додељених функција и финансијске односе између укључених општина. Према неким

---

<sup>145</sup> Вучетић и Јанићијевић, 2006, стр. 105–106.

истраживањима они чине око четвртину свих појавних облика међуопштинске сарадње у Италији. Планинска заједница има улогу да служи планинским областима, да врши заједничке услуге и друге функције за укључене општине. Традиционално, овај орган има функцију планирања и имплементације политика у одређеном подручју. Присутан је у преко седамдесет посто свих случајева сарадње.<sup>146</sup>

Македонија спада у круг земаља које имају посебан закон о међуопштинској сарадњи. Многе јединице локалне самоуправе у Македонији не располажу потребним капацитетима да би вршиле све надлежности које су им Законом о локалној самоуправи из 2002. године поверене. Међуопштинска сарадња је стога препозната као ефикасно средство за пружање јавних услуга грађанима. Закон о међуопштинској сарадњи из 2009. године пружа могућност остваривања неколико облика међуопштинске сарадње: заједничка радна тела и комисије, заједничка административна тела, заједничка јавна предузећа, заједничке јавне институције и вршење одређених функција од стране једне општине у име других општина. Међуопштинска сарадња се успоставља ради пружања заједничких услуга, заједничке администрације, или планирања и координације заједничких активности и на пољу регионалног развоја (стратешко планирање за статистичке регионе), подршке локалној управи ради развоја и одговора на недостатке организационе природе на локалном нивоу.<sup>147</sup>

Локалне самоуправе у Словенији имају право да оснивају заједничке органе, организације, службе, могу да се удружују у савезе ради вршења послова од заједничког интереса или од интереса за ширу територију. Статутарно право локалних

---

<sup>146</sup> Caporchione и Zuffada, 2003, стр. 5–6.

<sup>147</sup> Уз подршку УНДП канцеларије, до краја 2009. године, број формално успостављених аранжмана међуопштинске сарадње у држави повећао се на 15, укључујући преко 35 општина у различитим областима међуопштинских надлежности, попут управљања финансијама, урбанизма, локалних инспекција, локалног економског развоја итд. Поред тога, поједине општине успоставиле су међуопштинску сарадњу изван шеме коју је утврдила међународна донаторска заједница. Општински савети у три суседне сеоске општине приближно исте величине (Босилово, Василево и Ново Село) донеле су одлуку, на основу Закона о међуопштинској сарадњи, о успостављању међуопштинске сарадње коју су покренула три градоначелника иницијативом, што је резултирало закључивањем споразума о подели трошкова, управљању и праћењу служби за пружање услуга између три општине. Након потписивања споразума, успостављена су заједничка административна тела. Свако заједничко одељење смештено је у различитој општини (заједничка инспекцијска служба са седиштем у општини Босилово, заједничка канцеларија пореске управе у општини Василево и заједничка канцеларија за урбанизам у општини Ново Село) и као такве функционишу као канцеларије за заједничко управљање (УНДП БЈР Македонија – Програм за међуопштинску сарадњу, 2009).

самоуправа уређује поступак успостављања сарадње и статус заједничких организационих облика. Интегрисани облици имају положај једнак положају локалних самоуправа, односно њихових органа или служби према државним органима.<sup>148</sup>

#### 4.4. ПОЛУРЕГИОНАЛНЕ (КВАЗИ)ВЛАСТИ

Интегрисана међуопштинска сарадња може се остварити на различитим нивоима. Најинтегрисанији облик сарадње, који по својим обележјима у многоме подсећа на посебан ниво локалне самоуправе, чије функције превазилазе досад набројане облике, представља тзв. полурегионалне (квази)власти. Иако се може подвести под претходно наведене форме сталних организација као интегрисаних облика сарадње, он остварује функције које су знатно ширег, регионалног карактера, те знатно већег значаја у функционисању локалног система управљања у односу на форме путем којих се интегрисано врше поједине јавне службе. Као такав, он поседује и одређени политички значај, те изискује посебну правну регулацију. Дакле, организационо он представља облик *сталних међуопштинских организација* које интегришу одређене локалне послове, а функционално има одређених додирних тачака са *форумско-мрежним организацијама*, чија се основна улога састоји у координацији локалних политика. Комбинација та два обележја претходно описаних облика, где он представља сталну организацију са функцијом планирања и координације, чине га специфичним обликом који се приближава другим формама територијалне организације власти, као што су региони или виши степен локалне самоуправе, а резултат је међуопштинске сарадње, а не територијалне реорганизације.

##### 4.4.1. УСЛОВЉЕНОСТ РЕГИОНАЛНОГ МЕЂУОПШТИНСКОГ ПОВЕЗИВАЊА

Иако се разлози који доводе до успостављања међуопштинске сарадње у свим претходно описаним случајевима без задршке могу навести и у опису овог облика, степен његове интеграције и политичког значаја указује на повећан интензитет потребе.

---

<sup>148</sup> Сетникар Цанкар, Влај и Клун, 2002, стр. 224.

Основни разлог настанка и развоја свих интегрисаних облика сарадње представља потреба за вршењем јавних служби у погледу којих постоје ограничени ресурси, односно способности локалних самоуправа, или потреба за интеграцијом у оним срединама где постоје чвршће природне, економске или друштвене везе или чак међузависност између општинских јединица.<sup>149</sup> Поповић даје одређење усмереног простора као једног од критеријума регионализације, који у овом контексту посматрамо као један од основних фактора повезивања. „Психолошки појам међузависности се оцртава у региону, насталом на основу запажања комерцијалног зрачења урбаних агломерација. Главни регионални град врши размену са селом и мањим градовима сателитима који гравитирају том граду. На тај начин се образује регион око главног регионалног града. Пошто се заснива на појму односа и веза и размене, поларизовани регион нема јединствен карактер. Он се напротив дефинише као хетерогени простор, чије су различите стране комплементарне и ступају у однос између себе, а посебно са доминирајућим половима, са којима се врши размена у већој мери него са суседним регионом. То је, коначно, место за размену добара и служби, чији је унутрашњи интензитет виши у сваком погледу у односу на спољашњи интензитет. Поларизовани регион је интегриран, али није аутархичан.“<sup>150</sup>

*Регионализација* путем међуопштинске сарадње нарочито се односи на потребу одређеног нивоа интеграције у урбаним срединама, где је потреба за сарадњом у корелацији са развојем и ширењем урбаних области. Ипак, чвршћа институционална сарадња није везана искључиво за урбана подручја, она се може појавити и у условима постојања мањих руралних општина које се интегришу око једног градског центра,

---

<sup>149</sup> Илић наводи проблеме до којих долази у случајевима спајања већег броја насеља која представљају посебне општине у једну агломерацију коју притом не прати промена територијалне организације, односно правна интеграција у посебну јединицу. Проблеми настају тако што свака општина представља целину за себе и која не стоји ни у каквом посебном односу са осталим општинама у агломерацији. Периодични састанци градоначелника и друге сличне форме не резултирају доношењем правно обавезујућих аката. Посебне организације изискују и веће трошкове. Посебно обављање служби не пружа гаранције да ће се водити рачуна о потребама целине. Међу општинама се јављају разлике у обиму, домаћају и квалитету служби. Удруживању које би било добровољно, и резултирало заједничким службама – општине нерадо приступају, поред тога оно је парцијално. Положај општина које се налазе у центру агломерације је тежи јер су њихове обавезе у погледу вршења одређених служби које користе становницима целе агломерације много веће (школе, болнице, музеји, позоришта, библиотеке, комуналне службе). Поред тога, у централним деловима већина становништва остварује зараду коју троши и на коју плаћа порез углавном у периферним деловима који су стамбеног карактера и сл. (Илић, 2001, стр. 130–131)

<sup>150</sup> Поповић, 1983, стр. 15.



било у форми институционалног другостепеног нивоа или у форми интегрисаног међуопштинског механизма. Такође, у случају где се осећа одсуство јачег регионалног или субрегионалног градског центра који би вршио функцију окупљања, мање или руралне општине се групишу међусобно, обједињујући одређени број својих послова, од заједничких служби преко административних послова, координације, до обједињавања политике планирања у различитим областима.

За разлику од других облика интегрисане сарадње, код регионалних заједница постоји мања могућност за слободан избор могућих партнера. Наиме, овај облик сарадње је увек *јавноправног карактера*. Његови елементи су законски регулисани, те је одређен оквир у којем општине могу да се крећу. Најчешће је одређена територија на којој ове заједнице могу да настану. Уосталом, природа функција које поседују међуопштинске заједнице које се квалификују као регионалне као што је планирање, координација и јавне службе регионалног карактера, не остављају могућност за формирање на територији која не представља целину у неком погледу на основу које би се она означила регионалном. Имајући у виду да је економски аспект, који се састоји у потреби да се путем заједничког планирања и координације оствари бржи, хармоничнији и континуиран развој више међусобно мултифункционално повезаних јединица, нешто израженији код овог облика сарадње, долазимо до истог оног критеријума који условљава настанак региона као посебних аутономних или самоуправних територијалних заједница,<sup>151</sup> што овом облику даје и посебан карактер. Постоје и случајеви где се, зарад успоставе складнијег управног апарата, односно обезбеђења одређене прегледности, контроле и одговорности, са вишег нивоа успостављају функционалне територијалне целине, базиране на одређеним критеријумима, у оквиру којих долази до међуопштинског повезивања. У Холандији на пример, такве целине одређују покрајински органи, а оне постоје и у Француској, Румунији и Финској.

*Децентрализација* је један од основних фактора који узрокује потребу за интегрисаном сарадњом. Локалне самоуправе које су снабдевене већим надлежностима, нису увек способне да послове из своје надлежности обављају на уједначен начин, односно природа тих послова захтева шири територијални или популациони основ. По правилу, полурегионалне заједнице настају у оним системима

---

<sup>151</sup> Ђурђев, 2003, стр. 33.



где локална самоуправа располаже већим нивоом надлежности. Централизована локална самоуправа лишена је могућности да путем међусобног повезивања ствара заједнице које би имале било каква регионална обележја. Такође, у условима наглашене оскудице јавних средстава и изражене потребе за смањењем јавне потрошње, јединице локалне самоуправе су принуђене да се прилагоде економским принципима вршења одређених послова, те као једно од средстава прилагођавања свог функционисања новим економским потребама и захтевима врше интеграцију, која, барем у погледу смањених трошкова, може да представља економски оправдано поступање. У условима када сваки економски субјект врши економско и функционално прилагођавање новим економским захтевима, таква потреба се јавља и код локалне самоуправе. „Јавне услуге траже јединствено обављање на већој територији да би се исплатиле. Отуда потреба за партнерским и функционалним интеграцијама локалних заједница кроз градове, округе, регионе и функционалне дистрикте у циљу остварења заједничких потреба које самостално не би могле да реализују. Користе се локалне компаративне предности, повезују недовољно развијени крајеви и активирају неискоришћени људски ресурси у продуктивни циклус кроз међурегионалну и међуопштинску мобилизацију.“<sup>152</sup>

Историјски посматрано, повезивање људских заједница у шире целине на одређеном простору, који условно можемо означити регионалним, старије је од самог државног организовања. Такве, регионалне заједнице су представљале прве облике ширег повезивања људских заједница.<sup>153</sup> Иако су потребе које су условљавале повезивање примарних заједница које је претходило државном организовању присутне и данас, сходно условима постојећег друштвено-економског развоја, добровољно повезивање у заједнице снабдевене надлежностима за регионално планирање, координацију, односно вршење послова ширег опсега од постојећих јединица локалне самоуправе данас представља изузетак у односу на институционализацију неког вишег нивоа. Регионалне међуопштинске заједнице пре да представљају *додатак постојећем вишестепеном уређењу* где оно показује извесне слабости (Холандија, Француска и Белгија) или облик његове *делимичне замене* у условима једностепене самоуправе.

---

<sup>152</sup> Димитријевић, 2005а, стр. 91.

<sup>153</sup> Ђурђев, 2003, стр. 33.

Потреба за децентрализованим вршењем јавних послова у многим случајевима захтева *прилагођавање територијалне организације новим надлежностима*. Успостављање новог територијално-политичког нивоа представља једно од најосетљивијих питања у скоро свакој држави. Не улазећи у питање суштине нових нивоа, оправданости, те мноштва облика путем којих се испољавају, тешко је идентификовати државе у којима су радикално изведене територијалне реформе. Напротив, анализом различитих територијалних реформи у европским државама у двадесетом веку, може се установити да је свака од њих вршена постепено, са одређеном стратегијом, мерењем ефеката, уважавањем локалних специфичности, поштовањем традиција, економском логиком, већим или мањим демократским приступом, те скоро без изузетка са ограниченим ефектима по постојећу територијалну основу.<sup>154</sup> Из овог случаја, скоро по правилу можемо искључити промене до којих је долазило путем одређених револуционарних захвата у контексту крупних друштвено-економских и политичких промена. Ма колико теоријски да било оправдано, економски исплативо, демократски легитимисано – увођење нових нивоа у територијалној организацији је најчешће отежано услед страха од поспешења сепаратистичких тенденција, повећања административног апарата, оскудних ресурса или пак „пражњења“ садржаја локалне аутономности.

Чак и тамо где би се увођењем посебног нивоа створила потребна основа за додатном децентрализацијом, а да то није био резултат радикалних промена у вертикалној организацији власти, то није ишло на уштрб локалне аутономије, или се пак водило рачуна да то буде у одређеном избалансираном облику (пример Француске или Холандије). Примери држава у којима постоје сталне међуопштинске организације са сопственим надлежностима, а које подсећају на регионалне власти, указују на оријентацију очувања локалне аутономије, где се неопходно прилагођавање територијалне основе новим надлежностима, тј. територијална консолидација не остварује наметањем са централног нивоа, већ путем међуопштинског повезивања, у већој или мањој мери подстицаног, усмераваног или ограниченог одређеним законским интервенцијама, као што су обавезне међуопштинске надлежности, регулација могућих

---

<sup>154</sup> Пример Холандије, Белгије, Данске, Норвешке, Финске, Италије, Шпаније, Португалије, Немачке, Француске, Аустрије итд. Један од изузетака представља пример Шведске где су постојале радикалне промене у територијалној организацији (број општина је 1952. године смањен са 2.500 на 278, док је мапа округа остала иста каква је постојала још у седамнаестом веку (Комшић, 2007, стр. 132).

организационих аранжмана, захтевањем одређене демократске легитимације и системом финансијских подстицаја. Једном речју, потреба за овако чврстим облицима повезивања, која неминовно доводе до одређеног степена концентрације и смањења локалне аутономности, посматрано са становишта укључених општина, јесте резултат државне интервенције или подстицања које у одређеним обележјима имају и елементе принудног обједињавања, али и настојањем самих локалних самоуправа да избегну наметање територијалне реорганизације која би резултирала обједињавањем и губитком посебног субјективитета, односно увођењем новог нивоа који би нужно захватао део локалне аутономије, са том разликом да општине које би њиме биле захваћене не би остваривале контролу, партиципацију или утицај који имају у погледу међуопштинских организација.

Један од фактора који битно обликује скоро све елементе система локалне самоуправе јесте и *урбанизација*. Она посебно условљава потребу за стварањем међуопштинских заједница које би преузеле надлежности планирања, координације и вршења одређених служби које су од заједничког интереса. Чак и у условима када те заједнице не би обухватале географски широко подручје. Наиме, динамичност урбанизације од средине двадесетог века на овамо, поспешена наглим развојем индустрије, саобраћаја, трговине, услужних делатности и сл. овај процес чине све више стихијским, упркос напорима да се он сведе у реалне, национално или регионално прихватљиве оквире. Велики градски центри стичу и велику гравитациону снагу, не само у погледу околних сеоских подручја, него и у оквиру читавих територијалних целина, укључујући мање градове, које се географски могу означити регионима. Концентрација становништва на релативно малим подручјима узрокује појаву нових захтева и потреба. Градски центри постају заинтересованији за јачање околних подручја као снабдевачких пунктова, односно места за дислокацију својих инфраструктурних или индустријских објеката и постројења, а околна подручја нужно усмерена ка градским центрима у којима остварују све већи број својих потреба (образовних, културних, здравствених, потреба за запошљавањем, снабдевањем).<sup>155</sup> Такође, у тзв. сателитским насељима је одвојено место становања од места рада, што са собом носи читав низ других последица: место у којем се остварује зарада није и место у којем се троши њен претежни део, односно место где се плаћа порез, непостојање

---

<sup>155</sup> Више о томе у: Илић, 2001, стр. 104–106 и стр. 129–137.

координације и планирања може да створи саобраћајне, комуникационе, еколошке, комуналне и сличне проблеме, могућност диференциране фискалне политике локалних власти да створе конкуренцију која може да произведе конфликт међу зависним заједницама итд.

Поред економских, социјалних и политичких консеквенци које овај процес може да има, он засигурно отвара питање правног положаја таквих средина, што може за последицу да има, у најопштијем, правну интеграцију центра и периферије у једну унитарну јединицу или јединицу вишег степена, односно увођење политипске локалне самоуправе, са посебним положајем свих градских јединица, или само оних већих, оснивањем посебних управних органа.<sup>156</sup> Ипак, постоје и случајеви где, услед читавог низа првенствено политичких разлога, не постоје посебне јединице локалне самоуправе које би обухватале и градски центар и подручја која му гравитирају. Уосталом, чак и у условима честих промена територијалне основе, процес урбанизације није могуће у потпуности контролисати. Један део подручја којег спајају блиске везе са градским центром увек би остао изван нове интегрисане јединице. У том случају међуопштинске организације путем којих би се интегрисало вршење одређених послова представља нужно решење, што потврђује пракса у свим заједницама које карактеришу напред описана својства (пример појединих агломерација у Немачкој, Белгији, Холандији, Француској и Шпанији). Основна поља интеграције су углавном урбанистичко, просторно, развојно, стамбено и друго планирање, службе од заједничког интереса, првенствено градски саобраћај, снабдевање водом, струјом, канализациони системи, средње образовање, секундарна здравствена заштита, одређена поља социјалне заштите, координација фискалне политике (политике пореских стопа код локалних јавних прихода), односно политике цена јавних добара итд. Овакве интеграције захтевају комплексан организациони апарат, са одређеном политичком легитимацијом, професионални кадар, знатна финансијска и друга материјална средства итд. Такође, држава не остаје пасивна у овом погледу. Њена улога се најчешће састоји у прописивању обавезних надлежности те регулисању могућих организационих форми, те обезбеђењу финансијских подстицаја. Такође, у одређеним случајевима, оваква груписања могу водити ка настанку гломазних управних апарата у великим градским срединама, односно диспропорцији између

---

<sup>156</sup> Више о томе у: Јовичић, 2006, стр. 66 и даље.

таквих средина и околине, нарочито у случајевима где су територије територијално-политичких заједница у којима се налазе мале, те је њихово формирање онемогућено (пример Билбаоа у шпанској покрајини Баскији).<sup>157</sup>

Чврсто интегрисана међуопштинска сарадња која подразумева заједничке органе, функције и финансијска средства, укључујући и регионално планирање поспешена је условима приступа финансијским средствима која се реализују у оквиру регионалне политике ЕУ. Међуопштинска сарадња је релевантна зато што може олакшати заједничке напоре за припрему за европске интеграције и као начин да се подигне квалитет јавних услуга на ниво стандарда Европске уније. Утицај овог фактора је видљив у чврсто интегрисаном међуопштинском повезивању у Немачкој, Холандији, Португалији, Финској, Румунији итд. Европска структурална политика све више охрабрује међуопштинску сарадњу под принципом партнерства који имплицира и блиску сарадњу између субнационалних власти и приватних чинилаца у развоју и имплементацији регионалне развојне политике. Посебно су присутни у неколико земаља Југоисточне и Средње Европе (Румунија, Бугарска, Србија и Македонија) које немају до краја развијен средњи ниво административне организације или су били присутни различити јавно-приватни аранжмани који су укључени у промовисање регионалног развоја, све у сврху постизања капацитета којима би се ускладили са захтевима ЕУ. Међуопштинска сарадња омогућава локалним самоуправама да

---

<sup>157</sup> Метрополитан Билбао је највећа урбана област Баскије. Популација од милион становника се простире на преко 30 општина. Највећа општина је град Билбао са око 380.000 становника, што је мање од половине метрополитског становништва. Без обзира на градски карактер и заједничке економске, социјалне и еколошке изазове, Билбау недостаје градски ниво власти. С обзиром да популација Метрополитан Билбао представља главни удео аутономне заједнице (50%) и провинције Бисај (85%), снажна метрополитска администрација би лишила ове две власти стваране снаге и утицаја. Штавише, карактеристична управна структура Баскије оставља мало простора за градску власт. Ова аутономна заједница, заједно са провинцијом којој метрополитска заједница припада, уживају знатно шира овлашћења у односу на остале шпанске провинције (због своје политичке традиције, Баскија представља тзв. форални регион, са правом да наплаћује порезе, а непосредно јој припадају директни порези, порез на приход, имовину и профит предузећа). Потреба за метрополитском заједницом која би била снабдевена надлежностима планирања и координације била је посебно уређена за време Франковог режима, као део централизованог система локалног управљања, те је као таква замењена након промена седамдесетих година прошлог века. Постојећа сарадња се остварује путем класичних јавноправних форми, конзорцијума и *mancomunidad*-а, које обједињују читав низ локалних служби, где се на нивоу конзорцијума укључује и приватни сектор (Font и сар., 1999, стр. 19–21).

формулишу своје пројекте и овим путем извуку корист која превазилази њихове индивидуалне капацитете.<sup>158</sup>

#### 4.4.2. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ОБЕЛЕЖЈА ПОЛУРЕГИОНАЛНИХ МЕЂУОПШТИНСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

Полурегионалне заједнице представљају јавноправне субјекте. Слично као и код других заједничких организација, оне представљају *интегрисане механизме* путем којих се врше одређени послови из општинског изворног или повереног делокруга.

Основна специфичност ових организација састоји се у природи функција које им се поверавају. Поред вршења мноштва заједничких јавних служби, ови облици поседују и стратешке функције. То су углавном функције *планирања (просторно, урбанистичко, развојно планирање у свим делатностима из надлежности локалне самоуправе)* и *координације локалних политика*, путем доношења смерница, упутстава, оквирних аката итд. С обзиром да представљају јавноправне колективитете, закон који их установљава као могуће облике удруживања често одређује листу *обавезних надлежности*. Поред обавезних, општине увек имају могућност да овој заједници повере и додатне надлежности.

Такође, организациони аспект заједнице је углавном оквирно уређен, уз могућност прилагођавања потребама општина. Организациони аспект може да укључује набрајање органа, оквирно одређење улоге, неке облике партиципације, обезбеђење транспарентности и одређених облика политичког легитимитета.

Интегрисани механизми подразумевају *посебне органе*, у којима партиципирају укључене општине и евентуално други укључени субјекти. По правилу, органи укључују једно колективно, управно тело и савет, у којем партиципирају општински представници. У погледу одлучивања тог тела не постоје нека класична решења – углавном су присутни различити облици усаглашавања, већинског или квалификованог одлучивања, потреба за општинским потврђивањем одређених аката итд. Поред управног, постоје и одређени органи који извршавају одлуке савета, односно руководе радом заједнице, које савет бира и који му одговарају за свој рад. Чешће су инокосног карактера, мада се могући и другачији случајеви. Поред тога, за обављање читавог низа

---

<sup>158</sup> Osterrieder и сар., 2006, стр. 16.

послова који су поверени овим заједницама оснивају се службе, односно посебне организационе јединице, ангажује се особље, успоставља систем унутрашње организације и функционисања, који се обезбеђује путем интерних аката које доносе органи заједнице, на основу овлашћења из основног и највишег акта заједнице и споразума о формирању.

#### **4.3.3. КОМПАРАТИВНИ ПРЕГЛЕД ПОЛУРЕГИОНАЛНИХ МЕЂУОПШТИНСКИХ ЗАЈЕДНИЦА**

Територијални ентитети јавног права у Француској су по први пут представљени законима усвојеним 1966. и 1992. године, а проширени су оним из 1999. године. Од укупно 36.682 француских општина, 93% припада *Communauté*-има (87,3% од укупног становништва).<sup>159</sup> Постоје три врсте ових заједница:

- (1) *Communautés de communes* (CC). Руралне општине и мали градови (минимално 50.000 становника).
- (2) *Communautés d'agglomération*. Агломерацијске заједнице (укупно више од 50.000 становника, са градовима од најмање 15.000 становника). Обавезне надлежности: планирање коришћења земљишта, економски развој, социјална стамбена политика, урбанизам и спречавање криминала. Они такође морају имати најмање три опционе надлежности од постојећих пет (нпр. јавна чистоћа, хитне службе, животна средина, аутопутеви, спортски, образовни и културни објекти итд.).
- (3) *Communautés urbaines* (CU). Урбане заједнице, тј. велики градови, као најинтегрисанији облик (са више од 500.000 становника). Надлежности: све обавезне надлежности (CA), као и оне опционе, а могу имати и додатне.

Међуопштинске организације у Француској функционишу у оквиру својих територијалних надлежности и оне не могу преузети додатне функције без претходног договора општина. То је принцип енумерације. С друге стране, након што је пренесена функција из општине до међуопштинске организације, општина више нема право да остварује ову функцију.

---

<sup>159</sup> Приручник за међуопштинску сарадњу: нацрт за унутрашње коришћење, 2009, стр. 16.



У погледу организационе структуре, свака међуопштинска организација у овој држави има веће чији су чланови изабрани од стране општинских већа и извршног бироа који се састоји од председника, потпредседника и одређеног броја чланова, које бира представничко веће. Једна од основних функција већа представника јесте да се договоре о годишњем буџету. Француске *Communité* имају фискалну аутономност, односно свој порески систем, с тим што је он код СС опционог карактера, те су присутне и заједнице које га немају, а код других заједница је ексклузивно право.

У погледу проблема демократског легитимитета међуопштинских заједница које поседују и одређену фискалну аутономност, још од 1966. године постоје захтеви да се за заједнице уведу директни избори, али су они били одбијени од стране француског парламента. Питање је поново актуелизовано током 1970-их, али је то на сличан начин било одбијено. Корак напред према озакоњавању непосредних избора био је разматран од стране Сената 2003. године, али та решења ни данас нису заживела. Имајући у виду да седамдесет три посто становништва Француске сада живи у подручјима која имају међуопштинске заједнице са сопственим фискалним приходима, мало је вероватно да ће захтеви за непосредне изборе нестати.

Финска, као високо децентрализована држава, у којој је локална самоуправа снабдевена широким надлежностима, подељена је у 19 региона, плус аутономна покрајина Аланд, око 85 подрегија које оснивају локалне власти и преко 430 општина. Велике надлежности локалне самоуправе, велике разлике у величини и броју становника, те слаба позиција средњег нивоа условили су развој међуопштинске сарадње, која се у чвршћем, интегрисаном облику, са посебним правним субјективитетом јавила још 1930. године.<sup>160</sup> Најважнија регионална институција јесте регионални савет који делује као организација за регионално планирање и економски развој. Уставно, региони су изведени из општинских власти, тј. они делују на основу овлашћења која извиру из њихових локалних самоуправа. Чланови регионалних савета бирају се од стране чланова општинских представничких тела. Они презентују политичку вољу локалног становништва. Регионални савет нема фискални суверенитет нити има регулаторну моћ. Њихова примарна моћ почива на важној улози у регионалној политици Европске уније. Поред регионалних савета, у Финској постоје још два удружења заснована на међуопштинској сарадњи. То је 17 регионалних

---

<sup>160</sup> Коргић, 2009б, стр. 665.



дистрикта који се старају о инвалидима, а постоји и 20 регионалних болничких округа, који су одговорни за обезбеђење посебних здравствених услуга и управљање заједничким здравственим установама, али су организационо самостални. Подрегионални облици сарадње функционишу на темељу општинске кооперације која постаје све чешћа и разноврснија. Њихова организациона структура је веома флексибилна, а креће се од мрежне, уговорне, до сарадње у форми сталних, сложених организација. Надлежности ових заједница садрже планирање употребе земљишта, политику економског развоја, транспортни и комуникациони систем, заштиту животне средине и сл. За област Хелсинкија постоји посебан закон који регулише међуопштинску сарадњу у форми посебне регионалне заједнице.<sup>161</sup>

У Шведској постоје различите, законски уређене форме међуопштинске сарадње. Заједнички споразуми, заједнички одбори и федерације, који могу да обухватају оба нивоа локалне самоуправе, општине и округе, представљају појавне облике сарадње. Улазак у ЕУ, приступ фондовима и недостаци ресурса подстакли су захтеве за регионализацијом и повезивањем локалних самоуправа, које неретко превазилази државне границе. Тако настају регионалне мреже чија је функција координација активности и заједничко планирање. Поједина окружна већа се повезују и стварају заједничке органе, који остварују регионалну функцију. На тај начин настали неки регионални органи од 1998. године имају и демократски легитимитет.<sup>162</sup> Такође, у Шведској се заговарају и приступи којима би се регионализација спровела путем стварања међуопштинских заједница којима би се повериле функције које обављају одељења државне власти у окрузима, и функције окружних већа, односно преношење надлежности државних одељења на окружна већа чији би се број потенцијално смањило. Као комбинација два напред наведена приступа, на основу законског акта из 1995. године предузете су мере за интеграцију у западној Шведској (4 округа) и области Сконе (2 округа), којима је основано регионално веће. Овим актом дефинисане су области за регионалну сарадњу (здравство, јавни превоз, регионално планирање и развој, индустријски развој, култура, образовање, животна средина).

---

<sup>161</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 40–43.

<sup>162</sup> Монтин и Амна, 2002, стр. 103.

Њиме је предвиђена и могућност да се нове надлежности могу преносити на округ. Регионална већа су састављена од представника општинских и окружних већа.<sup>163</sup>

Пример регионалних међуопштински заједница јесу и урбане заједнице у Холандији. Међуопштинско планирање и координација у урбаним агломерацијама врши се путем релативно јаких корпорација које уживају формална овлашћења и финансијска средства како би спровели своје одлуке, што подразумева и регулаторна и оперативна овлашћења. У Холандији су 1995. године општине у седам урбаних области успоставиле заједничке градске органе. У почетку су биле замишљене као први корак ка аутономној градској влади, а добиле су сталан карактер са Додатним законом заједничких одредби из 2005. Оснивање метрополског заједничког органа представља добровољну одлуку општина. Међутим, уколико општине одлуче да прихвате посебан режим за метрополске власти, то подразумева низ надлежности које се углавном односе на планирање и координацију локалних политика. Основна мотивација општина да приступе овим заједницама јесте финансијске природе. Интеграција укључује расподелу финансијских средстава која су стављена на располагање од стране владе.

Основне надлежности урбаних заједница јесу: просторно планирање (формирање регионалног просторног плана као оквира за локално планирање); јавни смештај (доношење регионалног стамбеног програма и додела осигурања локалним стамбеним пројектима, доношење прописа у погледу расподеле смештаја); животна средина (доношење регионалног плана и програма за заштиту животне средине); саобраћај и превоз (доношење регионалног плана за саобраћај и превоз, давање концесија и додела субвенција за јавни превоз); економија и запошљавање (доношење регионалне стратегије привредног развоја); земљишне политике (доношење прописа у вези са земљиштем, додела субвенција за развој нових градилишта, менаџмент фондова у вези са коришћењем земљишта); нега деце и омладине (доношење регионалног плана и програма који се односи на објекте за заштиту деце и омладине, додела субвенција за агенције заштите деце и омладине); образовање одраслих (доношење регионалног плана за образовање одраслих); управљање субвенцијским средствима.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> Комшић, 2007, стр. 133.

<sup>164</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 160.

Чињеница да режим урбане заједнице укључује управљање низом помоћних фондова јесте подстицај за успостављање заједничких градских власти и за преузимање задатака и надлежности које се односе на регионално планирање и координацију. Осим тога, ниједан облик надзора не односи се на квалитет међуопштинске сарадње у метрополским подручјима.

Иако представљају чврсто интегрисану, законски уређену, садржајну и финансијски подстицајну сарадњу, учинак метрополских власти није у потпуности остварио очекивања, што је последица њихове институционалне двосмислености. С једне стране, власти су снабдевене низом надлежности и ресурса који им омогућавају да ефикасно координирају локалне политике. С друге стране, њихови одбори, као најважнији органи, састоје се искључиво од представника из локалних већа. Извршни органи су сви свесни чињенице да им недостаје демократски легитимитет да наметну своје одлуке општинама и углавном своју улогу остварују као политички посредници који покушавају да обезбеде консензус.<sup>165</sup>

У Немачкој такође постоје облици међуопштинске сарадње који имају одређена обележја регионалних власти. Увођење регионалног нивоа, упркос израженој потреби у неким покрајинама, није било омогућено из разлога што су те покрајине себе сматрале представником регионалних интереса. Ипак у Доњој Саксонији постоји седам међуопштинских организација које имају функционална обележја региона, са надлежностима у области планирања у читавом низу области и вршења служби регионалног карактера, уз већ помињане регионалне мреже које не поседују организациони аспект, а које постоје у Рајна-Вестфалији. Регионална удружења општина постоје у ограниченом смислу и у пет других покрајина и покривају углавном шире подручје од административних округа. Израз су традиционалне солидарности, а обављају функције у области културе, здравства и социјалне заштите. Пример таквог удружења је удружење Палатинат у покрајини Рајна-Палатинат. У 12 покрајина постоје и региони за планирање, укупно их је 113, а њихова надлежност се састоји у састављању регионалних планова (прописано Законом о општим принципима федералног просторног планирања). Мањи су од управних округа, са просечним бројем становника од 700.000. Локалне самоуправе су у више или мање укључене у регионално планирање. У покрајинама Баден-Виртемберг, Баварској, Доњој Саксонији

---

<sup>165</sup> *Ibid.*, 2007, стр. 161.

и Рајна-Палатинат, регионално планирање је поверено децентрализованим структурама које га врше под надзором покрајинских органа. Чланови удружења регионалног планирања у тим покрајинама јесу окрузи и градови са статусом округа. Према покрајинским владама, удружења за регионално планирање су не само одговорна за формулацију регионалног плана и његове циљеве, већ и за координацију секторских планирања. У три покрајине изабрано тело које заступа локалне власти одлучује о регионалном плану који на средњем нивоу доноси влада покрајине.<sup>166</sup> Такође, у метрополитанским подручјима, као што су нпр. подручја око Берлина, Хамбурга, Минхена, Штутгарта и Хановера постоје мултифункционалне асоцијације локалних јединица које се понегде протежу преко граница федералних јединица.<sup>167</sup> Основне слабости мултисекторских удружења која имају обележја регионалног нивоа у Немачкој јесу те што се не уклапају у установљене политичко-административне структуре; суочавање са проблемима у градским подручјима и градским областима увек захтева посебну управну организацију; оптерећене су одређеним политичким и личним констелацијама на локалним и покрајинским нивоима (јер су они одговорни за доношење посебних закона за регулисање асоцијација). Од самог почетка свог постојања, ова удружења су патила од два ограничења: (1) они увек морају да деле кључне компетенције са постојећим локалним властима и (2) снажно зависе од дажбина јер немају своје сопствене пореске приходе.

#### **4.4.4. МЕЂУОПШТИНСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ КАО ОБЛИК РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ**

У свим наведеним случајевима, уз уважавање свих њихових специфичности проистеклих из посебног историјског, политичког, административног, територијалног, економског амбијента, можемо констатовати да се ради о сталним организацијама које поседују функције у неким од стратешких надлежности локалне самоуправе. Иако су

---

<sup>166</sup> Комшић, 2007, стр. 134.

<sup>167</sup> Асоцијација града Штутгарта настала је 1994. Дуго је сматрана за најнапреднији модел развоја. Регион Штутгарт преузео је обавезне функције регионалног планирања простора, регионалног планирања саобраћаја, одлагања отпада (одређени сектори), координирања регионалног економског развоја, као и туристичког маркетинга. Удружење се састоји од града Штутгарта и пет суседних округа. Једна од његових посебних карактеристика јесте да се, главно тело за доношење одлука, регионална скупштина, састоји од директно изабраних чланова. Регион Штутгарт није структуриран као независан орган и због тога снажно зависи од својих чланова. И поред тога већина надлежности треба да се дели са осталим актерима на локалном нивоу.

оне неретко резултат правно обавезујуће сарадње, улога општина у њиховом конституисању и управљању је квалитативно другачија у односу на више нивое административно-територијалне или политичке организације. Степен аутономности укључених локалних самоуправа у успостављању и функционисању сталних организација је различит. Пресудно је одређен околностима које опредељују међуопштинску сарадњу унутар једног националног правног система. Штавише, у претходно описиваним облицима сарадње може се установити више заједничких обележја између облика формализоване међуопштинске сарадње у различитим државама него што је то случај са потоњим. Наиме, његова изразито наглашена јавноправна природа указује на особеност појавних облика не само међу различитим државама (и федералним јединицама) него и у оквиру исте државе (пример Француске, Финске, Немачке и Шведске). Та особеност првенствено се тиче организационог аспекта сарадње.

За разлику од организационог, у погледу функционалног аспекта, као елемента који овај облик чини посебном врстом међуопштинске сарадње, има значајних заједничких карактеристика међу појединим облицима испољавања у различитим државама. У најопштијем, сталне организације које се означавају полурегионалним заједницама увек поседује сопствене надлежности, као и ресурсе за њихово остваривање, који у одређеним случајевима укључују и властите приходе. Надлежности ових организација подразумевају заједничко планирање и развој у читавом низу области. Сличности у функцијама регионалних међуопштинских заједница произлазе из сличности фактора који условљавају њихов настанак. Имајући у виду да неки од најзначајнијих полурегионалних организација постоје у урбаним, односно агломерацијским срединама (неки од примера су метрополитанске заједнице у седам урбаних агломерација у Холандији, метрополитанско веће Хелсинкија, Финска, урбане заједнице у Доњој Саксонији, Немачкој, урбане и агломерацијске заједнице у Француској) које представљају усмерен простор са јаким природним, економским, друштвеним,<sup>168</sup> а често и правним<sup>169</sup> везама, али не и јединствену административну

---

<sup>168</sup> Поповић под социолошким критеријумом регионализације подразумева оне факторе који се утврђују проучавањем друштвених односа. Регионалне заједнице представљају оквир колективног живота, односно последњи ниво на којем се структурирају и координирају различите снаге које интервенишу у привредној и друштвеној активности, а пре националног (вишег) нивоа. Регионална заједница се

јединицу, потреба за заједничким планирањем, координацијом и организовањем заједничких служби од ширег интереса представља основна поља сарадње и интеграције. Потреба за сарадњом у сличним областима, али из различитих разлога, постоји и у руралним срединама, тамо где се снажно осећа одсуство значајнијег урбаног центра који би имао гравитациону улогу. Потреба за обезбеђењем координисаног развоја, функционисање већих служби, изградња инфраструктуре која превазилази моћ сваке појединачне чланице, те унапређење конкурентског положаја у привлачењу инвестиција, а посебно у контексту приступа структурним фондовима ЕУ, доводи до чврстих интеграција (пример руралних и мањих градских општина у Француској, ретко насељених области у Финској и Шведској). Полурегионалне заједнице су присутне као облик повезивања једног већег градског центра са околним, мањим или руралним општинама, између којих постоје пре свега економске везе. Ипак, иако представља облик сарадње који се првенствено тиче локалних интереса, улога државе остаје пресудна. Законске форме на основу којих настају полурегионалне међуопштинске заједнице садрже поред оквирног одређења организације, те обавезних надлежности и различите облике подстицаја, првенствено финансијског карактера.

Полурегионалне организације се, у функционалном сислу, одликују поседовањем нормативних надлежности. Наведени примери показују да у сваком случају, у мањој или већој мери, ове заједнице врше функцију планирања и координације. Ради се о просторном, урбанистичком, стамбеном, друштвено-економском планирању, а регулаторне надлежности се тичу и животне средине, саобраћаја, здравства, социјалне заштите итд. Ипак, ниво надлежности локалне самоуправе пресудно одређује да ли ће међуопштинске заједнице имати регионални карактер. У Холандији, Финској и Шведској је та надлежност широка у мери која омогућава да заједнице које се формирају у оквиру јавног права и без додатних, поверених надлежности могу да садрже и више но што у појединим државама поседују непосредно виши нивои од првостепене локалне самоуправе. Функције полурегионалних заједница обухватају доношење одлука и вршење управне

---

појављује као просторна пројекција средине, неопходне за повољан развој људских група (Поповић, 1983, стр. 14–15).

<sup>169</sup> Првенствено се мисли на организацију подручне управе, односно припадност истим, ширим субдржавним целинама из којих проистичу различити правно регулисани односи, као што су планирање, надзор, финансирање, усклађивање, усмеравање и постављање итд.

делатности. Оно што полурегионалне заједнице у свим анализираним случајевима одликује и управо чини специфичним и другачијим у односу на друге облике јавноправних удружења општина јесте њихова мултифункционалност.<sup>170</sup> Скоро по правилу, поред функције планирања и координације у различитим областима, ове заједнице управљају и различитим службама, те врше одређене административне послове.<sup>171</sup>

Као што је већ наведено, полурегионалне заједнице су резултат већег броја околности. Поред свих оних који уопште условљавају међуопштинску сарадњу, за њен најинтегрисанији облик би се могло навести и да се оне одликују већим степеном међузависности на одређеном простору. Одсуство средњег нивоа власти, односно вишег степена локалне самоуправе (пример Финске и Португалије), односно његова слаба улога, тачније неадекватне границе са становишта потребе за регионалним планирањем и координацијом (пример Холандије, Француске, Шведске, појединих покрајина у Немачкој), тј. за функционисањем одређених служби или управљањем средствима структурних фондова ЕУ или државних грантова, условљавају настанак заједница које би вршиле одређене планске и друге наведене функције.<sup>172</sup> Такође, ширина надлежности локалне самоуправе обликује процес њиховог удруживања. Мањи обим, те поседовање углавном надлежности управног карактера, не омогућавају степен интеграције који би резултирао овим обликом. Евентуално поверавање надлежности од стране виших нивоа полурегионалним заједницама представља могуће решење у том случају. Иако се унапред, мимо разматрања конкретних облика у појединим земљама ни ови облици не могу искључити, могло би се ипак навести да

---

<sup>170</sup> У сврху илустрације могу се навести решења неких од међународних докумената о регионима која говоре о овлашћењима региона. Декларација о регионализму у Европи у додатку члана 3 наводи да су то: регионална привредна политика, регионално планирање, изградња и стамбена политика, телекомуникација и саобраћајне инфраструктуре, енергија и заштита животне средине, пољопривреда и рибарство, образовање на свим нивоима, универзитети и истраживачки рад, култура и медији, јавно здравље, туризам, слободно време и спорт, полиција и јавни поредак. Из наведених примера може се уочити да полурегионалне заједнице у анализираним примерима обухватају већину ових питања.

<sup>171</sup> Пајванчић наводи неке од области у којима се простире надлежност региона. Оне су оквирно дефинисане међународним документима о регионима и обухватају: регионалне економске политике, регионално планирање, изградњу и стамбену политику, телекомуникације и саобраћајну структуру, енергију и животну средину, пољопривреду и риболов, образовање на свим нивоима, универзитете и истраживачки рад, културу и информисање, здравство, туризам, разоноду и спорт, полицију и јавни ред. (Пајванчић, 2009, стр. 12).

<sup>172</sup> Вучетић, 2009, стр. 417–418.



обим локалних надлежности представља, у интеракцији са другим факторима, снажан подстицај регионалном удруживању.

Стална организација, систем органа, мултифункционалност, регулаторна и друга јавна овлашћења (која могу да укључују и сопствене пореске облике као у Француској) и територијални опсег – чине их веома сличним регионалним заједницама. Уколико пођемо од става да се под регионализацијом подразумева мноштво појавних облика чије су заједничке тачке некад и сувише ретке, те да се она у најопштијем може класификовати на три типа: (1) регионализација без стварања регионалног нивоа (економска и функционална регионализација), (2) регионална децентрализација и (3) политичка регионализација,<sup>173</sup> онда у облицима међуопштинског повезивања – које поседује одговарајуће организационе и, још важније, функционалне карактеристике – можемо препознати облик регионализације у првом поменутом типу.

Ипак, утемељеност оваквих заједница међуопштинским споразумом, а не уставом или законом, као актима са снагом утемељења других власти, једно је од основних обележја која их чине различитим. Као што је већ речено, законски су уређене форме овакве сарадње, но и поред законске институционализације, увођење у правни живот ових заједница врши се путем међуопштинског споразума. Ма колико да локална самоуправа била снабдевена надлежностима које преноси на ове заједнице, односно ма колики број тих овлашћења да био поверен од стране државе, што у анализираним примерима овај облик интегрисане сарадње приближава регионима као посебном нивоу организације власти, њихово утемељење се, и поред одређеног формалног критеријума, заснива на споразуму појединих локалних самоуправа. Поред тога, зависно од законских решења која ограничавају или намећу одређена ограничења њихове територијалне аутономије, постоји могућност да поједине општине не буду обухваћене, односно да се ове заједнице формирају само на делу територије једне државе чије их законодавство познаје, односно да неке од њих буду и сувише малог територијалног опсега. Стога, прикладнији термин за ове заједнице јесте *полурегионалне заједнице*.

Одређени међународни документи, за које се наглашава да представљају кодификацију добрих пракси и уобличење могућих заједничких именитеља

---

<sup>173</sup> Комшић, 2007, стр. 130.



територијалних заједница које би се могле сматрати регионалним, инсистирају управо на том, по нашем мишљењу, формалном критеријуму. Декларација о регионализму у Европи, коју је усвојила Скупштина европских региона 1996. године наводи: „Регион је признат у националном уставу или закону којим се гарантује његова аутономија, идентитет, овлашћења и организациона структура.“<sup>174</sup> Овај документ инсистира и на пуном демократском легитимитету региона, предвиђајући директне изборе представничког тела.<sup>175</sup> Слично је и са Европском повељом о регионалној самоуправи, коју је усвојио Конгрес локалних и регионалних власти.<sup>176</sup> Хелсиншка декларација о регионалној самоуправи<sup>177</sup> наводи да, тамо где она постоји, регионална самоуправа је део демократске управе и на тај начин регионалне власти, након што су успостављене, морају да задовоље минималне стандарде демократског уређења, као и да добију законске надлежности и могућност, у уставном и законском оквиру, да уређују и воде део јавних послова у њиховој надлежности, у интересу својих грађана, а у складу са принципом супсидијарности.“ Иако се наглашава да принципи утврђени наведеним и другим сличним документима пружају довољан оквир који дозвољава прилагођавање приликама у различитим државама, релативно опсежна регулатива не даје сувише простора за измену суштинских захтева, а они су углавном базирани по узору на институционални регионализам у Шпанији и у Белгији. Не улазећи у анализу поменутих докумената, можемо нагласити да јавни послови који захтевају „регионални“ ангажман постоје, без обзира да ли и у којем облику постоји ниво власти између општина и саме државе коме би били поверени. Алтернатива централизованом вршењу тих послова састоји се у њиховом поверавању у надлежност неком регионалном нивоу, било да се ради о политичком или о другом самоуправном нивоу.

У условима непостојања историјског индивидуалитета, односно других јасних и довољно одређених географских, економских, друштвених и сличних критеријума по којима би се спровела регионализација с централног нивоа, односно увео виши степен

---

<sup>174</sup> Декларација о регионализму у Европи, 1996, члан 1, тачка 2.

<sup>175</sup> *Ibid.*, члан 2, тачка 2 и тачка 3.

<sup>176</sup> Европска повеља о регионалној самоуправи, 1997, члан 2: „1. Принцип регионалне самоуправе у највећој могућој мери признаје се у уставу. 2. Делокруг рада регионалне самоуправе одређују искључиво устав, статuti региона, национални или међународни закон.“

<sup>177</sup> Хелсиншка декларација о регионалној самоуправи, усвојена од стране министара присутних на 13. седници конференције европских министара надлежних за скуп локалних и регионалних власти у Хелсинкију 2002. године.

самоуправе на једном ширем подручју уместо политичке арбитражности која често представља једини критеријум територијалне реорганизације, могућност појединачних локалних самоуправа да препознају своје интересе, односно њихову комплементарност са другим јединицама, те да их путем законски спецификованих форми и уз одређена територијална ограничења и подршку државног нивоа спроведу путем стварања садржајних територијалних заједница, може да представља једно од решења регионализације. Уосталом, појавни облици регионализма, као начина остваривања регионалних потреба, јесу у тој мери међусобно различити да би се свако формализовано уобличавање те праксе могло сматрати само оријентиром у избору национално и, с обзиром на значај локалне самоуправе, локално прихватљивом облику институционализације региона. Свакако да питање вршења јавних послова, нарочито када они подразумевају нормативне акте или посебно фискалну аутономност, подразумева и демократски легитимитет. Ипак, у данашње време, услед велике диференцијације управне делатности,<sup>178</sup> нису ретки случајеви поверавања читавог низа јавних овлашћења различитим службама и регулаторним телима, која уживају значајан степен самосталности. Та тела такође не уживају демократски легитимитет. Ипак, ово питање свакако да није једнозначног карактера, те као такво заслужује и посебно разматрање. Међутим, недостатак демократског легитимитета ових заједница у суштини их карактерише хибридни. Постојала су бројна становишта у свим земљама где ове заједнице постоје, некад чак и у формалном облику и у законодавној процедури, да се уведу непосредни избори за органе ових заједница. Ипак, таква врста легитимитета би у суштини створила нове облике локалне (регионалне) самоуправе,<sup>179</sup> што би озбиљно могло да угрози аутономију локалних самоуправа које чине овакве заједнице и које су дужне да у свом функционисању штите интересе локалних самоуправа које их чине, што се углавном обезбеђује путем делегирања. Поседовање јавних овлашћења без демократског легитимитета, уз претходно наведене карактеристике, овај облик интегрисане сарадње чини *полурегионалним квазивластима*.

---

<sup>178</sup> Више о томе у: Пусић, 1989, стр. 40.

<sup>179</sup> Марковић (2008, стр. 403) наводи: „Територијална децентрализација у ширем смислу је народна самоуправа, која, у зависности од величине територије на којој се конституише, може бити локална самоуправа (у локалним заједницама) и регионална територијална аутономија (у ширим заједницама, регионима). Ту нема никаквог преношења државних послова, него самоуправног обављања локалних и регионалних послова, као својих послова (оригинарних, непренесених).

Имајући у виду постојање асиметричне децентрализације, једноступеност локалне самоуправе, као и неуједначеност капацитета и степена развоја њених јединица у Србији, могла би се размотрити нека од решења међуопштинске сарадње као средства за обезбеђење регионалних потреба у државама које карактеришу слична решења, односно проблеми, без дирања уставног концепта децентрализације или увођења нових нивоа власти.<sup>180</sup> Уосталом, организациону основу за таква решења можемо наћи у проширењу улоге и организације постојећих округа, тачније савета управног округа, односно међуопштинских развојних агенција и проширењу улоге међуопштинског договарања у обезбеђењу равномерног регионалног развоја.

## 5. АУТОНОМИЈА УДРУЖЕЊА ОПШТИНА

Питање аутономије се генерално може односити на све врсте међуопштинске сарадње. Ипак, специфичности интегрисаних облика, као сарадње која се одвија путем успоставе посебних интегрисаних механизма представља средишње питање овог дела рада. Питање аутономије се односи на територијални опсег удруживања, као и на право, односно обавезу општина да успостављају одређене облике сарадње, те на степен самосталности успостављених заједничких организација.

Уговорна међуопштинска сарадња се у условима јединственог тржишта углавном може остваривати у границама које омеђавају то тржиште. Ипак, природа предмета те сарадње углавном не дозвољава сувише широк територијални опсег и онда кад не постоје законска ограничења. Куповина услуга, било да се она врши у оквиру грађанског права или путем посебних (управних) уговора по својој природи је подеснија за однос између суседних, односно географски блиских општина. Иако је могуће да се она остварује и мимо географских критеријума, удаљеност могућих услуга које би биле предмет куповине од њихових корисника не би представљала ефикасно решење, напротив, удаљеност би скоро по правилу била скопчана и са повећаним трошковима који су најчешће основни мотив куповине услуга уместо њиховог самосталног вршења. Изузетак би могло представљати заједничко

---

<sup>180</sup> О условљености, настанку, развоју и садржини идеја о регионализацији у Србији више у: Лончар, 2009, стр. 333–344.

финансирање великих инфраструктурних пројеката, односно улагање јавних средстава једне општине у другој. Ипак, и у погледу уговорне међуопштинске сарадње могу бити постављена одређена законска ограничења. Стога, питање територијалне аутономије може бити постављено као релевантно и у погледу ове сарадње.

Форумско-мрежне организације представљају најнеформалнији и организационо најфлексибилнији облик сарадње. Скоро да не постоје формални аспекти којима би се овакав вид сарадње могао, односно уопште и имао сврху ограничавати. Питање значаја међуопштинских контаката, усаглашавања, координације и заједничког наступа свакако да представља интерес сваке регионалне политике у једној држави, стога се одређеним механизмима таква сарадња подстиче. Ипак, сваки облик формалног ограничења би овај облик сарадње претворио у неки облик интеграције. У свим системима локалне самоуправе овакви контакти постоје. Они нису ограничени било каквим територијалним ограничењима, чак ни државним границама. Као претеча формализованијих облика, односно средство формулисања или спровођења регионалне политике која се не остварује формализованим путем, не подлежу ни ограничењима функционалне природе.

### **5.1. ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА**

Питање територијалне аутономије односи се на питање избора могућих партнера у сарадњи с обзиром на њихову територијалну припадност, односно географску локацију. У погледу географске локације то питање се своди на општине које повезује географска повезаност, тј. заједничке општинске границе или припадност хомогеним, односно усмереним целинама где би међуопштинско повезивање било смислено. С друге стране, припадност различитим територијалним целинама представља врло комплексно питање. Оно се може односити на припадност истој административној јединици, вишем нивоу самоуправе, припадност истом средњем нивоу када он постоји, припадност истој федералној јединици, односно истој држави. Практично, питање географске целине је примарно у условима припадности истој широј територијалној јединици, док се оно може јавити као додатно у условима припадности различитим територијалним целинама. Основна подела би се, стога, могла извести на међуопштинску сарадњу у оквиру исте државе и међуопштинску

прекограничну сарадњу. Иако је у федералним државама локална самоуправа у надлежности федералних јединица, те сарадња између општина које припадају различитим државама више има обележја прекограничне сарадње, из разлога што се она често подстиче одређеним инструментима федералног нивоа (првенствено у финансијској сфери), те по правилу унификованог или хармонизованог приватног права путем којег може да се остварује, као и могућности формирања удружења која би захватала делове територија различитих федералних јединица (најчешће путем формирања функционалних региона),<sup>181</sup> овај облик би анализирали у оквиру сарадње унутар државних граница.

### **5.1.1. ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ГРАНИЦЕ УНУТАР ДРЖАВА И МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА**

Приватноправне форме међуопштинске сарадње, по правилу не подлежу било каквим територијалним ограничењима. Иако унутар различитих субдржавних територијалних јединица могу постојати различите норме којима се уређују поједини аспекти локалне самоуправе (никад и цео систем у постојећим европским државама), за оснивање удружења, односно привредних друштава или приватних установа не постоје ограничења која би се тичала те припадности. Није незамисливо постојање обавезе евидентирања таквих аранжмана код надлежних органа вишег нивоа (као нпр. у Холандији), но тешко да би се могло идентификовати више ограничења у овом облику сарадње.

Природа функција које се на овај начин интегришу првенствено се може тичати одређених ограничења у погледу финансијске аутономности локалне самоуправе и система служби које она оснива. Такви случајеви се могу односити на могућности задуживања, евентуалне одговорности за финансијске обавезе интегрисаних субјеката, третман њихових набавки, запошљавања и сл. Ова ограничења могу бити прописана у оквиру шире тенденције повећања контроле јавне потрошње и финансијске одговорности јавног сектора. Ипак, правила тржишног пословања број ових ограничења држе на минимуму. Заједничке установе и предузећа, дакле, могу оснивати општине без било каквог територијалног ограничења. Штавише, зарад обезбеђења

---

<sup>181</sup> Поповић, 1983, стр. 16–17.

равномерног развој различитих делова унутар једне државе она би требало да путем различитих грантова, пореских олакшица, те других развојних програма подстиче удруживање општина са различитим нивоом развијености, не уводећи ограничења која би мењала природу таквог удруживања, обезбеђујући погодности које проистичу из његове приватноправне природе.

У погледу јавноправних аранжмана могуће је установити читав низ различитих решења територијалне аутономије у европским државама. Наиме, међуопштинска територија као скуп територија општина које улазе у одређене интегративне механизме, не мора да се поклапа са територијом шире административне јединице. По правилу, тај виши ниво углавном обухвата онај територијални опсег који је неопходан за вршење послова које су му у надлежности, те би нужност поклапања међуопштинских заједница или других интегрисаних механизма са његовим територијалним опсегом била сувишна. Она би беспотребно ограничила аутономност општина. Ипак, постоје примери да виши ниво, у сврхе обезбеђења одређене прегледности, могућности контроле и ограничења компликованог апарата управљања интегрисаним службама одређује географске целине унутар којих је могуће међуопштинско интегрисано повезивање. У Холандији су покрајине формирале тзв. функционалне регионе, као целине без било каквог субјективитета, унутар којих би требало да се обједине многобројни, углавном једнонаменски међуопштински аранжмани. Ипак, пракса појединих аранжмана се показала веома успешном те се покушај територијалног хомогенизовања суочио са отпором. Поред тога, тешко је с вишег нивоа процењивати постојање интереса локалних самоуправа да се повезују унутар тако одређених целина, као и саме границе тих целина. Пре да ће се радити о политички произвољном одређењу, односно одређењу спрам претежности одређених веза, као што су саобраћајне, инфраструктурне, индустријске и сл. Ипак, у сваком случају претежности остаје необухваћен неки од интереса појединих општина да се веже са необухваћеном општином. То се нарочито односи на ситуацију где постоје веома мале и бројне општине на одређеном подручју, као што је то случај и са Холандијом. Стога се управо у овој држави одустало од настојања да се с вишег нивоа одреде функционалне целине за сарадњу и обезбеди прегледно и уједначено међуопштинско повезивање које не би било праћено читавим низом корективних механизма и могућности изузетака. У Шпанији се *mancomunidad*-и формирају унутар

граница провинције којој припадају. Ипак, промене провинцијских граница нису довеле до гашења раније успостављених заједница општина, те се до данас одржао један број њих који се не поклапа са административним границама виших јединица. Сарадња општина које припадају различитим аутономним заједницама, сем у наведеном случају, не постоји у формализованом облику.

И у једном броју других држава дозвољава се међуопштинска сарадња само у оквиру одређених административно-територијалних целина.<sup>182</sup> Тачније речено, ни ова ограничења се не односе на све облике сарадње. То су углавном ограничења јавноправних облика. У Мађарској на пример, микрорегиони који се оснивају за вршење одређених међуопштинских надлежности, првенствено друштвених делатности, формирају се у оквиру граница одређене микрорегије. Ова ограничења се не односе на друге видове сарадње. У Француској, Италији и Португалији такође постоје територијална ограничења као предуслов за организовање одређених облика међуопштинске сарадње. У Француској, образовање агломерацијских и урбаних заједница нужно подразумева територијално кохерентне целине у којима не би постојале неукључене енклаве. Принцип територијалног континуитета подразумева, дакле, могућност интеграције само суседних општина. Општине не могу бити чланице две заједнице које поседују фискалну аутономност, чиме се ограничавају могуће комбинације различитих партнерстава на истом подручју. Постојање територијалне кохерентности и постојање заједничког пројекта о урбаном и просторном планирању утврђује префект. На тај начин он одлучује о постојању географског оправдања за предложено формирање заједница општина (градава).<sup>183</sup> Слично је и са планинским заједницама у Италији и међуопштинским асоцијацијама у Португалији.

У федерално уређеним државама постоји проблем повезивања општина које припадају различитим федералним јединицама. У Аустрији федералне јединице не обухватају велику територију. Постоји читав низ заједничких потреба и интереса

---

<sup>182</sup> Имајући у виду да се међуопштинска сарадња, а поготово њени обавезујући облици јављају као одговор на неадекватну територијалну организацију, не чуди да држава која суверено одређује територијалну организацију, прописује територијална ограничења за поједине јавноправне облике сарадње, нарочито ако они укључују значајније функције. У овом контексту би навели став Јовичића (2006, стр. 87), који се у потпуности може применити и на питања територијалне аутономије међуопштинске сарадње: „Надлежни органи сваке поједине државе су, нечелно узев, у потпуности господари одлуке какву ће територијалну организацију локалне самоуправе спровести.“

<sup>183</sup> *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007*, 2007, стр. 33.



општина у различитим покрајинама за интегрисаном сарадњом. Ипак, међуопштинска сарадња је дозвољена у оквиру покрајинских граница, а остали случајеви потпадају под прекограничну сарадњу. У Швајцарској постоји веома интензивна међуопштинска сарадња. Њен најизразитији облик представља заједничко вршење услуга из надлежности општина, као што су услуге у области здравства, образовања, социјалне заштите, комуналних послова, цивилне заштите, културе, а у новије време и у области планирања. Ипак, постоје велике разлике у погледу положаја и улоге јединица локалне самоуправе у различитим кантонима, као и недостатак традиције међуопштинске сарадње мимо кантона којима припадају. Стога је тешко успостављање интегрисаних облика сарадње изван кантоналних граница, која у овој земљи скоро и да не постоји.<sup>184</sup>

Иако постоје одређени случајеви који се не могу подвести под овај закључак, у најопштијем би се могло рећи да у случајевима где међуопштинска сарадња *није регулисана, те као таква подвргнута приватном праву, у свим случајевима испољавања, као и у случајевима где је гарантована са специфицираним могућим облицима, без детаљније регулације тих облика, односно тамо где не постоје јавноправна удружења са сопственим надлежностима, не постоје територијална ограничења међуопштинске сарадње.* Та ограничења, међутим, могу да произлазе из природе функције у погледу које се сарадња успоставља јер заједничко оснивање одређених јавних служби, као што су предузећа за снабдевање водом, међумесни саобраћај, заједничке здравствене, образовне или социјалне установе и сл., не омогућавају сарадњу која би се тичала општина на већој територијалној удаљености. Заједничко вршење управних послова поготово захтева избор територијално блиских партнера. Такође, заједничко планирање се тиче области у којима постоје одређене везе на основу којих је рационално и сврсисходно утврђивати заједничке планове, односно координисати локалне политике. Међутим, ограничења која произлазе из природе функције у погледу које се успоставља сарадња нису она која би се поклапала са подручјима других (по правилу ширих) територијалних јединица.

С друге стране, јавноправни режим међуопштинске сарадње, а посебно чвршће интегрисаних форми, углавном подразумева *ограничење територијалне аутономије.* То посебно долази до изражаја у условима великог броја општина на мањем

---

<sup>184</sup> *Inter-municipal Cooperation in Planning and Service Delivery: Analysis and Recommendations*, 2006, стр. 106–109.



географском подручју. Законске норме којима се институционализују међуопштинска удружења намећу захтеве који се тичу територијалног основа, било директно или кроз прописивање неопходног популационог или територијалног основа, обавезе постојања заједничког пројекта, утврђеног интереса или на основу поседовања одређених ресурса. Та ситуација је правило у случају претходно описаних полурегионалних заједница.

### 5.1.2. ПРЕКОГРАНИЧНА МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА

Иако се прекогранична сарадња општина не може посматрати као облик децентрализованог вршења јавних послова, њени појавни облици умногоме подсећају на облике сарадње који постоје унутар држава, путем којих неретко настају и интегрисане институције са поседовањем оперативних овлашћења, првенствено у облику заједничких служби. Ипак, прекогранична сарадња представља *средство унапређења функционисања локалних самоуправа у граничном појасу*, те се јавља као битан део локалног система управљања. Такође, прекограничне форумско-мрежне организације са улогом регионалног планирања и координације локалних политика у условима европских интеграција, те јачања регионалне политике ЕУ посебно добијају на значају. Оне данас представљају свакидашњу појаву у граничним областима, где њихова функција координације и усаглашавања развојних програма представља окосницу развоја.

Прекогранична сарадња у Европи има велики значај. Данас око трећина становништва и 40 одсто територије која чини проширену Европску унију се налази у пограничним регионима. Са друге стране, пограничне регионе, генерално посматрано, најчешће одликује и ниска густина становништва (75 становника по квадратном километру у просеку у пограничним регионима у односу на 145 становника по квадратном километру у остатку Уније), природна ограничења (планинска или обална подручја), неразвијена саобраћајна инфраструктура, недостатак сарадње у управљању прекограничним екосистемима.<sup>185</sup>

---

<sup>185</sup> Лазаревић, Кнежевић и Божић, 2011, стр. 11.

Као главни протагонисти прекограничне сарадње најчешће се појављују регионалне и локалне самоуправе у различитим земљама где ови субјекти неретко немају способност да успостављају формализовану сарадњу прекограничног карактера. Стога им није дозвољено да закључују уговоре са представницима институција из стране земље, што је кључни разлог зашто је прекогранична сарадња најчешће заснована на неформалним аранжманима између актера сарадње. Када је реч о садржини, прекогранична сарадња обухвата локалне политике и надлежности и пре свега бави се практичним решавањем широког спектра проблема свакодневног живота грађана.<sup>186</sup> У ситуација када државне границе губе значај који су кроз историју имале, са мноштвом механизма којима се омогућава јединствен економски и хомогенизован правни простор између држава, те у условима технолошког, научног, информационог развоја, као и интензивне економске сарадње и сазревања свести о глобалним проблемима, развија се и потреба за интензивирањем сарадње која неће остати само на државном нивоу. Наиме, потребе и проблеми који се тичу свакодневног живота грађана захтевају сарадњу субдржавних и недржавних тела, која неће бити ограничена националним границама те крутим правилима међународног споразумевања. Питања животне средине, инфраструктуре, саобраћаја и других облика комуникације, унапређења туризма, образовања, културне размене, здравства или заштите у ванредним ситуацијама, само су нека од питања која нужно захтевају успостављање и интензивирање прекограничне општинске сарадње. Прекогранична сарадња представља процес који подразумева унапређење односа са партнерима у прекограничном региону и најчешће временом, од неформалних облика резултира уговорним аранжманима, а коначно и изградњом заједничких институција.

Комитет региона, као саветодавно тело ЕУ које представља регионалне и локалне власти из земаља чланица ЕУ, усвојио је 2002. године дефиницију прекограничне сарадње и она превазилази оквире Мадридске конвенције<sup>187</sup>. По

---

<sup>186</sup> У преамбули Европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница и власти из 1980. године се, између осталог, наводи циљ њеног доношења који се састоји у обезбеђењу јединства и сарадње чланица Савета Европе. У истом делу се навод: „Имајући у виду у остварењу овог циља потенцијални значај сарадње између територијалних заједница или власти у пограничним областима у сфери регионалног, урбаног и сеоског развоја, заштите животне средине, побољшања јавних објеката и међусобне сарадње у ванредним ситуацијама“.

<sup>187</sup> Мадридска конвенција из 1980. предвиђа: „За потребе ове Конвенције прекогранична сарадња означава договорену активност пројектовану у циљу јачања добросуседских односа између

дефиницији, „Прекогранична сарадња подразумева билатералну, трилатералну или мултилатералну сарадњу између локалних и регионалних власти (установе и приватни субјекти такође могу бити укључени у прекограничну сарадњу), који се налазе у географски суседним областима. То важи и у случају подручја одвојена морем.“

Данас, прекогранична сарадња може да се посматра као део интегралног приступа управљања на више нивоа (наднационални, национални, субнационални) са циљем да се побољша хоризонтална територијална кохезија широм уједињене Европе.<sup>188</sup> Међутим, треба нагласити да је фокус прекограничне сарадње и даље концентрисан на сарадњу између субјеката различитих институционалних и функционалних карактеристика (локалне и регионалне власти, образовне, културне институције, пословне асоцијације и удружења грађана), које дели граница у одређеном прекограничном подручју.<sup>189</sup>

Процес европских интеграција представља најзначајнију покретачку снагу успостављања прекограничне сарадње. Искуства прекограничне сарадње у европским земљама показују да је, понекад, једини мотив и циљ прекограничне сарадње коришћење фондова ЕУ намењених за финансирање пројеката прекограничне сарадње. „Такође, бројна искуства европских земаља сугеришу да често почетни ентузијазам прекограничне сарадње опадне пре него што сарадња почне да производи конкретне резултате и то пре свега што прекогранична сарадња представља комплексан процес за који је потребно много више времена да се појаве мерљиви резултати у односу на процес сарадње локалних власти у оквиру једне земље.“<sup>190</sup>

Међутим, бројни пројекти прекограничне сарадње имали су позитиван утицај на унапређење одрживог развоја пограничних подручја Европе. Са друге стране, анализа имплементираних пројеката прекограничне сарадње показује доминацију тзв. „меких тема“, као што су култура, спорт, туризам, рекреација и образовање. Такође,

---

територијалних заједница или власти у оквиру надлежности двеју или више Уговорних страна и закључење сваког споразума и аранжмана неопходног за остварење тог циља. Прекогранична сарадња ће се одвијати у оквиру овлашћења локалних заједница или локалних власти како је дефинисано домаћим законом. Обим и природа тих овлашћења неће бити мењани овом Конвенцијом.“ Под територијалним заједницама подразумева локалне самоуправе и регионалне власти у складу са националним законодавством уз могућност сужавања круга субјеката од стране потписника (*Оквирна европска конвенција о прекограничној сарадњи територијалних заједница или власти*, 1980, чл. 2, ст. 2 и ст. 3).

<sup>188</sup> Тодоровић, 2008, стр. 1096.

<sup>189</sup> Лазаревић и сар., 2011, стр. 13.

<sup>190</sup> Буфон и Маркељ, 2010, стр. 24–27.

имплементиран је велики број пројеката мале вредности усмерених пре свега на културну и друштвену сарадњу у пограничном подручју. Међутим, ови пројекти су имали великог утицаја на успостављање дугорочних односа сарадње између организација цивилног друштва, професионалних удружења, образовних институција, синдиката и пословне заједнице у прекограничном подручју. Стратешке теме које имају за циљ развој или побољшање дугорочних, формализованих односа који могу да се тичу инфраструктуре, развојног планирања, животне средине, унапређења туризма итд. релативно мало су заступљене у прекограничној сарадњи. Разлози за такво стање леже у чињеници да се прекогранична сарадња често доживљава као опционо, необавезујуће решење, као и да је њен редован пратилац спорост у преговорима око дефинисања стратешких пројеката између прекограничних партнера, недовољно искуство, али различита правна решења у областима на која би се односила. Успешна и ефективна прекогранична сарадња захтева пре свега политичку подршку која би долазила с нивоа државних власти, али и већу укљученост доносилаца одлука на свим нивоима – локалном, регионалном и националном. Такође, у циљу ефикасног и ефективног спровођења прекограничне сарадње, осим политичке одлуке, неопходно је и обезбеђење одговарајућег организационог оквира са улогом управљања њеним остваривањем и развојем.

Сваки процес прекограничне сарадње уобичајено почиње једнократном активношћу, али би требало обезбедити услове да се ова активност претвори у дугорочну сарадњу актера у прекограничном подручју. „На дугорочни карактер и одрживост прекограничне сарадње одлучујући утицај има неколико фактора. Пре свега, то су правни и економски систем у коме функционишу прекогранични партнери, затим институционални облици за спровођење прекограничне сарадње и, на крају, доступност финансијских средстава за финансирање пројеката прекограничне сарадње.“<sup>191</sup> Процес успостављања прекограничне сарадње може бити мање или више сложен у зависности од: величине и формално-правног статуса партнера, броја партнера, врсте споразума, културе, традиције, етничке структуре и језика, историјских прилика, постојећих проблема и друштвених потреба у прекограничном подручју. Различити облици прекограничне сарадње примењују се у различитим областима сарадње, тако да је веома тешко идентификовати модел који би могао бити

---

<sup>191</sup> Лазаревић и сар., 2011, стр. 34.

универзално и једнако применљив, посебно имајући у виду фазе прекограничне сарадње од успостављања преко постепеног развоја и каснијег прилагођавања сарадње широком спектру географских, институционалних и социо-економских карактеристика различитих прекограничних области. Међутим, једна од најчешћих подела прекограничне сарадње јесте подела на формални и неформални облик сарадње. Формална сарадња може да има више облика. Први облик формалне сарадње подразумева најчешће склапање споразума о сарадњи између прекограничних партнера. Споразуми о сарадњи, у зависности од типа, могу да буду обавезујући или необавезујући. Већина споразума сарадње има облик меморандума о разумевању, у којем уговорне стране дефинишу своје обавезе по одређеним питањима, али оне остају на нивоу политичког опредељења. Најформалнији облик прекограничне сарадње подразумева оснивање заједничких прекограничних организација са правним субјективитетом или без њега, које имају улогу да реализују договорене прекограничне пројекте под надзором својих чланова. Успостављање таквих заједничких органа постало је могуће захваљујући решењима домаћих закона и међународних уговора, као што су Мадридска конвенција из 1980. године<sup>192</sup> и Додатни протокол Мадридске конвенције. Најчешће коришћена форма прекограничне сарадње која укључује оснивање заједничких институција јесу еврорегиони, а у последње време и Груписање територијалне сарадње у Европи (*European Grouping of Territorial Co-operation – EGTC*).

Сарадња у области културе и образовања, као области у којима се углавном остварују почетни облици сарадње често служи као основа за стицање поверења и продубљивање сарадње у области економије и за припрему и спровођење инфраструктурних пројеката. Инструменти који се често користе током прве фазе јесу постојећи форуми и мреже са обе стране границе. Ови механизми служе за олакшавање сарадње и превазилажење постојећих културних и језичких баријера. У неким европским државама, као што су скандинавске државе, ове мреже обухватају већи број

---

<sup>192</sup> У овом контексту је нарочито илустративан чл. 5 Конвенције: „Уговорне стране ће размотрити препоручљивост давања територијалним заједницама и властима или надлежним телима укљученим у прекограничну сарадњу у складу са одредбама ове Конвенције, истих олакшица као да оне функционишу на националном нивоу.“ (*Оквирна европска конвенција о прекограничној сарадњи територијалних заједница или власти*, 1980)

земаља и имају значајну улогу у планирању економског развоја и у подстицању економске и културне сарадње.

Међутим, с циљем унапређења прекограничне сарадње неопходно је успоставити управљачку структуру, која може једноставно да буде у облику неформалног управног одбора, са редовним састанцима и праћењем напретка сарадње у складу са дефинисаним циљевима. Неформална управљачка структура најчешће је састављена од представника локалних и регионалних власти са обе стране границе, али може да укључи и друге актере са локалног нивоа (НВО, пословне заједнице, привредне коморе, агенције, институте, синдикате, образовне институције итд.). После дефинисаних структура неопходно је договорити процедуре којима ће се дефинисати поступак рада ових структура (распоред ротирајућег председавања, учесталост и место састанака, извештавање, међусобно обавештавање итд.). У овој фази успостављања прекограничне сарадње није потребно да се потпише споразум о сарадњи јер на почетку процеса сарадње није могуће сагледати све активности које прекогранични партнери могу обављати заједно. Због тога је пожељно дефинисати евентуално споразум „техничке” природе и одредити правила која регулишу рад управљачких структура.<sup>193</sup> После дефинисања потреба и приоритета прекограничне сарадње следи формулисање заједничких циљева и пројеката који задовољавају идентификоване развојне потребе прекограничних партнера. Друга фаза развоја прекограничне сарадње треба да буде посвећена анализи постојеће ситуације, претходног искуства у прекограничној сарадњи и потенцијала за даљу сарадњу. Ова фаза захтева да се дефинише заједничка визија формализована у облику планског документа, који ће садржати циљеве и конкретне области деловања, као и акционе планове за спровођење. Уколико околности у прекограничном подручју то дозволе, онда је пожељно и да прекогранични партнери дефинишу скуп пројеката са циљевима које је могуће заједнички спровести, имајући у виду тренутно доступне административне људске и финансијске ресурсе. Са циљем обезбеђења ефикасног и координисаног развоја прекограничне области, веома је важно да договорени прекогранични пројекти буду укључени и у релевантне планске документе прекограничних локалних и регионалних власти. После почетне фазе прекограничне сарадње, циљ сарадње у овој фази није

---

<sup>193</sup> Више у: Knippschild, 2005, стр. 173–183; поменуто и у: Лазаревић и сар., 2011, стр. 35.

усмерен ка увођењу додатног нивоа власти, већ да се постепено са неформалне сарадње у прекограничној области успостави систем заједничког управљања развојем прекограничног подручја кроз имплементацију прекограничних пројеката. Искуства су показала да се развој стратегије може показати као захтеван подухват за прекограничне општине и друге укључене субјекте. Разлози леже у чињеници да је неопходно постићи консензус прекограничних партнера у погледу циљева, као и о питањима која су из неког разлога посебно осетљива за неког од партнера. Осим тога, треба уважавати и чињенице да прекогранични партнери имају различите капацитете и да делују у различитим правним и економским системима, што додатно оптерећује ову фазу прекограничне сарадње.

Фаза управљања и имплементације пројеката и програма прекограничне сарадње захтева сталну прекограничну организациону структуру која ће бити укључена и у претходну фазу израде стратегије прекограничне сарадње, као и у процес праћења имплементације. Организациона структура за управљање и имплементацију прекограничне сарадње у овој фази може бити у форми комисија, одбора, сталних радних група или прекограничног техничког секретаријата. Најпростији организациони облик структурисане прекограничне сарадње представљају прекогранични пројектни тимови, који се састоје од појединаца запослених у институцијама учесница у процесу прекограничне сарадње или ангажованог професионалног особља. Прекогранична организациона структура може бити и формално-правно регистрована према одредбама јавног или приватног права (еврорегиони, ЕГТЦ). Међутим, приликом формирања институција прекограничне сарадње, треба водити рачуна о захтевима процеса прекограничне сарадње, као и да постоји једнака заступљеност актера прекограничне сарадње са обе стране границе.<sup>194</sup> Прекогранична организација може имати различите облике, зависно од природе укључених партнера и њихових циљева. Међутим, важно је знати да било који од прекограничних организационих аранжмана не представља нови ниво власти у прекограничном подручју. Треба нагласити да је у овој фази прекограничне сарадње од суштинског значаја да у процес реализације буду укључени сви они који могу да допринесу успешној реализацији програма и пројеката прекограничне сарадње, било да се ради о локалним и регионалним нивоима власти, социјалним партнерима, разним

---

<sup>194</sup> *Ibid.*, стр. 39.



удружењима, привредним субјектима итд. Укључивање свих релевантних актера доводи до стварања међусекторских партнерстава, што умногоме олакшава имплементацију прекограничних пројеката.

У неким државама, као што су Француска, Холандија, Португалија, Шпанија и Аустрија постоје интегрисани облици прекограничне сарадње. Прекогранична сарадња шпанских општина и општина у Француској, односно у Португалији, чешће се успоставља путем споразума којима се не успостављају заједничка (стална) тела, путем формирања асоцијација којима се врши координација локалних политика и активности, без оперативних функција. Али постоје и аутономне међуопштинске организације које су резултат посебних билатералних међународних уговора.<sup>195</sup> Уколико је седиште тих аутономних организација у Шпанији, они имају статус конзорцијума.

У Холандији, општине и покрајине могу закључити споразуме са својим административним партнерима с друге стране границе. Ти споразуми нужно узимају у обзир законске норме земаља којима припадају, посебно оних који одређују положај и улогу укључених субјеката. Споразуми обухватају читав низ области, као што су питања саобраћаја, туризма, животне средине, развоја итд. Према тзв. Анхолтском споразуму (примењује се у пограничном делу Холандије и немачких покрајина Северна Рајна-Вестфалија и Доња Саксонија), те споразуму Бенелукса, децентрализоване територијалне јединице могу основати групу за прекограничну сарадњу засновану на постојању споразума, са статусом јавног тела.<sup>196</sup>

Поред укључености свих релевантних актера у разним институционалним облицима прекограничне сарадње, за коначан успех процеса прекограничне сарадње од суштинског значаја су и финансијска средства неопходна за функционисање прекограничних институција, али и за финансирање пројеката прекограничне сарадње. Финансирање прекограничне сарадње је једно од најзахтевнијих питања које пресудно утиче на одрживост прекограничне сарадње. Већина прекограничних пројеката се финансира од стране самих учесника прекограничне сарадње. Извори за финансирање прекограничне сарадње у овом случају јесу буџети локалних и регионалних власти. У

---

<sup>195</sup> Француско-шпанска конвенција (*Treaty of Bayonne*) представља правни основ за 22 споразума о прекограничној сарадњи. Шпанско-португалска конвенција (*Treaty of Valencia*) је правни основ за 19 споразума (*Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007, 2007*, стр. 35).

<sup>196</sup> *Ibid.*



бројним случајевима национални ниво власти такође финансира одређене пројекте прекограничне сарадње, а и приватни сектор, кроз пројекте јавно-приватног партнерства. На крају, постоје и наднационални извори финансирања прекограничне сарадње, међу којима је најзначајнија улога одговарајућих фондова ЕУ.

## 5.2. ПРАВНА АУТОНОМИЈА

Основни принцип међуопштинске сарадње јесте њена *добровољност*. Међуопштинска сарадња представља у принципу облик споразумевања општина о питањима од заједничког интереса, што по самом појму обухвата неки вид добровољности, који овај облик вршења јавних послова суштински одваја од класичних облика територијалне организације власти. Она се може остваривати у читавом низу елемената који чине струкуру међуопштинског односа. Ипак, добровољност се може степеновати, те на различите начине рефлектовати у погледу појединих елемената међуопштинског односа. Такође, прописивањем обавезне сарадње, уз прецизирање територијалне основе на којој се остварује, те њеног предмета, степен добровољности се знатно смањује, али ипак он остаје у домену *садржине међуопштинског односа*, односно у погледу остваривања надлежности које се врше путем међуопштинске сарадње. Тај аспект се у принципу остварује путем одговарајуће партиципације општина у интегрисаним облицима сарадње. Партиципација, у случају да су други елементи сарадње унапред одређени, без могућности општина да их саме уређују, нужно подразумева обезбеђење сагласности учесника у одлучивању, првенствено у погледу нормативних аката, било путем сагласности њихових делегација, путем потврђивања одлука непосредно од стране општинских органа, права вета, те других процедура одлучивања којима се обезбеђује та сагласност. У противном, форма сарадње која не би обухватала сагласност општина у доношењу одлука које нису чисто техничког карактера на нивоу међуопштинских организација не би се могла сматрати обликом међуопштинске сарадње.

Питање правне аутономије међуопштинске сарадње односи се на питање добровољности или обавезе сарадње, те на питање надзора над њеним функционисањем.

У случајевима који представљају добровољну сарадњу, о успостављању сарадње самостално одлучују општине, зависно од тога да ли имају интерес за њом или не. Оне уређују и елементе међуопштинског односа, потпуно самостално или у складу са законским нормама који уређују међуопштинску сарадњу, тј. њене могуће облике. Наиме, законске норме могу прецизније уредити форме сарадње, али је одлука о сарадњи, те њихов избор у потпуности ствар заинтересованих општина. Чак и у условима обавезне сарадње могуће је оставити опцију да поједине општине у њој не учествују.

Гарантовање права на сарадњу, без навођења њених могућих облика, те у одсуству других правних норми које би, регулишући одређену материју (као што је нпр. оснивање заједничких јавних предузећа, јавних установа, органа, служби или регулисање појединих области друштвеног живота) предвиделе могућност заједничког наступа, сврстава међуопштинске односе у сферу приватног права. У принципу, начело аутономије воље у потпуности преовладава у оваквим међуопштинским односима. Избор организационих форми за њену институционализацију одређен је приватним правом, те се остварује путем грађанских удружења, привредних субјеката или установа. У овом случају аутономија локалних самоуправа, односно добровољност међуопштинске сарадње достиже свој максимум у погледу одлуке о успостављању сарадње, избора партнера, њеног трајања и начина остваривања, али садржајно она остаје на минимуму јер најзначајнији део међуопштинских надлежности не може бити обухваћен међуопштинском сарадњом.

У ситуацији када се поред гаранције права на сарадњу наводе и могући облици сарадње, проширује се садржајно могућност интегрисаног међуопштинског функционисања јер се поред могућих приватноправних, увек наводе неки јавноправни облици, као што су заједничке јавне службе или органи, чиме се могућност сарадње проширује потенцијално на оне области у погледу којих је одређен организациони облик њиховог вршења.<sup>197</sup> Иако не постоје ограничења у погледу избора могућих партнера, односно послова, природа посла у погледу којег се остварује интегрисана сарадња може да представља ограничавајући оквир, но то питање не задире у питање правне аутономије.

---

<sup>197</sup> Пример појединих комуналних делатности, комуналне полиције, цивилне заштите, или вршења одређених административних послова и заједничког планирања.

Јавноправни модел представља законско уређивање могућих форми сарадње. Чак и у том случају, нужно се не утврђује обавезност сарадње по неком питању, мада је то случај у већини анализираних случајева. Теоријски, закон може детаљно уредити одређену форму сарадње (организационо) али одлука о њеном успостављању у потпуности зависи од општина које нису обавезне да сарађују. Ипак, чешћи је случај да се уз уређење организационих аспеката појединих форми пропише и обавезност сарадње у одређеним питањима, најчешће специфичним за одређену форму. У том случају остаје елемент добровољности у погледу заснивања сарадње.

Француске заједнице општина обухватају неке од обавезних надлежности (за сваку заједницу општина, СС, СУ и СА прописане неке од обавезних надлежности), али саме општине доносе одлуку о приступању тој заједници. Слично је и са јавноправним удружењима у Италији, али не и планинским заједницама које представљају обавезну сарадњу. Добровољност је доминантно начело и у Финској, Шведској, Словенији, Хрватској, Црној Гори и Македонији.

Шпански *mancomunidad*-и су у принципу добровољне заједнице. Општине имају висок степен самосталности у уређивању њиховог организационог облика и надлежности. Одредбе о условима успостављања општине регулишу својим статутима. Ипак, законодавством аутономних заједница могу се установити групе општина које имају заједничке географске, економске и социјалне карактеристике, које су као такве обавезне да успоставе поменуто интегрисану сарадњу. У овом случају су законски уређене и функције тих заједница, те знатно умањена овлашћења која се тичу права на саморегулацију. Предлози такве групе могу бити одбијени ако против њих буду две петине општина у оквиру планиране заједнице. Формирање тих група може да буде установљено широм аутономне заједнице, што постоји у Каталонији и Арагону, или само на њеном делу.<sup>198</sup> Очигледно да овај метод повезивања може да представља дубоко задирање у локалну самоуправу, односно њену аутономност, нарочито у погледу одузимања надлежности које се преносе на поменуте заједнице са регулисаном организационом структуром. Основни елемент заштите у овом случају представља поменуто право на одбијање интегрисања.

---

<sup>198</sup> *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007*, 2007, стр. 31.

Правила иступања могу бити ограничена чак и у случајевима добровољне сарадње у оквиру јавноправног облика. На пример, у Португалији се захтева да општине остану пет година у међуопштинском ентитету, у Норвешкој постоји једногодишњи отказ. У Шпанији се питање иступања регулише аутономним међуопштинским актима. У Француској, префект има овлашћење да одбије захтев за повлачењем из заједница са сопственим фискалним надлежностима.

У Шведској, Норвешкој, Холандији и Аустрији такође постоји обавезна сарадња у појединим областима или у појединим деловима земље. У Финској, упоредо са прилично флексибилним моделима сарадње, постоји и обавезност сарадње у појединим питањима. Швајцарски систем карактерише постојање знатних финансијских подстицаја уз обавезност сарадње по одређеним питањима (најчешће у погледу јавних служби) у бројним кантонима.

У погледу државне контроле међуопштинске сарадње она обухвата питања која су и предмет контроле над локалном самоуправом. Контрола се остварује путем истих оних инструмената који карактеришу контролу над локалном самоуправом. Она се првенствено односи на законитост рада, трошење јавних средстава, те у погледу интегрисаних служби на питање стручног надзора.<sup>199</sup> Степен надзорних овлашћења знатно је већи у питањима повереног делокруга, него у погледу питања која су из изворног делокруга локалне самоуправе, а која се врше путем међуопштинске сарадње.<sup>200</sup> Ипак, присутни су и облици контроле ефективности међуопштинске сарадње у појединим покрајинама у Немачкој, у Белгији, нарочито у погледу интегрисаних служби које се протежу преко покрајинских, односно регионалних граница. Такође, аутономним актима међуопштинских организација регулишу се односи контроле унутар тих организација.

---

<sup>199</sup> У Француској је у надлежности префекта да контролише законитост аката које доносе ЕПЦИ, а спорови се решавају у управном спору. На иницијативу префекта или самоиницијативно ревизорска тела контролишу трошење јавних средстава (*Ibid.*, стр. 33).

<sup>200</sup> Код изворних надлежности се у принципу може говорити о контроли законитости уз постојање одређених надзорних овлашћења централних органа, за разлику од поверених где су овлашћења знатно шира, а која укључују и контролу целисходности. Више о облицима, садржају и последицама интервенције државе у послове локалне самоуправе у: Влатковић, 1998а, стр. 20–28.

## **6. ПРОБЛЕМ ДЕМОКРАТСКОГ ЛЕГИТИМИТЕТА УДРУЖЕЊА ОПШТИНА**

Сталне организације настале путем међуопштинског повезивања неретко располажу ексклузивним надлежностима које могу да укључују нормативна и друга јавна овлашћења. У погледу тих овлашћења међуопштинска удружења у појединим земљама имају обележја посебног нивоа власти (означавамо их као полурегионалне власти). У Француској, урбане и агломерацијске заједнице располажу и правом опорезивања, урбане заједнице у Холандији – нормативним надлежностима у читавом низу области друштвеног живота, а у Шпанији се највећи број општинских служби врши путем интегрисаних форми сарадње. Интегрисани облици са сличним својствима постоје у Немачкој, Белгији, Италији, Португалији, Финској, Шведској, Мађарској итд.

### **6.1. ИНСТРУМЕНТИ ОБЕЗБЕЂЕЊА ДЕМОКРАТСКОГ ЛЕГИТИМИТЕТА УДРУЖЕЊА ОПШТИНА**

Поседовање ексклузивних надлежности отвара питање легитимитета оваквих заједница. Веће надлежности, моћ, утицај, аутономност међуопштинских заједница доводе до захтева за одговарајућом легитимизацијом. Наиме, суштинска компонента локалне самоуправе тиче се њене самоуправности.<sup>201</sup> Имајући у виду да се путем интегрисаног међуопштинског повезивања, знатан део надлежности локалне самоуправе може пренети на стална удружења са посебним субјективитетом, органима и ресурсима, те успоставити донекле аутономан механизам вршења тих послова, остаје упитно, на који начин се тим путем извршена концентрација може сматрати демократски легитимисаном да врши одређене јавне послове. Најједноставније решење овог проблема би се заснивало на увођењу непосредних избора за представнички орган удружења (управни одбор, савет) који би потом бирао своје извршне органе и оснивао потребне службе. С друге стране би се омогућило да грађани непосредно учествују у одлучивању путем класичних инструмената непосредне демократије, као што су референдум, грађанска иницијатива, зборови грађана, панели, али и неки нови облици

---

<sup>201</sup> Кузмановић (2001, стр. 2) истиче да је суштинско својство локалне самоуправе да грађани непосредно или путем изабраних представника одлучују и управљају локалним заједницама.

као што су партиципативни буџет, грађанска порота, истраживања јавног мњења итд.<sup>202</sup>

Имајући у виду да основу система локалне самоуправе представља однос локална самоуправа – грађанин, из тог односа проистиче и читав комплекс различитих својстава, те се тај однос као такав може посматрати са различитих становишта. У том односу најбитнији аспект ипак представља учешће грађана у одлучивању о пословима и интересима локалне заједнице у оквиру органа локалне самоуправе, где се грађани јављају у улози доносилаца одлука и носилаца контроле рада органа. Други битан аспект представља остваривање права грађана пред органима локалне самоуправе, односно грађани као страна у управно-правним односима, односно као корисници локалних јавних служби.<sup>203</sup> Међуопштинске организације настале на принципима сарадње и више или мање добровољног удруживања, чине саставни део локалног система управљања. Имајући у виду напред наведене функције таквих заједница, које у принципу представљају значајан сегмент функција локалне самоуправе, природно би било очекивати да се суштински аспекти напред наведеног односа локална самоуправа – грађани остварују и оквиру интегрисане међуопштинске сарадње, нарочито у њеним чвршће интегрисаним облицима.

Са становишта интереса грађана, на први поглед могло би се закључити да постоји потреба за непосредном демократском легитимизацијом, која би се састојала у праву грађана на непосредан избор органа ових организација, те праву да путем иницијативе, референдума, јавних расправа или панела, те другим облицима непосредног одлучивања остану основни чиниоци и овог, организационо издвојеног аспекта локалног система управљања. Ипак, са становишта локалних самоуправа које чине међуопштинска удружења, али и са становишта посебних интереса њихових становника, мимо апстрактне категорије грађана, такав облик непосредне легитимизације би значио отуђење ових заједница од њихових оснивача, губитак дела аутономије и настанак нових нивоа или облика самоуправе. Једном речју, на овај начин би дошло до јачања одређених централистичких тенденција.

Имајући у виду да суштину локалне самоуправе чини то да почива на грађанској самоуправниости, отуђење дела надлежности и њихово преношење на

---

<sup>202</sup> О облицима непосредне демократије на локалном нивоу више у: Милинковић, 2010, стр. 257–279.

<sup>203</sup> Више о томе у: Влатковић, 2009а, стр. 98–105.

међуопштинска удружења која стичу посебну и непосредну легитимизацију, са знатно смањеним и ослабљеним инструментима утицаја локалних самоуправа на њихово функционисање – не можемо се отргнути утиску да се ради о одређеној концентрацији, која у овом случају превазилази потребе локалних заједница које су биле основ постојеће територијалне организације. Измештање одређених јавних послова у другу средину, те њихово „дељење“ са члановима неке друге заједнице, и поред непосредног демократског легитимитета може да смањи демократски потенцијал постојеће локалне самоуправе.<sup>204</sup> И мимо постојећих правних оквира који обезбеђују остваривање локалне демократије у литератури су чести ставови о њеној угрожености. У том контексту се може навести запажање да локалним заједницама управљају хијерархијски организоване политичке партије и бирократске елите са врло малим учешћем јавности.<sup>205</sup> Уосталом, свака тенденција проширења територијалног опсега локалних самоуправа и на локалном нивоу, као и на државном, доводи до све већег ограничавања примене инструмената непосредног учешћа грађана, као што су зборови, референдуми и други облици непосредног политичког изјашњавања.<sup>206</sup>

Динамика савременог друштва, карактер послова локалне самоуправе и потреба за њиховим професионалним вршењем, развој технологије, број становника локалних (посебно урбаних) заједница, често и недостатак средстава којима би се унапредило веће укључивање, као и смањење интереса грађана за учешће у јавном животу, неки су од фактора који су довели до тога да су поједини инструменти непосредне самоуправе скоро ишчезли, односно да они имају више симболички значај.<sup>207</sup> Сви ови разлози говоре у прилог посредној демократији, односно да ће остваривање демократске функције локалне самоуправе првенствено зависити од начина на који су

---

<sup>204</sup> Становчић, говорећи о узроцима слабљења демократских капацитета локалне самоуправе, између осталог, наводи модернизацију, динамизам, урбанизацију, миграције, јачање регулаторне функције државе, концентрацију капитала, слабљење друштвених веза и атомизација друштва итд. Он наводи да данас велики број грађана према свом месту боравка има неки безличан и готово послован однос. Отуда се може разумети тежња за професионализацијом локалних служби и управљањем у складу са општим теоријама менаџмента, уместо компликованих форми непосредног одлучивања. Уосталом по истраживању америчког политиколога Роберта Дала, оспоравају се представе да грађани одлучују или утичу на одлучивање (Становчић, 1999, стр. 20–24).

<sup>205</sup> John, 2001, стр. 154.

<sup>206</sup> Пусић, 1990, стр. 16.

<sup>207</sup> Пример годишњих скупштина пунолетних становника у неким швајцарским кантонима и градовима Нове Енглеске, поједини инструменти за које не постоји интересовање грађана, што резултира непостојањем иницијатива, слабом излазношћу на референдум или изборе и сл. (Становчић, 1999, стр. 20–22)

конституисани локални представнички органи, тачније од квалитета изборне процедуре.<sup>208</sup>

У погледу међуопштинских удружења чије функције превазилазе облике у погледу којих су примењива решења која се у литератури означавају облицима функционалне децентрализације питање легитимитета се своди на питање избора органа таквих заједница. С обзиром на разлике које постоје између различитих држава о којима је у претходним излагањима било речи, није могуће установити решења која би била општеприхватљива у сваком облику у којем се овакве заједнице појављују. Ипак, на основу компаративних искустава могуће је утврдити одређена сродна решења. Иако међуопштинска удружења са карактеристиком трајности, ексклузивитета, значајних функција (нормативних пре свега), остају у оквиру система локалне самоуправе, тачније облик су његове допуне, неки од механизма остваривања локалне самоуправе тешко да могу бити примењиви. Пример тешко примењивог решења био би референдум, нарочито имајући у виду да у сарадњи учествују општине које се могу разликовати по броју становника и другим обележјима која би била занемарена приликом референдумског изјашњавања, те на тај начин угрозиле једно од основних начела међуопштинске сарадње – једнакост њених чланова.<sup>209</sup> Такође, карактер међуопштинских интегрисаних облика је врло различит, те у сваком од њих и није спорно питање легитимитета. Једноставније интегрисане службе пре да захтевају одређену функционалну и у одређеној мери организациону самосталност, неголи демократски легитимитет. Уосталом, оне су под надзором локалних самоуправа које их оснивају. С друге стране, тзв. полурегионалне (квази)власти природом својих функција нужно захтевају одређене инструменте путем којих ће се омогућити одређени утицај и одлучивање грађана. Такође и интегрисане службе које непосредно обезбеђују остваривање потреба грађана захтевају одређена решења по којима ће се обезбедити утицај грађана, нарочито путем обезбеђења јавности рада и доступност информација, по праву грађана да подносе иницијативе, те да на друге начине остварују свој утицај или контролу. Атипичност оваквих заједница тражи атипична решења проблема.

---

<sup>208</sup> Милинковић, 2010, стр. 261.

<sup>209</sup> О референдуму и народној иницијативи у локалној самоуправи, у садржинском смислу више у: Влатковић, 1998б, стр. 56–64.



Једном речју, основна дилема у вези са конституисањем органа међуопштинских удружења, тачније њихових управних, колективних тела, састоји се у непосредном или посредном избору, те увођењу неких нових облика учешћа грађана од којих се неки само условно могу означити јачањем демократског капацитета ових заједница. Непосредни избор представља врло ретку појаву. Експериментима међуопштинске сарадње овакво решење је присутно у Финској и у Шведској. Захтеви за демократским легитимитетом обезбеђеним непосредним изборима је нарочито био присутан у Француској и у Холандији, где постоје најинституционализованије јавноправне форме међуопштинске сарадње. У вези са посредним избором, скоро по правилу прихваћеним решењем, дилема проистиче из заступљености локалних самоуправа као таквих (чланство по положају или делегирање) или заступљености свих политичких опција које се налазе у представничким телима укључених општина, што представља тенденцију у међуопштинској сарадњи.

## 6.2. КОМПАРАТИВНИ ПРЕГЛЕД

Основно питање које се тиче проблема демократског легитимитета у анализираним земљама јесте избор чланова управних органа међуопштинских удружења тамо где она постоје. Питање је од мањег значаја у оним државама у којима постоји међуопштинска сарадња, првенствено у форми заједничких органа или служби, али не и удружења као сталних организација снабденим значајним функцијама нормативног, односно вишенаменског карактера.

На основу прегледа решења у упоредном праву може се констатовати да се међуопштински органи обично бирају индиректним путем. Са одређеним експерименталним изузецима, по правилу ниједан орган се не конституише путем директног бирања општим правом гласа (иако у Француској дуги низ година постоје размишљања на ту тему, а у Финској је општеприхваћен став да постоји проблем мањка демократске управе и недостатак лидерства у међуопштинској сарадњи). Један од основних узрока наведеног стања јесте страх од премештања надлежности услед решености органа локалних самоуправа да задрже своје положаје и овлашћења.

Преглед начина избора и правила о одговорности чланова управних тела (савета) међуопштинских удружења.<sup>210</sup>

<i>Државе</i>	<i>Облици избора органа удружења општина</i>
Белгија	Општи савети (управни одбори) сталних организација састоје се од представника укључених општина, сходно политичкој структури представничких тела. Чланови савета су одговорни локалним саветима. Одбор директора чине представници општина.
Финска	Општи савети (управни одбори) сталних организација састоје се од представника општина и морају да одражавају политички распоред у локалним представничким телима. Нови експериментални облици сарадње укључују директне изборе за општи међуопштински савет.
Француска	Општи савети заједница општина састоје се од представника општина.
Немачка	Иако постоје различита решења међу покрајинама и појавним облицима сарадње, општи савети (управни одбори), по претежном правилу, састоје се од представника општина. Чланови савета сталних организација одговорни су локалним саветима.
Италија	Општи савети (управни одбори) састоје се од представника општина и морају одражавати политичку равнотежу у локалним представничким органима. Нема посебних законских правила за одговорност чланова савета, него се она утврђују општим актима општина и међуопштинским споразумима.
Холандија	Општи савети (управни одбори) састоје се од представника општине. Најраспрострањеније решење је да свака општина буде репрезентована једним чланом. Представници општина углавном имају број гласова који одговара величини

<sup>210</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 222.

	општине коју представљају, односно неком другом договореном критеријуму. Међуопштински споразум и оснивачки акт удружења регулишу одговорност за чланове међуопштинских савета, нарочито у случају неједнаког броја гласова.
Шпанија	Општи савети сталних организација (конзорцијуми и <i>mancomunidad</i> -и) састоје се од представника општине (провинције). Питање учешћа се ближе уређује међуопштинским споразумом. Репрезентација углавном одражава политичку равнотежу снага. Нема посебних правила у вези са одговорности чланова међуопштинских савета локалним (провинцијским) саветима.

Органи међуопштинске управе у Француској не настају као резултат непосредног избора. Саветодавни органи управљају ЕПЦИ телима и то савети у случају сопственог пореског система или комитети ако су у питању заједнице општина без сопственог пореског система. Састоје се од делегата изабраних од стране савета општина чланица. Председавајући се затим бира од стране овако конституисаног саветодавног органа.

Демократски дефицит у међуопштинској сарадњи се дужи низ година критикује у Француској. То не чуди узимајући у обзир значај појединих облика сарадње, посебно заједница општина које поседују и право опорезивања. Још од 1966. године постоје захтеви да се за заједнице уведу директни избори, али су они били одбијени од стране француског парламента. Питање је поново актуелизовано током 1970-их. Предлог који се заснивао на увођењу непосредних избора разматран је у Сенату 2003. године, али та решења нису прихваћена. Имајући у виду да око четири петине становништва Француске сада живи у подручјима која обухватају међуопштинске заједнице са сопственим фискалним приходима, мало је вероватно да ће захтеви за непосредне изборе утихнути. Тај дефицит је наводно акцензован методама избора. У случају заједница општина и агломерација општина, представници сваке општине у ЕПЦИ саветодавном органу бирају се тајним гласачким листићима из редова чланова градског већа, при чему се тражи апсолутна већина у прва два круга и релативна већина у

трећем. Услови за кандидатуру за државне органе и препреке за задржавање функције исте су као и за општинске савете. До обнове савета заједнице долази природно након обнове општинских савета. Када су у питању градске заједнице, избори се одвијају у форми једног круга без додавања, избацивања или измена у погледу редоследа кандидата на свакој листи. Места се додељују на основу листа према пропорционално највећој заступљености. Већинско гласање не погодује представљању мањина, а пропорционално представљање дозвољава појављивање опозиције у саветодавном органу, што некад узрокује проблеме.<sup>211</sup>

Недостатак демократског легитимитета постоји у одређеним видовима међуопштинске сарадње у Норвешкој, Финској, Италији, Португалији и Мађарској. У Холандији се органи међуопштинске сарадње састоје од постављених званичних лица – чланова општинске извршне власти. То могу бити и чланови делегирани од стране непосредно изабраних општинских савета, чије постављење је, дакле, индиректно резултат избора.<sup>212</sup>

Као што се из табеле види, поред посредног избора, претежно се у управни одбор, тј. савет међуопштинских удружења делегира више чланова из општинског представничког органа, водећи рачуна о политичкој заступљености у њима. Холандија представља пример где су посебно заступљени међуопштински органи који врше различите јавне службе те се то питање регулише на нешто другачији начин. У погледу акта којим се ова питања регулишу, углавном су то статути локалних самоуправа и међуопштински споразуми, као оснивачки акти, мада су присутна и законска уређења тог питања, нарочито у случајевима где удружења преузимају нормативне (посебно фискалне) надлежности (Француска, Финска и Белгија).

Централна власт у принципу не учествује у органима управљања међуопштинских организација. Она само интервенише у смислу надзора (у мери која зависи од природе надлежности – изворних или поверених) или у виду консултативних органа, као што је то случај у Португалији, где представници државних служби могу да присуствују састанцима консултативних органа међуопштинских тела и то у случају где је извршено поверавање надлежности од стране државе. Међутим, у Луксембургу

---

<sup>211</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 70 и даље.

<sup>212</sup> *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007*, 2007, стр. 35.

постоје изузетни случајеви када држава има улогу у раду међуопштинских органа. Наиме, управљачки органи јавноправних међуопштинских организација налазе се под управом тела постављеног од стране централне владе, обично на период од пет година. У другим случајевима постоји изабрано тело, уређење није прецизирано и држава обично није заступљена.<sup>213</sup>

Правила која се односе на друге облике непосредног учешћа грађана у одлучивању или у раду међуопштинских удружења, као што су доступност информација о раду, грађанске иницијативе, петиције, консултације и референдуми – јесу општа правила која се углавном могу примењивати на међуопштинске органе. Ретко постоје било каква специфична правила која се примењују на међуопштинску сарадњу. Имајући у виду да се код одређених интегрисаних облика сарадње – првенствено када се ради о једнонаменским удружењима без нормативних надлежности, облицима који самостално не доносе одлуке или уопште заједничким службама – и не отвара питање непосредног избора чланова управних одбора, као отворено се поставља само питање других облика учешћа грађана.

У Белгији се све више актуелизује питање усвајања додатних механизма за унапређење локалне демократије у међуопштинским пословима. Илустративно је поменути пример интенција законодавца у Фландрији да обезбеди извесно повећање демократског капацитета међуопштинске сарадње. Оквирни декрет из 2001. године уноси читав низ новина у област међуопштинске сарадње, јачајући њен јавноправни карактер. Поред ограниченог рока трајања различитих форми, прецизирања циља због којег се могу основати, регулисани су и поједини организациони аспекти путем којих се настојао обезбедити одговарајући демократски надзор. Пре доношења Декрета из 2001. године, само неке од измена општих аката удружења захтевале су одобрење свих општина учесница, што је постојећим решењем проширено на све. Такође, најмање два пута годишње свака од општина добија извештај о раду удружења. Одбор директора је један од два тела менаџмента, друго тело је скупштина (савет) која је одговорна за доношење одлука и обезбеђење њиховог спровођења. Декрет је увео три нове реформе у погледу рада савета с циљем да повећа демократски легитимитет међуопштинске сарадње. Прва реформа је обавезно организовање састанака најмање два пута годишње, с тим што на њима учествују представници свих партија заступљених у локалним

---

<sup>213</sup> *ibid.*

представничким телима. Ранији декрет није садржавао никакве одредбе о учесталости сазивања састанака. Представници се делегирају из представничких тела општина, сходно политичкој структури. Удружењем управља одбор. Чланови одбора су директно именовани од стране учесница удружења. Партнерске општине могу делегирати и одборника и градоначелника. Најзначајнијом се ипак сматра реформа којом је омогућено учешће опозиционих партија у међуопштинским органима. Реформе су донеле низ мера за праћење активности рада свих удружења. Декрет такође смањује утицај приватних компанија на удружења.<sup>214</sup> Учешће грађана је веома лимитирано у свим облицима сарадње, у већој или мањој мери у свим анализираним случајевима. У Португалији, на пример, право иницијативе или референдума не постоји за међуопштинске органе. Чак и тамо где постоји предвиђена могућност да се употребе ови механизми, врло се мало примењују од стране међуопштинских органа (Луксембург, Финска). Друге земље су развиле механизме партиципативне демократије за међуопштинску сарадњу. У Норвешкој се консултације и други облици обавештавања грађана могу одвијати под истим правилима као и за консултације од стране општина. Међутим, не постоји никакав референдум нити било какво право иницијативе. У Италији, међуопштински органи могу да спроводе факултативне, консултативне референдуме, који стога не воде директном одлучивању од стране грађана. Законске одредбе о овим инструментима уграђене су у статуте међуопштинских организација, али се у пракси консултативни референдуми, као и други демократски инструменти слабо спроводе у овој области.

У Швајцарској се јавне консултације и референдуми омогућавају законом и могу да се примењују као и у другим питањима из општинске надлежности. Ипак, пракса њихове заступљености је знатно мања, услед чега постоје критике у јавности које се односе на страх да се овим путем „празни“ локална аутономија, смањује транспарентност и одговорност, и јачају бирократске тенденције.<sup>215</sup>

У Шпанији исти партиципативни механизми су на располагању код међуопштинских органа као и код општина: локални референдуми, право на информације, иницијативе и право петиције. У пракси, међутим, шпанске општине

---

<sup>214</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 27–29.

<sup>215</sup> *Inter-municipal Cooperation in Planning and Service Delivery: Analysis and Recommendations*, 2006, стр. 106.

врло ретко користе референдуме, а међуопштински органи никад нису спровели ниједан.<sup>216</sup>

У Француској се може одржати локално саветовање искључиво консултативне природе у било којој области која спада у надлежност ЕПЦИ тела. Пријава за саветовање које треба да се одржи може бити поднета од стране једне петине бирачког тела. Период од једне године мора да прође између свака два саветовања, а тај период мора да буде две године када је саветовање везано за исту тему. Локални референдуми и грађанске иницијативе нису доступни за ЕПЦИ. Када је у питању шира партиципација, могу се формирати саветодавни комитети отворени за представнике локалних асоцијација. Саветодавне комисије за питања локалних јавних делатности такође постоје у оквиру ЕПЦИ са преко 50.000 становника и у мешовитим унијама које се састоје од најмање једне општине са преко 10.000 становника. Комисије су отворене за асоцијације корисника. У Француској постоји права информациона политика и у вези са радом ових заједница. Објављују се записници са саветодавне скупштине ЕПЦИ буџети, рачуни и друге одлуке. Дебате којима се одобрава било који договор везан за јавну службу или који се тиче економских мера биће објављени на локалном нивоу, као и кратак информативни преглед о финансијској позицији ЕПЦИ. Обавеза је општина чланица да објаве ЕПЦИ регулаторне одлуке. Такође је обавеза да се објави биланс стања аквизиција и трансфера средстава направљених од ЕПЦИ у виду напомена уз административни рачун, као и сумарну табелу која представља извештај о преносу зграда и непокретности. ЕПЦИ такође спроводе информациону политику, издају билтен и поседују веб-сајт.<sup>217</sup>

---

<sup>216</sup> У Шпанији, *mancomunidad* као интегрисани и углавном вишенаменски облик чисте међуопштинске сарадње подразумева заступљеност чланова у управном одбору који представља основни орган заједнице, те у његовом функционисању и преовладава политички, а не стручни кадар, за разлику од конзорцијума (углавном једнонаменски и мешовити облик сарадње) где се у управљању примењује углавном професионални принцип (генерални менаџер као стручно лице руководи његовим радом) (Font и сар., 1999).

<sup>217</sup> *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007*, 2007, стр. 36.

## ДЕО II – ФУНКЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ

Функционални аспекти међуопштинске сарадње тичу се надлежности у погледу којих долази до сарадње међу локалним самоуправама. Иако се ово питање првенствено односи на питања *делокруга* локалне самоуправе у погледу којег су они слободни да остварују међусобну или интеграцију са другим субјектима, постоје различити модалитети међуопштинског повезивања у европским државама који захтевају шири приказ, те одговарајуће систематизације које се односе на послове међуопштинске сарадње. На првом месту то је питање природе надлежности. У зависности од броја задатака на којима се општине ангажују преко својих удружења, може се направити разлика између *једнонаменских и вишенаменских* облика међуопштинске сарадње. Иако се у европским земљама може уочити постојање више врста сарадње према броју интегрисаних послова, могло би се констатовати да одређену предност имају једнонаменске сарадње. Ипак, у неким државама тенденције иду ка јачању вишенаменских сарадњи, нарочито тамо где постоји уситњена локална самоуправа. У овом делу смо анализирали узроке наведених појава, тј. где је и због чега је делотворнија једнонаменска, односно вишенаменска сарадња. Такође, удружењима општина могу се поверити додатни послови од стране државе – неки су послови у њиховој изворној надлежности, а одређене послове им поверавају општине из свог делокруга, обавезно или факултативно.

Иако је тешко навести све околности које условљавају или оправдавају међуопштинску сарадњу као облик децентрализованог вршења јавних послова и имајући у виду разлике које постоје међу државама, могао би се издвојити један аспект који у свакој од њих има пресудну улогу у остваривању међуопштинске сарадње, а то је *систем расподеле надлежности* међу различитим нивоима власти. У сваком случају он је одређен централним прописима. Најчешће је систем надлежности локалне самоуправе резултат сложених правних и политичких односа између централних и локалних органа у једном државном систему.<sup>218</sup> Ипак, анализом различитих система да

---

<sup>218</sup> Димитријевић и Вучетић, 2011, стр. 16.



се уочити да расподела надлежности између појединих нивоа власти није увек функционална нити логична, често не задовољава принципе економске рационалности ни управне ефикасности, врло често је произвољна и не иде у сусрет интересима грађана. „До тога најчешће долази због тога што се расподела надлежности не врши само по критеријумима објективне научне анализе и полазећи од интереса оних којима су услуге намењене. Политичке институције које врше саму расподелу надлежности нису неутралне и осим интереса грађана и јавног интереса (који може бити различит од појединачних интереса који сачињавају јавност), итекако узимају у обзир и властите интересе.“<sup>219</sup>

Постојање јасних, објективизираних, стабилних, општеприхватљивих и једнако ефикасних критеријума расподеле надлежности није могуће чак ни у оквиру једне државе. Околности које тај систем одређују сувише су разнолике, често и међусобно контрадикторне, променљиве и сложене, нарочито у условима динамичних економских и њима узрокованих социјалних и демографских промена. Такође, процес диференцијације јавне управе, тј. појаве нових јавних послова додатно оптерећују систем односа у расподели надлежности.<sup>220</sup> Државно уређење, територијална основа, систем финансијских односа међу различитим нивоима, обележја социјално-економског система, карактеристике различитих делова једне државе, ниво њиховог развоја, историјски, етнички, културни разлози, само су неки од критеријума који одређују садржину надлежности субдржавних нивоа и посебно локалне самоуправе,<sup>221</sup> те систем односа који из тога проистиче, првенствено по питању природе тих послова (изворни, поверени), те облике и садржину надзора над њиховим остваривањем.

---

<sup>219</sup> Злокапа, 2007, стр. 210.

<sup>220</sup> Пусић (1990, стр. 15) истиче да се систем генералне клаузуле, као један од основних начина одређивања круга локалних послова темељи „на уверењу да се нови послови у домену државе, или шире, јавне управе појављују најпре на локалној разини где је и најбоље место да се са њима експериментира под различитим локалним увјетима и тако сакупи потребно искуство и прије него што се они уведу генерално у читав систем.“

<sup>221</sup> Према садржини и унутрашњој природи сви управни послови који се обављају на локалном нивоу могу се поделити на сектор власти (могућност ауторитативног иступања и посебно регулативни послови) и на сектор служби у различитим областима. Који ће од тих послова бити у надлежности локалне самоуправе, те их обављати њени органи и службе (да ли ће она уопште и располагати атрибутима власти или само појединим службама), које ће обављати подручни органи или државне службе, а које непосредно централни (или други органи вишег нивоа) зависи од степена децентрализације, односно деконцентрације државних (управних) послова (Димитријевић и Вучетић, стр. 80).

Иако је у принципу расподела надлежности ствар конвенције, тренутно доминантних стручних мишљења и свакако резултат односа политичких снага које одлучују о томе који ниво власти ће располагати одређеним надлежностима, те коју ће слободу у њиховом вршењу имати. Ипак, расподела надлежности није ни сасвим произвољна, иако законодавац, сходно уставним принципима, има овлашћење да расподелу надлежности по нивоима власти изврши према властитом нахођењу и при томе начелно није ничим ограничен, нека ограничења му се ипак постављају и он их, ако је разуман и разложен, мора узети у обзир. Што се тиче локалног нивоа, основни ограничавајући фактори су територијална и демографска величина општина те њихов економски и управни капацитет.<sup>222</sup>

Такође, свака нова расподела надлежности у суштини је прерасподела јер полази од неког затеченог стања. Законодавац обично не прекраја изнова локалне заједнице, већ надлежности додељује или одузима већ постојећим и дефинисаним општинама.<sup>223</sup>

Имајући у виду све наведене елементе који утичу на „несавршеност“ расподеле надлежности међу различитим нивоима, те садржину локалних послова и систем односа који се поводом њих успостављају, међуопштинска сарадња углавном представља *институционални одговор* на потребе локалне самоуправе у остваривању њених надлежности. У принципу, та сарадња представља елемент аутономности локалне самоуправе. Питање међуопштинске сарадње ипак не остаје искључиво ствар самих јединица локалне самоуправе. Као што је у претходним излагањима већ речено, држава не остаје пасивна по том питању. У настојању да обезбеди већи ниво уједначености у вршењу послова локалне самоуправе или да децентрализује додатне послове, те да обезбеди извесну контролу над процесом повезивања, она неретко

---

<sup>222</sup> Злокапа, 2007, стр. 211.

<sup>223</sup> Ипак, током последњих пола века у пракси већине држава постало је уобичајено да се најнижем нивоу власти – по правилу су то општине – додељује врло сличан круг надлежности. То су најчешће послови локалног карактера и значаја, послови који се односе на фреквентне потребе грађана и предузећа, односно послови без којих би се врло тешко одвијао свакодневни живот људи и пословање бројних организација. Првенствено се ради о комуналним службама, о службама управљања грађевинским земљиштем и о локалној инфраструктури, а ту су и урбанистичко и просторно планирање, промовисање локалног развоја, одређени елементи фискалне политике (порез на имовину), социјалне службе, задовољење потреба грађана у области образовања, примарне здравствене заштите, културе, спорта, информисања, а у новије време и у области заштите животне средине, цивилне заштите, туризма, пољопривреде, те проширење фискалне аутономности код пореза на доходак или пореза на пословање привредних субјеката.

деталније уређује међуопштинску сарадњу, прописујући, поред могућих организационих облика и функционалне аспекте сарадње (предвиђајући могуће или обавезне надлежности међуопштинских удружења, стандарде њиховог вршења, поверавајући међуопштинским удружењима одређене послове из свог делокруга итд.) Ипак, доминантније обележје међуопштинске сарадње остаје њена добровољност, која се манифестује у различитим аспектима међуопштинских односа.

Функционални аспекти сарадње условљени су и присутношћу различитих врста сарадње. Одређеним врстама су својствене одређене карактеристичне надлежности. Ипак, заједничко пружање јавних услуга представља најчешћи вид надлежности међуопштинских интегрисаних сарадњи. Поред тога, постоје облици сарадње који се односе на планирање друштвено-економског развоја, на просторно, урбанистичко и на друге облике планирања координације, као и на управљање средствима структурних фондова ЕУ на регионалном нивоу. Такође, поједини облици поседују и одређене фискалне надлежности.

## **1. ЈЕДНОНАМЕНСКИ И ВИШЕНАМЕНСКИ ОБЛИЦИ САРАДЊЕ**

Број, обим и природа надлежности локалне самоуправе пресудно одређују садржину међуопштинске сарадње. Имајући у виду потребу које условљавају настанак интегрисане међуопштинске сарадње, могло би се утврдити да *већа садржина* надлежности локалне самоуправе води ка вишеструком повезивању. Ипак, карактер одређених локалних надлежности утиче на избор једнонаменских форми.

### **1.1. УСЛОВЉЕНОСТ РАЗЛИЧИТИХ ФУНКЦИОНАЛНИХ РЕШЕЊА**

Дилема једнонаменске или вишенаменске сарадње, првенствено код интегрисаних форми, унутар једног организационог облика (не и код чисто функционалне сарадње где се то питање не може сагледавати у истом контексту) јесте још израженија него што је то случај у вези са дилемом *омнибус или специјалног* начела у територијалној организацији локалне самоуправе, с тим што би се у њеном решавању могло послужити већим степеном слободе, креативности, одступања и

прилагођавања.<sup>224</sup> Наиме, ако је омнибус основно начело приликом утврђивања територијалне основе локалне самоуправе, основни облик његове корекције или допуне представљало би начело једнонаменске интегрисане сарадње у појединим јавним службама или у другим управним делатностима. То је нарочито случај код добровољне сарадње у којој не постоје ограничења територијалне аутономије удруживања. Општине саме препознају потребе које одређују остваривање поједине службе, те у случајевима који захтевају ширу основу, врше удруживање у мери која то захтева. Природа функција које интегришу не може увек да обухвати исто подручје да би биле вршене на оптималан начин. Оснивање заједничких здравствених установа не би требало да обухвата исти број општина, те да на тај начин покрива веће подручје, као што је то случај са интегрисаним вршењем услуга јавног превоза, односно оснивања заједничких спортских клубова, тј. заједнички домови за стара лица могу обухватати већи број и прилично удаљених општина, за разлику од евентуалног оснивања заједничких школа или служби цивилне заштите. Такође, код поверавања државних послова међуопштинским удружењима најчешће се ради о једнонаменским облицима, сем у случају тзв. полурегионалних власти, где је основни принцип мултифункционалност.

Дакле, инсистирање само на вишенаменским интегрисаним формама у свим питањима кроз која се сарадња остварује, било би супротно самој идеји међуопштинске сарадње као децентрализованог облика вршења одређених јавних послова. Наравно, одвојени организациони облици у свим питањима не омогућавају координацију, скупљи су, отежавају контролу, транспарентност, некада и ефикасност.

---

<sup>224</sup> Пусић и сар. (1988, стр. 277) наводе да се са становишта саме управе не може унапред јасно одредити да ли би разне локалне управне службе или поједини локални елементи разних служби требало да обухвате исту локалну територију (пример територија за које се оснивају катастарске службе или школе, здравствене и водопривредне службе, социјална заштита и урбанизам). Његово становиште можемо прихватити као основно и при разматрању питања једнонаменског или вишенаменског општинског удруживања. „Треба ли ићи за тим, да се што више служби интегрира на локалном нивоу, да се ставе под једну капу локалне самоуправне организације? Или је корисније препустити свакој служби да врши онакву територијалну подјелу каква најбоље одговара њезиним специфичним задацима? За прву алтернативу говори, поред евентуалне историјске традиције и политичког разлога лакшег утјецаја локалног становништва на јединствену локалну управну организацију и момент економичности. Извјесне основне унутарње службе – персонал, рачуноводство, правна служба, организациона служба, евиденција списа – вјеројатно испадају јефтине ако се више различитих служби интегрира у једну локалну организацију него ако свака има свој посебан уред. За другу говори ефикасност сваке поједине управне службе, гледано одвојено. Тај ће се систем, дакле, вјеројатно примијенити онда кад се нека служба сматра особито важном, с било којег мјеродавног становишта.“

Сродни послови по правилу треба да буду обухваћени вишенаменским удруживањем, с тим што би се водило рачуна о специфичности функција које се интегришу, по принципу енумерације. Имајући у виду да интерес и потреба за сарадњом не произлазе из целине надлежности локалне самоуправе већ углавном из карактера појединих служби које захтевају одговарајућу економију обима, те из потреба за координацијом и планирањем на ширем подручју, могла би се дати предност начелу специјализације код вршења заједничких служби, односно заједничком оснивању посебних организационих облика спрам природе поједине функције, док би се у случају заједничког планирања и координације у различитим областима као основно узимало правило вишенаменске сарадње која би се остваривала путем једног организационог облика, или форума.

На основу *политичких* (учешће грађана) и *социолошких* (друштвене везе и локална заједница) аргумената<sup>225</sup> могло би се и утврдити да уколико међуопштинска сарадња покрива шири територијални опсег – погоднија је једнонаменска сарадња. Већа територија у принципу покрива различите интересе, потребе, капацитете, односе, концентрише послове и удаљава их од дела грађана, те не омогућава олако интегрисање локалних служби. Супротно, мања територија у принципу обухвата хомогенији или комплементарнији простор, те је уз поменуте разлоге и због економичности лакше и оправданије размотрити вишенаменско интегрисање (посебно у урбаним срединама). Овај аргумент се не односи на полурегионалне власти, као ни на друге облике интегрисаног развојног планирања које условљавају другачије потребе, осетљивије су на недостатак демократске легитимације која није неопходна код једнонаменских заједничких служби, а погодује им и мултифункционалност, али више према службама и пословима регионалног карактера.

Поред тога што могу представљати начин рационализације трошења средстава (ангажовање мањег особља, заједничке помоћне службе) вишенаменски облици омогућавају и једноставније остваривање политичког утицаја и контроле од стране грађана, што је у случају нормативних функција удружења нарочито важно. Ипак, основу међуопштинске сарадње представља интегрисано вршење локалних служби, где се као основно поставља питање њихове ефикасности, која се и иначе обезбеђује

---

<sup>225</sup> Више о аргументима у корист мањих односно већих јединица локалне самоуправе, који су релевантни и при одређивању територијалног опсега међуопштинске сарадње, а у складу са тим и ставом да он утиче на избор једног од поменутих облика у: Јовичић, 1974, стр. 102–106.

путем функционалне самосталности, те пресудно одређује и претежност начела специјалности. Уосталом, као што наводи и Пусић, територијална разграничења ће убудуће све више следити диференцијацију управне делатности, те ће бити све више специјалних територија које одговарају логици појединих управних служби. „Јединствени територији за различите функционалне службе одговара само потребама власти, а нипошто логици поједине функције.“<sup>226</sup> Такође, диференцијација целокупне јавне управе представља отворен процес и у организационом и у функционалном смислу.<sup>227</sup> Имајући у виду прокламовани принцип супсидијарности, то се нарочито односи на локалну самоуправу која, упркос бројним проблемима са којима се суочава, остаје примарни и незамењиви облик вршења послова од непосредног, животног интереса за грађане. Тај процес константно доводи до издвајања нових органа и других организационих форми, тако и међуопштинских интегрисаних организација за вршење послова о којима се данас не води рачуна.

Чак и у случајевима постојања међуопштинских удружења која обухватају читав низ функција међу истим субјектима, могуће је постојање различитих органа, организационих јединица и служби удружења према појединим пословима. С обзиром на појавне облике једнонаменских или вишенаменских удруживања у различитим државама, могуће је идентификовати постојање већег броја различитих међуопштинских аранжмана, од којих је већина интегрисаног облика, који обухватају и читав низ различитих учесника, као што се и врло често може уочити паралелно постојање и једних и других.

## 1.2. ЗАСТУПЉЕНОСТ ЈЕДНОНАМЕНСКИХ/ВИШЕНАМЕНСКИХ ОБЛИКА

Уопштено говорећи, европске земље имају две врсте интегрисаних међуопштинских сарадњи, од којих су неке једнонаменског карактера, где се само једна активност обавља од стране две или више општина путем институционализоване (и интегрисане) сарадње, а неки су вишенаменски органи, где су задаци бројнији и

---

<sup>226</sup> Пусић и сар., 1988, стр. 369.

<sup>227</sup> Милков, 2009, стр. 23.

разноврснији. Ово је случај са Холандијом, Норвешком, Словачком, Бугарском, Чешком, Финском, Шведском, Луксембургом, Мађарском и Француском.<sup>228</sup>

Присутност различитих аранжмана према броју функција које садрже.

Белгија	Доминантни интегрисани аранжмани су углавном једнонаменски. Вишенаменски аранжмани су присутни, али морају да садрже функционално зависне активности.
Француска	Оба облика су присутна, постоје веома интегрисане и садржајне мултифункционалне заједнице, као и тенденција да стари једнонаменски аранжмани прерасту у вишенаменске.
Италија	Доминација вишенаменских облика сарадње (конвенције, планови, конзорцијуми, синдикати, планинске заједнице).
Холандија	Оба облика су присутна. Мењале су се током времена тенденције ка једном или другом, а данас је актуелан процес јачања једнонаменских удружења.
Шпанија	Оба облика су присутна. <i>Mancomunidad</i> -и су конципирани као претежно вишенаменски, али су бројни и другачији случајеви. Конзорцијуми су претежно једнонаменски.
Велика Британија	Аранжмани су претежно вишенаменски, али неинтегрисани, искључиво функционални.

---

<sup>228</sup> *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007*, 2007, стр. 39.

Немачка	Интегрисани аранжмани су најчешће једнонаменски, мада су присутни и бројни вишенаменски примери.
Финска	Интегрисани аранжмани су раније били готово искључиво са једном сврхом. Нови, јавноправни облици сарадње чешће су вишенаменски.
Шведска	Равноправан третман оба модела. Доминантност интегрисаних служби са једном сврхом. Јачање регионалног, вишенаменског повезивања.
Швајцарска	Доминантност једнонаменских модела, уз одређене вишенаменске интеграције искључиво у области јавних служби.
Мађарска	Преовладавају једнонаменски модели.

Неке земље преферирају једнонаменске организације путем којих интегришу одређене послове, а такође упоредо развијају и одређене вишенаменске облике. У Швајцарској на пример, органи сарадње су обично лимитирани на одређену групу задатака. Ово је случај и са Норвешком, Аустријом и Луксембургом. Постоје различити мотиви, потребе и околности због чега у некој земљи доминирају једнонаменски, а у другој вишенаменски облици. Када постоје вишеструке потребе за међуопштинском сарадњом оличене у недостатку ресурса, неадекватној територијалној организацији, комплексности служби, недостатку регионалног (средњег) нивоа итд. – углавном ће се користити вишенаменски аранжмани јер би бројност једнонаменских водила ка скупљем, компликованом и делегитимисаном систему јавних служби или управних органа. Одређене државе имају изражену тенденцију ка развоју мултифункционалне сарадње, за коју сматрају да је пут ка унапређењу децентрализације и квалитета локалних послова. Пример земаља у којима доминирају вишенаменски облици јесу Шпанија (*mancomunidad*), Италија и Француска (заједница општина).



Велики број руралних градова и слабости локалних финансија условљавају потребу да локалне власти успостављају партнерства било са суседним општинама или са вишим нивоима власти како би се испоручиле оне услуге за које су одговорни. У Шпанији, историјски гледано,<sup>229</sup> био је првобитан талас једнонаменских органа, али од 80-их година 20. века број вишенаменских органа се знатно повећао. Иако се број чистих међуопштинских заједница константно мења, на дан 31. децембра 2005. године било је 511 једнонаменских и 500 вишенаменских *mancomunidad*-а (прим. прев. шпански термин за заједнице општина).<sup>230</sup> Ипак, садашње шпанске правне одредбе дефинишу *mancomunidad* као вишенаменске организације с јединим ограничењем да *mancomunidad* не може преузети све функције општине. Конзорцијум, као вертикално партнерство састављено је, као што је већ речено, од јавних установа из различитих нивоа власти (државног, регионалног и локалног). Дакле, националне владе, аутономне заједнице, покрајинске управе и општине могу ући у конзорцијум, али и *mancomunidad*-и могу бити његови чланови. Сви чланови конзорцијума морају имати интерес у локалном пружању услуга. Као последица тога, суделовање општине је обавезно. Коначно, непрофитне организације које деле неке општинске интересе у локалном пружању услуга могу суделовати у конзорцијима. За разлику од *mancomunidad*-а, конзорцијум је обично организација с једном сврхом. То је случај за скоро осамдесет посто свих конзорцијума с нагласком на услуге као што су скупљање отпада и лечење, позориште, болнички менаџмент. Изузетно, конзорцијум може носити и више од једне услуге као што је то случај код конзорцијума који промовишу локални развој. То може укључивати различите активности попут јавних радова, урбанизације и промоције туризма. Добар пример је партнерство између власти покрајине Алмерија и четири општине, конзорцијум Леванте Норте, који је основан 1992. у Андалузијској регији. Стога, иако су конзорцијуми једнонаменски вид удружења, а *mancomunidad* вид вишенаменског партнерства, постоје многи *mancomunidad*-и који пружају само једну услугу и неколико конзорцијума који

---

<sup>229</sup> Најстарији манкомунитад забележен је од 1409. То је манкомунитад Енирио-Аралар у Баскији, која је обухватала 13 општина за управљање шумским ресурсима. Формални прописи за међуопштинске заједнице успостављени су у посљедња два века, почев од 1860. године.

<sup>230</sup> *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007*, 2007, стр. 39.

обухватају више од једне функције, што упућује да потребе локалних заједница више нагињу ка једнонаменским партнерствима.<sup>231</sup>

Доминантност вишенаменских међуопштинских аранжмана у Италији темљи се на неколико обележја локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе у Италији су веома бројне (преко 8.000), простиру се на малим територијама и велики број њих располаже малим бројем становника (испод 5.000). Разлике у ресурсима, капацитетима, потребама, те у нивоу развоја веома су изражене. Раст веома моћних политичко-институционалних и економских актера (региони, покрајине и велики градови) прети да угрози уставом загарантовану аутономност примарне локалне самоуправе. С друге стране, општине морају да пронађу нове иновативне облике како би промовисале економски развој у сусрету са изазовима који проистичу из различитих облика међуопштинске, односно међуадминистративне конкуренције, додатно поспешене и заоштрене јачањем јединственог тржишта у оквиру ЕУ, те појавом економске кризе. Трагање за различитим облицима сарадње и удруживања међу општинама изгледа да представља потенцијални начин да се обезбеди одговарајућа стратегија локалног развоја, те вршење и заштита социјалних услуга на општинском нивоу.<sup>232</sup> Међуопштинска сарадња је неопходна не само за мале општине, већ и за велике урбане средине, нарочито у погледу стратешког планирања, које често превазилази њихове регионалне или националне границе. То је претпоставка без које постаје немогуће почети стварати градско подручје. Поред интеграција и сарадње у области јавних услуга, овај фактор је све присутнији у неколико сектора јавне политике, на пример у здравственом систему, који функционише углавном на нивоу округа, фундаменталан је за развој локалне економије или политике заштите животне средине, а такође је и основа коришћена од стране законодавца у реорганизацији новог система социјалне заштите.

Мноштво облика сарадње у Италији у најопштијем се могу поделити на:

- (1) интегрисану сарадњу првенствено у области већег броја јавних служби у складу са принципима економије обима. Примери интегрисаних сарадњи јесу конзорцијуми, планинске заједнице и општински синдикати;

---

<sup>231</sup> Font и сар., 1999, стр. 12.

<sup>232</sup> Више о систему локалне самоуправе у Италији, потребама и облицима међуопштинске сарадње, те њеним ефектима у: Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 117–136; Caporchione и Zuffada, 2003, стр. 1–25.

- (2) међуопштинску координацију у широком спектру међуопштинских интереса и функција, кроз заједничке активности у области планирања (споразуми, конвенције, планови, пактови).

Конзорцијум се обично формира на добровољној основи, иако постојећа законска решења омогућавају прописивање обавезних надлежности у управљању одређеним услугама. Са друге стране, постоје „планинске заједнице”, посебно креиране од стране законодавца 1970-их, које су почеле да егзистирају тек неколико година касније када су региони спровели закон. Коначно, постоје синдикати као интегрисане, оперативне форме сарадње, који су заживели крајем 1990-их. Закон који је успоставио планинске заједнице заснован је на члану 44 италијанског Устава, који се односи на „одредбе у корист планинских подручја земље.“ Планинска заједница је била постављена кроз посебно нефлексибилну процедуру, са регионима који одлучују о границама или бирају општине које ће бити укључене. Регионско одобрење је такође било потребно за статут који су израдиле општине, и на општијем нивоу регион је успоставио врсту односа коју би заједница имала са другим органима. Првобитна намера – да ће заједница имати надлежност за састављање програма развоја планинског подручја убрзо је проширена многобројним управним дужностима које су држава, регион и општина наметнуле заједници.

Било да се ради о интегрисаној или неинтегрисаној сарадњи, сваки од облика ужива знатну финансијску подршку државног и регионалног нивоа. Сваки облик заједничког управљања може да преузме више од једне активности. „Планинске заједнице“ заједно са синдикатима користе се када је неопходан широк спектар активности. Што се тиче употребе конвенција и других облика неинтегрисане сарадње, број заједничких функција се смањује, али се ипак циљеви који се путем њих остварују постепено повећавају.

Локална самоуправа у Финској располаже широким надлежностима које укључују читав низ послова у области здравствених и социјалних услуга, образовања, животне средине и управљања инфраструктуром. Традиција међуопштинске сарадње је изразито постојана. Данас међуопштинске организације пружају већи број и квалитетан ниво услуга широког спектра попут јавног превоза, образовања, здравства, социјалне заштите и културе. Модели међуопштинске сарадње варирају у зависности од регионалних положаја, броја становника и властитих потреба. Има модела који су у

употреби деценијама, али постоји и немали број пилот-пројеката. У Финској су данас интегрисане форме за сарадњу једнонаменске или вишенаменске, са равноправним третманом који укључује и финансијску подршку. Специфичан пример вишенаменске сарадње је субрегионални уговор који обезбеђује политичку подршку сарадњи у већем броју питања и дугорочном развоју међуопштинске сарадње у регионалном контексту и може покрити широк спектар услуга и других функција које се врше удружено. Овај облик сарадње не обезбеђује само квалитетније услуге, већ и планирање економског развоја регије. Пример вишенаменске сарадње јесте и регионално веће Хелсинкија. У погледу једнонаменских аранжмана, посебне болничке услуге и услуге за особе са инвалидитетом, те друге организације у области социјалних услуга јесу једнонаменског карактера, али општине могу да на њих делегирају и неке друге функције. Обједињени општински органи за просторно планирање имају две надлежности: просторно планирање и регионални развој.

И у Шведској се равноправно третирају различити облици сарадње. Постојање различитих облика сарадње, који уз то припадају различитим правним режимима, све до регионализације до које долази повезивањем појединих округа у функцијама планирања у областима које су у локалној надлежности, и поверавања појединих државних послова таквим заједницама – представљају основна обележја развијене сарадње у овој земљи. Најједноставнији облик сарадње јесте закључивање уговора о пружању услуга. Ако желе ширу и организовану сарадњу, шведске се општине могу удружити у удружења путем којих организују заједничке службе, као на пример противпожарну заштиту, водоснабдевање, вођење средњих школа, болница итд. Дакле, при оснивању ових јавноправних тела, саме општине одређују да ли ће оне бити једнонаменског или вишенаменског карактера. Општине су овлашћене да оснивају и корпорације и фондације по режиму приватног права. Оне се најчешће оснивају у подручју техничких служби из делокруга локалне самоуправе, као што су чишћење улица, одвоз смећа, управљање отпадом, снабдевање енергијом и сл.<sup>233</sup> Ова приватноправна међуопштинска тела углавном су једнонаменског карактера, или обухватају више уско повезаних делатности.

Француска и Холандија су пример где међуопштинска сарадња траје дуги низ година, законски је регулисана, финансијски подстицана, јавља се у већем броју облика

---

<sup>233</sup> Ivanišević, 2009, стр. 692–693.

и покрива значајна питања из надлежности локалне самоуправе. Тенденција ка једнонаменским, односно вишенаменским облицима временом се мењала. Током последњих неколико деценија Француска је промовисала нове вишенаменске управне форме на географски кохерентним подручјима као што су, на пример, урбане заједнице. Слично као и у Француској, у Енглеској постоје вишенаменски облици интегрисања који обухватају послове из више области, с тим што се они односе на друштвено-економско и просторно планирање, те на координацију, али не и на оперативне службе. Холандска влада је у одређеном времену настојала да путем различитих средстава, нормативних или финансијских, обезбеди од општина да интегришу своје једнонаменске споразуме у вишенаменске организације унутар хомогене сфере активности, али с друге стране је повремено долазио до изражаја и обрнут процес.

У Холандији је, уопштено, процес територијалне реорганизације био обележен парцијалном територијалном реорганизацијом локалне самоуправе, неуспехом да се успостави регионални ниво снабдевен надлежностима да се бави проблемима обима и регионалним планирањем, уз или уместо постојећих покрајина, а општине су као решењу прибегле успостави међуопштинске сарадње. Холандске општине су по територији мале, али густо насељене. Оне располажу широким обимом надлежности, за разлику од покрајина, које укључују велики број служби, али и нормативних надлежности.<sup>234</sup> Законом о заједничким одредбама из 1950, који је регулисао различите облике повезивања општина, међуопштинска сарадња је доживела процват. Већина мањих општина је била укључена у више различитих регионалних или субрегионалних корпорација, које су се бавиле оперативним задацима у оквиру локалних јавних служби. Штавише, у супротности са интенцијама решења од 1966, установљено је око 50 вишенаменских регионалних или субрегионалних међуопштинских организација које су се бавиле просторним, економским и еколошким планирањима и планирањем јавног смештаја и инфраструктуре.<sup>235</sup> Услед великог броја функционалних међуопштинских организација и чињенице да су оне покривале различите општине и територије, административне организације на регионалном нивоу су постале веома

---

<sup>234</sup> *Ibid.*, стр. 694.

<sup>235</sup> Више о територијалној организацији и систему локалне самоуправе, те о еволуцији међуопштинске сарадње у Холандији у: Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 139–154.

фрагментирание.<sup>236</sup> Такође, док је број организација вишенаменског карактера и са функцијом планирања растао, страх од новог административног нивоа без одговарајућег демократског легитимитета се константно развијао. Због тога се дошло до решења по којем покрајине морају да деле своју територију на функционално кохерентне регионе у оквиру којих би се реорганизовала сарадња. У принципу, законска решења из 1985. године обавезују општине у својим регионима да интегришу све споразуме о сарадњи у један, вишенаменски заједнички орган. Ове одредбе су имале за циљ да спрече фрагментацију, као и да обезбеде неопходан ниво надзора укључених јединица обједињавањем све сарадње које ће се појавити између истих општина, под надлежност једног општег одбора. Као последица Закона заједничких одредби из 1985. и намере да се интегришу различити међуопштински аранжмани између истих општина, 12 провинција су груписале своје општине у укупно 62 региона, сваки у распону од 4 до 28 општина. Накнадна реорганизација међуопштинске сарадње би, стога, требало идеално да резултира успостављањем 62 вишенаменски заједничка органа, где би исте групе општина сарађивале на низу оперативних и планских задатака. Ипак, то није стварна организациона слика међуопштинске сарадње. Током прошле деценије, одељења централне владе охрабрила су и финансијски подстицала општине да оснују једнонаменске корпорације за обављање оперативних задатака и послова који се односе на координацију и планирање локалних политика. Као резултат тога, у скоро свим регионима вишенаменске корпорације су почеле да коегзистирају са низом једнонаменских организација. Касније је формално укинута обавеза да се интегришу сви аранжмани у сарадњи између општина у један вишенаменски орган. Као резултат тога, број региона је пао на 42. Такође, у неким провинцијама, део вишенаменских организација је демонтиран, а сарадња је смањена и реорганизована, остављајући низ једнонаменских предузећа или органе који се баве оперативним задацима. У другима, због притиска од стране покрајина, општине су биле приморане да интензивирају међусобну сарадњу и прошире обим.

Овај део законодавства је од самог почетка сматран као неодговарајући са становишта интереса и потреба локалних самоуправа, које су тврдиле да је потреба за

---

<sup>236</sup> Штавише, одлучивању у управним одборима међуопштинске власти недостајало је транспарентности, а у пракси није подлегало политичкој контроли од стране изабраних локалних савета, што је, имајући у виду вишенаменски карактер и нормативна овлашћења, постало политички веома спорно.

сарадњом варирала према различитим секторима или питањима из локалне надлежности. На крају, закон је претрпео измене, према којима су предвиђени изузеци, уз одобрење од стране покрајина. У другим аспектима, прописи о међуопштинској сарадњи нису се променили. Општине имају слободу да одлуче које надлежности и овлашћења локалне власти се преносе заједничком органу. У основи, у складу са правилима из Закона заједничких одредби из 1985. сарадња је добровољног карактера. У неким, не тако бројним случајевима, међутим, сарадња је постала ствар законске обавезе. Прва категорија обавезне сарадње односи се на виталне јавне услуге попут ватрогасних бригада и болничког транспорта који не могу бити спутани оскудицом или недостатком квалитета због проблема обима. У таквим случајевима, закон прописује општинама да оснују заједничку службу.

Године 1995. ступио је на снагу специјални закон за седам урбаних агломерација у Холандији, као типично мултифункционалне међуопштинске заједнице. Неуспех да се носи са територијалним реорганизацијама у оснивању малих провинција у целој земљи, сматран је озбиљним проблемом за градске области, посебно за градове Амстердам, Ротердам, Хаг и Утрехт. Интензивне и бројне међузависности између ових градова, тј. њихових урбаних језгра и суседних општина захтевале су обезбеђење институционалног аранжмана путем којег би се обезбедило регионално планирање и координација у широком обиму сектора и питања. Наиме, добровољна сарадња према Закону о заједничким одредбама из 1985. године није успела да обезбеди ефикасно регионално планирање. Што се тиче односа између заједничке власти и општина учесница, супсидијарно се примењују правила Закона о заједничким одредбама. Градске регионалне корпорације требало је да буду привремене и да се након петогодишњег експериментисања трансформишу у градске покрајине, уз сагласност општина учесница. Ипак, предлози да се заправо формирају градске покрајине наишли су на широк отпор код општина и на крају су потпуно пропали. Године 2005, Оквирни закон је замењен новим који, у принципу, регулише сарадњу у градским областима на исти начин као његов претходник, али сада на трајној основи.<sup>237</sup>

---

<sup>237</sup> Правни оквир за сарадњу, посебно сарадњу између општина, предмет је јавног права када је у питању пружање јавних услуга и коришћења јавних овлашћења. Међутим, закон дозвољава кооперативне аранжмане који укључују и друге јавне власти (покрајина, одбор за воду) и приватне



### 1.3. АНАЛИЗА ЗАСТУПЉЕНОСТИ РАЗЛИЧИТИХ ФУНКЦИОНАЛНИХ ОБЛИКА

На бази добровољне сарадње општине могу да одлуче које функције и услуге желе да делегирају организацијама за сарадњу. Прегледом различитих институционалних међуопштинских сарадњи се да уочити да су јавноправне форме међуопштинске сарадње обично вишенаменске. Супротно њима, код облика који потпадају под режим приватног права ти аранжмани су скоро по правилу једнонаменски. Међутим, и у оквиру једне интегрисане функције обично се налази већи број послова<sup>238</sup> који на нивоу удружења попримају додатне елементе (уз интегрисање комуналних послова се интегришу поједини елементи инспекцијског надзора, уз послове цивилне заштите и одређени послови комуналне полиције, уз послове администрирања прихода и послови ревизије итд.) или бивају у одређеној мери сужени (нпр. само поједини аспекти цивилне заштите се интегришу, лимитиран круг послова у вези са водоснабдевањем и управљањем отпадним водама или чврстим отпадом, поједини послови у вези са инспекцијским надзором, урбанизмом, администрирањем пореза итд.). Стога, некад питање подвођења конкретног облика сарадње под једну од ове две класификационе јединице може бити релативног или привременог карактера. Имајући у виду да се споразуми о услугама односе првенствено на поједине послове, као и заједнички пројекти које општине реализују (чак и у случајевима да обухватају већи број повезаних послова – пројекат представља временски ограничен аранжман), формирање заједничких органа углавном прати круг сродних, међусобно повезаних послова, а оснивање заједничких служби вршење функционално повезаних услуга – могло би се на основу квантитативних показатеља утврдити да једнонаменски аранжмани представљају ипак далеко заступљенији облик.

Као што је на почетку наведено, специфичност интереса локалних самоуправа јесте различитог нивоа у различитим надлежностима, те као интересно питање и промењивог карактера. Свако инсистирање на обједињавању једнонаменских у вишенаменске форме представља концентрацију, може да води ка сужавању аутономије локалне самоуправе, као и ка занемаривању интереса локалног

---

организације (компаније и фондације), што отвара путеве за различите облике регионалних мешовитих фирми или кооперативних аранжмана.

<sup>238</sup> Функција као укупност међусобно повезаних и усклађених задатака и послова. Више о томе у: Милков, 2009, стр. 11–17.



становништва коме би требало да служе, те је у нескладу са основном функцијом међуопштинске сарадње. Ипак, тамо где су вишеструке потребе за сарадњом, системски недостаци система локалне самоуправе (превазиђена територијална организација, несклад међу капацитетима и надлежностима, слабост локалних финансија, немогућност обављања поверених послова или основних локалних служби), односно територијалне организације изнад ње (непостојање средњег нивоа, тј. вишег степена, његова слаба позиција или неадекватне границе спрам потреба за регионалним планирањем и координацијом, те организацијом одређених служби), као и у условима настанка агломерација које се територијално не подударују са вишим јединицама, неопходно је успостављање вишенаменских удружења. Тачније, мноштво потреба условљава и мноштво интегрисаних функција. Посебне интегрисане јединице у свакој удруженој функцији неминовно воде ка компликованом, скупљем, неусклађеном, тешко контролисаном апарату различитих служби и органа. Уз то, демократски дефицит се додатно увећава. Због свега наведеног, у поменутих околностима, најчешће и путем државне интервенције, долази до увођења вишенаменских облика сарадње. Најилустративнији примери су полурегионалне заједнице (квазивласти), као и јавноправна „чиста“ међуопштинска удружења за обављање локалних служби у више сродних области.

Једном речју, иако се путем примера углавном приказују облици чврсто интегрисане, јавноправне, вишенаменске сарадње, због њене трајности, регулисаности (тима и видљивости), значаја и мултифункционалности, далеко је већи број једнонаменских аранжмана, нарочито ако се узму у обзир сви приватноправни модели, те различити пројекти јавно-приватних партнерстава. Дакле, вишенаменски облици су углавном средство којим се допуњује постојећи локални систем управљања, односно исправљају његови системски недостаци, док једнонаменски представљају његов саставни део.

## **2. ИЗВОРНЕ И ПОВЕРЕНЕ НАДЛЕЖНОСТИ**

Основни принцип међуопштинске интегрисане сарадње подразумева да заједнички организациони облици, у ма којем виду да се они јављали, обављају

делатности на које их својим споразумом овласте општине учеснице сарадње. Тај принцип суштински разликује међуопштинску сарадњу интегрисаног типа од других облика територијалне или функционалне организације власти. Општине саме препознају потребе и интересе за ступање у овакав вид сарадње, те служећи се генералним овлашћењем или пак законом утврђеним оквиром – установљавају одговарајуће интегрисане организационе облике, било да се ради о предузећима, установама, другим службама, органима или удружењима.

### **2.1. ПРИРОДА НАДЛЕЖНОСТИ МЕЂУОПШТИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА**

У свим земљама које познају интегрисани облик сарадње (чак и тамо где он није посебно законом предвиђен остварује се путем приватноправних форми) међуопштинске функције се поверавају или пребацују са општина или других јединица локалне самоуправе на међуопштинске организационе облике. Иако се мотивациона основа за овакво поступање не може једнозначно одредити, чини се да економски критеријум представља заједнички именоватељ у свим анализираним случајевима. Наиме, међуопштинске организације се постављају у оном облику који омогућава да буду способне да решавају проблеме са којима се појединачне општине суочавају у вршењу својих надлежности, што посебно подразумева могућност деловања у складу са економским критеријумима. Чињеница да локалне самоуправе делегирају послове независно од других нивоа не ограничава подложност тих послова овлашћењима и надлежностима виших нивоа власти у вршењу надзора, у складу са уставом или законом, сходно карактеру надзора над вршењем тих послова од стране локалне самоуправе.

Такође, поједине земље не познају интегрисане облике који би преузели део локалних послова. Код тих земаља нема обављања никаквих концентрисаних делатности од стране међуопштинских ентитета, као што је случај са Литванијом. Велика Британија такође не практикује овај облик сарадње, већ се она углавном остварује путем уговора.

За разлику од промењивог смера тенденција у правцу једнонаменске или вишенаменске сарадње, у Европи се све више инсистира на интегрисаности међуопштинске сарадње. Штавише, паралелно са настојањем да се поспеше

флексибилне форме, јачају и јавноправни елементи међуопштинске сарадње. Поред организационог аспекта који бива у већој мери обухваћен законским нормама, он се чак и прогресивније шири и у области надлежности које би биле вршене путем међуопштинске сарадње. Законом се често захтева да одређене функције буду обављене на нивоу међуопштинске сарадње, односно путем интегрисаног међуопштинског механизма. Иако се овим путем наизглед може задирати у аутономност локалне самоуправе, имајући у виду да она представља резултат законодавчеве воље, а не природног права, могућа алтернатива обавезном интегрисању одређених функција би била њихова централизација, односно увођење вишег нивоа, што би се опет негативно одразило на саму локалну самоуправу. Једном речју, територијална основа, те капацитети који из ње проистичу, трајнија је категорија у односу на надлежности локалне самоуправе. Из тог разлога, прописивањем обавезе заједничког обављања одређених послова отклања се потреба за територијалном реорганизацијом и избегавају се све консеквенце које из ње проистичу. Ипак, обавезне надлежности представљају изузетак у систему локалне самоуправе.

*Обавезне надлежности* међуопштинске сарадње могли би означити као *изворне* надлежности. У погледу њих би се установљавала одговорност међуопштинских заједница и посредно – укључених локалних самоуправа као њихових оснивача. Као изворне надлежности могле би се означити и оне које неопходно садржи одређени јавноправни организациони облик (нпр. заједнице општина у Француској, агломерацијске заједнице у Холандији, конзорцијуми у Шпанији итд.). Општине самостално, или под извесним ограничењима (што представља ствар правне аутономије) одлучују да изаберу одређени облик који нужно садржи одређене надлежности. Неприступање тој заједници уједно лишава општине тих надлежности или пак читавог низа користи. С друге стране, *поверене надлежности* представљају могућност, те у погледу њих не постоји правно ограничење. Општине саме одлучују коју надлежност ће и у којој мери у овом случају заједнички вршити, при чему једину алтернативу представља одвојено вршење. Једино ограничење могу представљати природа одређене надлежности, те евентуални избор неподесног организационог облика за конкретну функцију. Поред општина, субјекти поверавања могу бити и држава и други нивои власти.

У Шпанији се обавезне функције прописују за конзорцијуме који су у одређеним случајевима обавезна међуопштинска тела. Послови конзорцијума су овде изворног карактера, а не само поверени на одређени временски период. То су посебни послови који се не деле између општина и међуопштинских органа, најчешће обухватају и субјекте виших нивоа, те превазилазе надлежност основних локалних самоуправа.

У случајевима обавезног поверавања надлежности постоје различите ситуације. Прва од њих је да одређена надлежност буде у потпуности пренета на међуопштинско тело (заједницу). У том случају, међуопштинско тело, регулисаним механизмом доноси одлуке и непосредно их извршава. Постоји, дакле, *потпуност поверавања*. Други случај обавезног поверавања би подразумевао *делимично поверавање*. Најчешће се то односи на извршни аспект, који обухвата управљање одређеним међуопштинским послом на основу одлука које доносе општине (што је посебно карактеристика интегрисаних јавних служби, односно других оперативних послова), мада је могућ и случај да се концентрише одлучивање, а не извршење. Случај делимичног поверавања би представљао и поверавање само одређених послова, односно делатности у оквиру одређене јавне службе.

С обзиром на изведени карактер међуопштинских организација, правило је да оне обухватају поименично наведене послове, а не читаве надлежности. Општине настоје да сачувају што већи број надлежности у оквиру сопствених органа, док се на интеграцију одлучују само када је то неопходно, те уколико постоје значајни финансијски подстицаји. Послови које обављају могу се односити на читав низ надлежности, али је то конкретно одређен круг питања, што се означава *принципом енумерације*. Изузеци су присутни код неких високоинтегрисаних јавноправних форми.

Пример Финске је карактеристичан због обавезног, али парцијалног делегирања који се тамо спроводи тако да су надлежности подељене између општина и општинских интегрисаних тела. Нема потпуног пребацивања надлежности са општина на заједнице општина. Закон једноставно прописује да заједница треба да обавља послове који су у надлежности општина, а који су јој поверени од стране општина учесница у конкретном аранжману сарадње. Општине остају последња карика у ланцу делатности: заједнице обезбеђују воду за локалне резервоаре, након чега је посао општина да снабдевају грађане водом и да им то наплате. Исти принцип се односи на

школске објекте (који су на располагању општинама које у њих шаљу ђаке) и на управљање отпадом (док се заједнице старају о рециклирању, компостирању, уклањању и отпремању отпада, општине су задужене за сакупљање отпада и наплаћивање ових услуга). У овим случајевима, одлуке доносе општине, а заједнице поступају у њихово име. Оне руководе постројењима одводних вода, али су општине те које граде и управљају локалним канализационим мрежама и опет наплаћују ове услуге грађанима. По закону, овлашћења и надлежности нису пребачене, оно што је пребачено јесте заправо само обављање функција које општине не могу да обаве саме. Надлежности остају искључиве и обавезне надлежности општина, које само могу да делегирају њихово извршавање. Грађани су тако увек у директној вези са општинама. Међутим, нема дефиниције интереса заједнице, тј. линије разграничења између општина и заједничких градских већа у односу на надлежности. Сарадња је такође обавезна и надлежности су у потпуности делегиране када су у питању болничке услуге, посебне услуге за особе са инвалидитетом (13 делатности у оквиру обједињених већа) и просторно планирање. Издавање дозвола да се организују струковне и политехничке обуке такође подразумева обавезу да се сарађује. Постоји 19 регионалних већа која имају форму заједничких општинских већа и управљају развојем и политиком на регионалном нивоу. Компаније са ограниченом одговорношћу, задруге и задужбине руководе уклањањем отпада и туристичким агенцијама, и пружају услуге фирмама и компанијама. Уговорна сарадња се тиче управљања отпадом, снабдевања водом, хитне службе, грађевинске инспекције, усмеравања и саветовања корисника-потрошача, посебних органа за наплату дуговања, обуке, трговине, индустрије и економско-развојне политике.<sup>239</sup>

У Бугарској и у Португалији постоји двоструко поверавање. Међуопштинска сарадња представља облик путем којег се обављају послови који су поверени од стране државе и општина. Надлежности које је држава пребацила стављене су под уговорну обавезу и органи за сарадњу за то добијају наменске фондове-субвенције по тим потписаним уговорима.<sup>240</sup> То и не чуди имајући у виду једностепеност организовања

---

<sup>239</sup> *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007*, 2007, стр. 41.

<sup>240</sup> *Ibid.*, стр. 42.

локалне самоуправе,<sup>241</sup> где се потреба за додатном децентрализацијом не може у потпуности остваривати на нивоу општина, имајући у виду њихов ограничен територијални, демографски, економски и управни капацитет. У овим земљама постоје углавном примери подељених надлежности (појединачно одређени послови) и, као изузетак, један број ексклузивних надлежности међуопштинских организација.

У земљама које имају високо интергисану међуопштинску сарадњу, законски се прописују листе компетенција које обавезно морају бити обухваћене неким видом међуопштинске сарадње (Француска, Холандија, Шпанија и Италија).

У Италији и у Француској послови међуопштинских органа су изричито и прецизно одређени, а пребацивање на међуопштински орган аутоматски скида надлежност са општина и то је генерално правило установљено у циљу рационалног обављања послова. Међуопштински орган наступа у *име општина* које више не поседују надлежности и престају да обављају пренете послове. У Француској се тај принцип *ексклузивитета* примењује без обзира на врсту обавезних или опционих надлежности (одабраних са листе) и тиме се спречава њихово преклапање. Међутим, принцип ексклузивитета код изворних (обавезних и опционих) надлежности не спречава општине да делимично повере неке друге надлежности у погледу којих би се установио други принцип. У таквим случајевима одређене поверене послове обављају истовремено са ЕПЦИ.

Законодавство Француске садржи детаљну листу послова које су у надлежности међуопштинских органа са сопственим системом опорезивања, који су пример најинституционализованије сарадње у Европи. У погледу тих надлежности примењује се посебан законски режим. Законодавство које регулише ЕПЦИ прецизира њихове

---

<sup>241</sup> Статус монотипских основних локалних јединица (*municipios*) у Португалији након промена из седамдесетих година двадесетог века добили су бивши окрузи, с тиме да је њихов број од 303 смањен на 275. По просечном броју становника (око 38.000) то су врло велике локалне јединице, док просечном површином (око 335 км<sup>2</sup>) припадају категорији локалних јединица средње величине. Изнад муниципалних јединица у континенталном делу земље нема ни самоуправних ни административних јединица, већ с њима директно контактира, помаже им и надзире их централна управа. Изузетак представљају пет већа за регионални развој у континенталном делу државе која су деконцентрирана тела Министарства јавних радова. Једино су, због велике удаљености и тешкоћа у одржавању директних контаката са централном влашћу – на два острва – на Азорима и на Мадеири, формиране посебне регионалне јединице. Испод нивоа основних локалних јединица постоји око 3.800 жупа (*freguesias*) које немају сопственог делокруга, него обављају послове које на њих делегирају муниципалне јединице, па стога представљају субмуниципалне јединице, односно облике месне самоуправе (Ivanišević, 2009, стр. 692–681).

сфере деловања, које су подређене принципу енумерације. Тај принцип подразумева и функционално и територијално одређење. Основна разлика између ових облика и других територијалних власти састоји се у томе што институције јавне међуопштинске сарадње (ЕПЦИ) имају надлежности одређене принципом енумерације, за разлику од локалних власти које поседују генерално овлашћење које их чини надлежним за бављење свим пословима од локалног интереса у одређеним областима. ЕПЦИ имају само посебне надлежности и морају ограничити своје деловање на функције које су им додељене и прецизиране њиховим статутима. ЕПЦИ са сопственим системом опорезивања имају надлежности које су установљене законом и то су, дакле, обавезне надлежности. Заједнице општина су надлежне за планирање у погледу коришћења земљишта и економског развоја. Такође, добијају опционе надлежности које бирају општине са унапред утврђене листе. Оне морају да потпадају под најмање једну од четири групе прецизиране законом: заштита животне средине, политика становања, изградња и одржавање аутопутева, и изградња, одржавање и управљање културним и спортским објектима и предшколским и школским образовним установама).

„Агломерацијске“ општине аутоматски добијају четири обавезне надлежности: планирање коришћења земљишта, економски развој, политику становања и урбанистичку политику, као и превенцију криминала. Оне такође морају да имају најмање три опционе надлежности са листе која садржи пет надлежности (нпр. ауто-путеви, чистоћа, санитарско-здравствене мере, уклањање отпада и отпадних вода, спортски и културни објекти). Урбане заједнице су најинтегрисаније ЕПЦИ. Оне аутоматски добијају све обавезне и опционе надлежности које спроводе „агломерацијске“ заједнице. Поред тога, ЕПЦИ могу поседовати опционе функције које су им делегиране од стране општина према њиховој слободној одлуци. Надлежности које се спроводе путем међуопштинске сарадње, поред наведеног начела енумерације, могу бити и подељене између ЕПЦИ и општина. Што је мање прецизна законска спецификација надлежности ЕПЦИ, то је важније тачно дефинисати интерес заједнице. И овај концепт се такође регулише законом. Интерес заједнице је одређен од стране квалификоване већине потребне за оснивање ЕПЦИ. У последње време додатно долази до изражаја тенденција јачања ових заједница. Она се састоји у томе да ЕПЦИ могу да поседују и надлежности ван оних које су им поверене од стране општина. Закон од 13. августа 2004. дозвољава да надлежности буду делегиране на ЕПЦИ од

стране региона, департмана и државе.<sup>242</sup> Нове надлежности такође могу бити експериментално пребачене на групације за међуопштинску сарадњу (нпр. власништво, развој, одржавање и управљање државним цивилним аеродромима).

У Италији се обично делегирају надлежности међуопштинским органима од стране општина, посебно у вези са неинституционализованим облицима. Међутим, поред обухватања надлежности делегираних од стране општина чланица, планинске општине такође имају одређене надлежности прецизиране јавним и регионалним законом, чији је циљ очување и унапређење планинских регија. Надлежности асоцијација за међуопштинску сарадњу се такође прецизирају законом, изузев оних које су утврђују међуопштинским споразумима и посебним програмима који се односе на временски ограничене пројекте. У сваком случају, закон регулише спровођење надлежности и одредбе су веома детаљне.

## 2.2. ЕКСПЕРИМЕНТАЛНА МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА

Међуопштинским органима као факултативном начину вршења јавних послова може бити омогућено да експериментишу када су у питању одређени јавни послови. Под експериментисањем се подразумева њихова могућност да врше одређене надлежности у виду пробе, након чега следи процена да ли се ти послови могу поверити овим субјектима. Експерименти у вези са надлежностима локалне самоуправе нарочито су карактеристични у скандинавским земљама. У најопштијем, систем локалне самоуправе у свакој од тих земаља карактеришу широке социјалне надлежности, посебно у области социјалне заштите, здравства, образовања, и знатна финансијска аутономност. Те околности утичу и на остваривање међуопштинске сарадње. Наиме, шведским међуопштинским органима могу бити делегиране надлежности које поседују општине и обично не могу да испробају нове сфере надлежности. Међутим, тренутно постоје два изузетка, а то су два експериментална

---

<sup>242</sup> *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007*, 2007, стр. 42.



окружна већа, којима су додељени нови задаци у оквиру регионалног развоја. Ова „нова“ већа уређена су актом парламента.<sup>243</sup>

---

<sup>243</sup> Скандинавске земље – Данска, Финска, Норвешка и Шведска – биле су предводници једног новог приступа децентрализацији – приступа на бази експеримента слободних комуна који се у њима развијао од осамдесетих година двадесетог века. Циљ овог приступа био је да обједини задатке модернизације управе, унапређења локалне аутономије и продубљивања локалне демократије. Програми слободних комуна спровођени су у контексту националних иницијатива за модернизацију управе у све четири земље. Јавни сектор скандинавских земаља у великој мери је већ био децентрализован у области социјалне заштите, образовања, здравства итд. (локалне надлежности обухватају основно и средње образовање, примарну здравствену заштиту и болнице, бригу за старије, предшколске установе и снабдевање енергијом; као и за традиционалне задатке у вези са просторним планирањем, грађевинским дозволама, путевима, водоснабдевањем и одлагањем отпада). Ипак, улога државе у регулисању локалних питања била је сувише велика, што се у одређеним случајевима сматрало занемаривањем локалних потреба или особености, које су у овој земљи са знатним разликама међу појединим комунама (општинама) изражене. Претпостављало се да су локалне управе у вршењу својих послова под теретом преобимних националних прописа. Стога је Парламент Шведске изгласао прописе који локалним самоуправама омогућавају да се пријаве за изузеће од националних прописа и за вршење функција на другачији начин који би, претпоставља се, био боље прилагођен локалним условима. Шведски пример убрзо се проширио и на остале скандинавске земље, односно на Данску, Норвешку и Финску. Прописи у вези са експерименталним програмима варирали су од земље до земље, али су њихове основне карактеристике биле сличне. Експериментални програми требало је да им омогуће да пробају алтернативне начине организовања својих послова. Било је потребно да се локалне самоуправе пријаве за статус „слободне комуне“, што је подразумевало њихову обавезу да разраде експерименталне програме као алтернативу ономе зашта би тражили изузеће. Експериментални програм морао би да буде укључен у сет прописа или локалних подзаконских аката, што је представљало замену за националне прописе. Експериментални подзаконски акти морали би да буду одобрени од стране централних органа. Органи који спроводе овакве експерименте требало је да буду предводници и да испробају потенцијалне начине модернизације који би, ако се покажу успешни, могли да постану национални стандарди. Процедуре за одобрење експеримената значајно су варирали. Како је речено, експерименти су значили да су се локалне самоуправе пријавиле за изузеће од примене националних прописа, што је опет значило да су експерименти засновани на „алтернативним“ актима. У Шведској је таква изузећа одобравао Парламент, али након давања одобрења она су важила и за препознате слободне комуне. Министарство јавне управе (одговорно за програме модернизације јавне управе) имало је задатак да спроводи свеобухватну координацију поднетих пријава, што је понекад било у вези и са надлежностима других министарстава. Дотична министарства разрадила су препоруке у „својим“ случајевима, али су сви случајеви завршавали пред Парламентом преко Министарства за јавну управу. У Данској је функција координације чак и мање утемељена; дотична министарства вршила су анализу и доносила одлуке по поднетим пријавама у складу са чињеницом којем министарству „припада“ дотично питање или пријава. Веома слична процедура постојала је и у Финској. Норвешка је развила најјаче механизме координације за поднете пријаве за слободне комуне. У овом случају, прописи у вези са слободним комунама давали су министру за локалну управу право да одлучује о пријавама без обзира на предмет пријаве, иако се у том процесу прибављају мишљења и осталих релевантних министарстава. Број локалних органа који су се пријавили за статус слободне комуне био је много мањи него што се очекивало. Процент примљених пријава у односу на укупан број општина износио је од 9 посто у Норвешкој (најнижи), до 15 посто у Данској (највиши). Изгледа да се представа о положају локалне самоуправе, која се „гуши“ због неадекватних националних прописа, у пракси није доказала. Међутим, низак број пријава може се објаснити и чињеницом да је процедура пријављивања била прилично захтевна, а рокови често прекратки. Интересантно је да је, ипак, обим експерименталног програма у смислу предмета био прилично широк. Сваки подносилац пријаве тражио је изузеће од одређеног броја прописа и право да започне неколико експеримената. У Норвешкој је, на пример, укупан број пријављених локалних самоуправа био 49; све пријаве заједно подразумевале су укупно 260

Француска, као држава са најразвијенијом међуопштинском сарадњом предњачи у погледу експеримената са пословима међуопштинских заједница. Могућност за експериментисање доступна локалним или регионалним властима данас је на располагању и органима међуопштинске сарадње у Француској. Експеримент прво мора да се односи на изворне локалне надлежности или на поверене надлежности с вишег нивоа. Органи међуопштинске сарадње могу да обављају надлежности уместо општинских органа на одређено време и под одређеним условима предвиђеним законом. Ова могућност је већ била пружена неким субнационалним властима као што су региони (који су управљали регионалним железничким саобраћајем на пробној бази уместо централне управе) или департмани (који обављају послове везане за посебне новчане додатке за издржавана лица). Тренутно је у фази експериментално преношење надлежности на општине и на међуопштинске сарадње, у складу са Законом о локалним самоуправама и надлежностима од 13. августа 2004. године. Процена праксе у овим активностима спроводи се са циљем да се правно уреди дистрибуција надлежности и начин њиховог вршења након тих експеримената.

### 3. ОБЛАСТИ НАДЛЕЖНОСТИ

У најопштијем смислу, свако питање из надлежности локалне самоуправе потенцијални је предмет међуопштинске сарадње. У погледу изворних надлежности ту се и не поставља посебна дилема у државама које гарантују право на међуопштинску сарадњу, тј. тамо где се она одвија у јавноправним оквирима. За разлику од изворних, поверени послови су такође подобни за међуопштинско вршење, но искуства показују

---

потенцијалних изузећа у односу на укупно 80 различитих закона (половина ових пријава је одобрена). Ови експерименти су на неки начин утицали на практично сва министарства, тако да би период анализе могао да буде прилично дуг. На крају се показало да је процедура избора најстрожа у Норвешкој и у Данској, у којима је одобрена око половина пријава на основу којих је дат статус слободне комуне. У Финској су одобрени сви захтеви, а у Шведској се радило о процедури предквалификације, тако да су они за које је изгледало да су квалификовани на крају добили потврдни сигнал од министра и њихов захтев прослеђен је Парламенту на одобрење. Процедура у Данској садржала је и један динамичан елемент који није постојао у другим земљама: након што је усвојен пропис о слободним комунама и друге општине су могле да га спроводе. Од укупно 260 захтева за изузеће од националних прописа у Норвешкој, највећи број односио се на прописе о локалном буџетирању, образовању, пољопривреди, путевима, о подршци за економски развој, за заштиту деце и управљање болницама (Baldersheim, 2009, стр. 33–36).

да се у погледу њих углавном примењују посебне јавноправне форме.<sup>244</sup> С друге стране, приватноправни режим међуопштинске сарадње није подесан за вршење најзначајнијег дела савремених надлежности локалне самоуправе, првенствено оних који се тичу просторног или планирања развоја на локалном или на регионалном нивоу.

Јединствено одређење области међуопштинских надлежности није могуће дати. Положај и улога локалних самоуправа знатно се разликују од једне земље до друге. Области у којима оне остварују надлежности знатно варирају, од чисто комуналних до значајних регулаторних надлежности и читавог спектра различитих социјалних служби. Ипак, могуће је акцентовати одређене области у којима модерна локална самоуправа остварује своју улогу. То су првенствено оне области у којима грађани решавају своје проблеме и остварују своје потребе, као што су израда просторних планова, социјалне службе, стамбена изградња, путеви и друга локална инфраструктура, санитарна служба, примарна здравствена заштита, образовање, културне делатности, спорт, животна средина, комунални послови (водоснабдевање, јавна чистоћа, канализациони системи, управљање чврстим отпадом), снабдевање електричном и другим облицима енергије. Локална самоуправа преузима и нове економске функције, функције планирања локалног развоја која постаје саставни део локалне економске политике, с циљем развоја локалне економске базе као претпоставке локалног развоја.<sup>245</sup>

Могућности локалне самоуправе да остварује надлежности којима располаже у конкретном политичком и управном систему одређене су мноштвом фактора. Немогућности сваке појединачне локалне јединице да се према тим факторима на једнак начин односи условљавају потребу да се у погледу остваривања конкретних надлежности, односно вршења појединих локалних послова изналазе додатни механизми којима би се локални систем управљања учинио ефикаснијим или некад и уопште одрживим. Један од тих механизма јесте и међуопштинска сарадња.

---

<sup>244</sup> Пусић разликује три темељне функције локалне самоуправе. Прва је политичка, тј. локалне јединице су друштвене структуре за комбиновање сарадње и сукоба, и артикулисања интересних питања. Друга улога локалних јединица конзумира се у обављању локалних јавних служби, тј. у задовољавању локалних потреба и интереса њених становника. Према трећој улози, локалне јединице су део државног састава, па су стога и део њеног управног апарата који би требало да води бригу и о пословима средишњег нивоа и заштите њених интереса на свом подручју (Pusić, 2010).

<sup>245</sup> Димитријевић, 2005б, стр. 53–55.

Посебност локалних потреба и интереса овај инструмент чине прихватљивијим средством у односу на друге облике територијалне реформе, односно дистрибуције надлежности. Наиме, практична имплементација међуопштинске сарадње подразумева да се све заинтересоване стране сагласе о заједничким областима сарадње, уместо да се с централног нивоа, према одређеним преференцијама, мењају локалне надлежности. Поред тога, различите општине се могу ангажовати у различитим формама међуопштинске сарадње, са различитим партнерима, сходно њиховим појединачним потребама.

Конституисање локалних заједница подразумева постојање не само заједничких потреба, него и објективних могућности њиховог самоуправног задовољавања. Те могућности су одређене првенствено материјалним претпоставкама за самостално задовољавање заједничких потреба које зависе од располагања одговарајућим финансијским средствима. Могућност самосталног задовољавања заједничких потреба јесте услов егзистенције једне самоуправне јединице.<sup>246</sup> У условима динамичних економских и друштвених промена, те амбијента у којем тржишни принципи и конкуренција представљају основне детерминанте друштвеног понашања, економски принципи заузимају високо место у хијерархији принципа на којима функционише локална самоуправа. Немогућност задовољења одређених потреба на локалном нивоу врло лако може да доведе до слабљења њене економске „привлачности“, одласка привредних субјеката, самим тим и становништва, те на концу – и губитка расположивих финансијских извора.

Заједничко обављање одређених послова, односно интегрисано задовољење локалних потреба представља значајно средство у тржишној, али и у политичкој борби локалних самоуправа. Области у којима постоји потреба за сарадњом нису трајна категорија. Промењивост њихових детерминанти, разноликост њихове распрострањености, те већа могућност препознавања економских и уопште друштвених потреба које условљавају сарадњу по одређеним питањима, представљају главно оправдање међуопштинске сарадње у односу на законску прекомпозицију појединих аспеката система локалне самоуправе у једној држави. За разлику од области сарадње, циљеви су суштина сарадње. Локалне самоуправе препознају

---

<sup>246</sup> Више о могућностима самоуправног задовољавања заједничких потреба грађана у јединицама локалне самоуправе у: Марковић, 2007, стр. 34–36.

различите интересе, те сходно њима утврђују циљеве сарадње. Различити региони ће имати различите циљеве, сходно њиховим специфичним околностима. Стратешки циљеви националног развоја могу обезбедити корисне примере и поуке о приоритетним областима на које развојне интервенције локалних самоуправа, оличене између осталог, и у међуопштинској сарадњи, треба да се фокусирају.

У Западној Европи, владе и удружења општина су током неколико претходних деценија развиле низ мера како би промовисале међуопштинску сарадњу и уклониле неке од препрека у њеном остваривању. Те мере су подразумевале одговарајући нормативни оквир, али и стручну и финансијску помоћ. То није био случај у државама које су прошле процес транзиције. Тек од недавно неке централне владе и општине почеле су да увиђају да недостатак међуопштинске сарадње у децентрализованом контексту, који одликује уситњеност општина, може представљати препреку успешној децентрализованој локалној самоуправи. Мађарска спада међу земље које су у Централној Европи најдаље одмакле у промоцији међуопштинске сарадње, чему су погодовали одговарајући законодавни оквир и финансијски подстицаји. Од земаља бивше Југославије највише помака у промовисању сарадње учинила је Македонија. Она је у јуну 2009. године донела Закон о међуопштинској сарадњи, који јасно одређује могуће области сарадње, али и обавезује централну владу на пружање финансијских подстицаја међуопштинској сарадњи.

Са историјске тачке гледишта пружање јавних услуга је најстарији циљ међуопштинске сарадње. Потреба за рационалнијим поступањем, уштедом средстава, обезбеђењем неопходног обима одређене услуге или уједначенијег квалитета услуга које пружају грађанима довела је до њиховог повезивања. Најпре су облици тог повезивања остваривани у оквиру приватноправног оквира, да би временом у неким аспектима били замењени јавноправним оквиром. Шпанија, Француска, Белгија, Финска и Холандија су земље где постоји дуга традиција овакве сарадње. Промене у административном систему које су се десиле у Шпанији и Италији 80-их и 90-их година двадесетог века резултирале су децентрализацијом и уставном аутономијом локалних управа. Све то је довело до значајног проширења међуопштинске сарадње. Насупрот томе, велика територијална реорганизација која се десила у Великој Британији раних 60-их задржала је међуопштинску сарадњу у области пружања услуга на веома ниском нивоу. Потреба за рационалнијом организацијом општинских управа

и бројем стално запослених лица у њима, довела је до развоја идеја о интегрисању појединих општинских органа управе, те самим тим до заједничког вршења управних и са њима повезаних стручних послова, а немачке управне заједнице, као и заједнички органи у Аустрији или у Мађарској најизразитији су пример таквих интеграција.

Политика координације и планирања путем међуопштинске сарадње такође има веома дугу историју у појединим државама. Ипак, тек у новије време она добија ширу афирмацију у већини европских држава. Потреба за оваквим видом сарадње почела је да расте 60-их година нарочито у урбаним подручјима. Са већим развојем и ширењем градских, урбаних подручја, јавља се потреба за планираном изградњом стамбених насеља, инфраструктуре, јавног превоза и других облика комуникације, здравствених, образовних и културних установа, унапређењем одређених служби социјалне заштите.

Заједничко финансирање представља област сарадње која добија на значају у свим случајевима који подразумевају активну улогу општина у изградњи локалне инфраструктуре. Под заједничким финансирањем подразумева се договор неколико суседних општина које удружују своје ресурсе и заједнички улазе у инвестиционе подухвате од којих све имају користи (изградња путева, мостова, аеродрома, заједничких депонија, енергетске или водоводне мреже). Такође, заједничко финансирање локалним самоуправама служи као инструмент који им омогућава приступ средствима за финансирање пројеката тамо где је као услов постављено значајно учешће општине у финансирању, односно, када су средства у толиким износима недоступна свакој од општина појединачно. Ради се о разним државним фондовима или средствима ЕУ.

Од касних 80-их, интензивирањем европских интеграција и глобализације појачава се притисак на локалне самоуправе да побољшају капацитете међуопштинске сарадње као начина за обезбеђење одговарајућих капацитета путем којих ће обезбедити јавне услуге на одређеном нивоу, односно обезбедити услове на основу којих ће конкурисати за развојне пројекте у оквиру ЕУ, те у околностима изражене међулокалне конкуренције привући нове инвеститоре или јавна улагања. За неке земље у Европи међуопштинска сарадња је релевантна првенствено зато што може олакшати заједничке напоре за припрему за европске интеграције и да побољшају квалитет јавних услуга на ниво стандарда Европске уније. Европска структурална политика све више охрабрује међуопштинску сарадњу под принципом партнерства који имплицира

блиску сарадњу између субнационалних власти и приватних чинилаца у развоју и имплементацији регионалне развојне политике.<sup>247</sup> Посебно у неколико земаља Средње (Пољска, Чешка)<sup>248</sup> или Југоисточне Европе (Бугарска, Румунија) које немају до краја развијен средњи ниво административне организације, односно његове границе нису увек усклађене са потребама регионалног развоја, приступ фондовима зависи од сарадње општина, како би се ускладили са захтевима ЕУ.<sup>249</sup> Међуопштинска сарадња у овом случају омогућава локалним самоуправама да формулишу заједнички интерес и извуку корист од пројеката који су изнад њиховог индивидуалног капацитета. У земљама са више нивоа власти често постоји такмичење за фондове ЕУ или државне фондове, као и привлачење приватних инвеститора. Постоје запажања по којима су правила ЕУ која се тичу конкуренције заправо препрека сарадњи, иако је несумњиво да је финансирање из структурних фондова често главни разлог за сарадњу. У Финској и у Аустрији се наглашава да општине већ дуже времена имају проблеме са јавним набавкама као једном од важнијих поља сарадње. Сматра се да је неопходно да се помири приступ тржишне оријентисаности са међуопштинском сарадњом и да се одреди када је слободна конкуренција (јавно надметање) примењива, а када може бити јавне сарадње без конкуренције, при чему природа појединих области сарадње представља основни фактор.

Постоји читав низ кључних локалних надлежности које се врше путем међуопштинске сарадње, а заједничке су за већину анализираних држава: просторно и урбанистичко планирање, планирање друштвено-економског развоја, развој туризма, читав низ јавних служби у различитим областима као што су управљање водом и отпадом, саобраћај, електрификација, заштита животне средине, културни и спортски објекти, здравствене службе, социјална сигурност, послови цивилне заштите, комуналне полиције итд. Општине често сарађују на планирању локалног развоја. Заједничко планирање може бити област сарадње, на пример, када општине сарађују на проценама и анализама. Као модалитет, заједничко планирање имплицира да партнери

---

<sup>247</sup> Више о сарадњи општина са приватним сектором у: Петери, 2010, стр. 10 и даље.

<sup>248</sup> У Пољској је група општина оформила локално удружење како би приступила фондовима ЕУ. Удружење Горње Рабе и Кракова формирано је како би решило проблем загађености корита реке Рабе грађном постројења за прераду канализационих вода и постављањем санитарних цевовода. Били су у могућности да, као заједничка јединица, дођу до предприсупних фондова ЕУ, што за један овакав пројекат појединачне општине не би могле да учине саме.

<sup>249</sup> Osterrieder и сар., 2006, стр. 11–16.



могу формулисати и имплементирати акциони план заједно. Заједнички план локалног развоја, са јасно одређеним дужностима сваког учесника може бити резултат такве сарадње. Општине могу одлучити да оснују заједничку индустријску зону и тако досегну критични праг величине и постану атрактивније за потенцијалне инвеститоре. У ствари, иако многи проблеми везани за смањивање нивоа неразвијености или сиромаштва премашују општинске границе, заједнички планови локалног развоја могу бити средство за остваривање циљева друштвено-економског развоја. Наведени примери су предмет сарадње у већини држава која је познаје у неком формалном облику, као што је то случај са Холандијом, Белгијом, Швајцарском, Норвешком, Финском, Шведском, Француском, Шпанијом и Мађарском. Код свих њих листе међуопштинских надлежности су изузетно дуге, а у неким укључују и бригу о животињама, експлоатацију камена и руда, управљање изворима енергије и заштиту природних ресурса које преузимају органи за међуопштинску сарадњу. Образовање је такође кључна надлежност у Шведској, Словачкој, Швајцарској, Португалији, Аустрији, Финској, Чешкој и Луксембургу.<sup>250</sup>

У Норвешкој општине и области као први и други ниво локалне самоуправе располажу великим надлежностима. Оне представљају и инструмент за примену државних програма социјалне сигурности, чиме се њихова улога чини значајнијом имајући у виду високе стандарде у питањима социјалне заштите (државе благостања) у овој земљи. Поред тога, као и у другим скандинавским земљама, у Норвешкој постоји тзв. систем слободних комуна.<sup>251</sup> Те околности одређују и области међуопштинске сарадње. Области, тј. сфере међуопштинске сарадње остале су у приличној мери непромењене од 1992. године (нови Закон о локалној управи) као на пример: сакупљање и отпремање отпадних вода (у које је укључено око 88,7% општина), сакупљање отпада (79,4%), јавне набавке (63,9%), заштита од пожара (48,7%) и снабдевање водом (20,8%). Општине добијају своје надлежности путем посебних законских аката. Они изричито одређују да поједине надлежности општина буду делегиране међуопштинским органима.<sup>252</sup>

---

<sup>250</sup> *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007*, 2007, стр. 46–49.

<sup>251</sup> Офердал и Ларсен, 2002, стр. 111–132.

<sup>252</sup> *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007*, 2007, стр. 48.



У Француској, обавезне или опционе надлежности покривају исте области као и у другим земљама, али су надлежности врло широко дефинисане за ЕПЦИ са сопственим системом опорезивања; оне се тичу планирања коришћења земљишта и економског развоја, а такође се тичу и становања, животне средине, ауто-путева, градске политике, превенције криминала и културних, спортских и школских објеката. Главна сврха међуопштинске сарадње јесте да омогући заједничко управљање и руковођење јавним службама како би се избегли трошкови делегирања задатака и повећао квалитет јавних услуга. Техничке службе чије је вршење обично поверено органима међуопштинске сарадње јесу: транспорт, јавна чистоћа, санитарско-здравствене мере и процедуре, уклањање чврстог отпада и отпадних вода. Социјална сигурност и школске кантине су и даље под општинском управом преко општинских центара за социјалне активности, али се међуопштински центри за социјалну активност континуирано развијају. Међуопштински органи залажу се за то да се њихове надлежности повећају за значајан број обавезних компетенција. Поред тога, сваки међуопштински орган може, у одговарајућој процедури и уз сагласност општина, да прошири своје надлежности тј. компетенције изменама свог статута. Области надлежности разликују се у зависности од природе управљачког тела. Постоји извесна корелација између природе управљачког тела, с обзиром на то да ли је оно јавног или приватног карактера, и услуга које то тело обавља. Приватноправне форме углавном обухватају техничке неке комерцијалне службе, као што је промоција туризма, управљање отпадом или одржавање инфраструктуре, не и заједничко планирање, или пак службе хитне помоћи и образовања.

Међуопштинска сарадња има дугу традицију и у Швајцарској. Већ средином 19. века мале општине оснивају јавноправне асоцијације. Због своје релативно велике аутономије, општине могу слободно да регулишу облике своје сарадње у оквиру кантоналних закона. Традиционалне области међуопштинске сарадње бројне су и различите. Она се најчешће успоставља у области здравства, образовања, планирања развоја и одлагања и управљања отпадом. Примери међуопштинске сарадње постоје и за све друге општинске послове, али у нешто мањој мери. Интегрисани подухвати представљају најзаступљенији облик, а он се среће скоро у свим питањима која су обухваћена општинским надлежностима, посебно у школским питањима, здравственим услугама, водоснабдевању, саобраћају, канализационим проблемима, одлагању отпада,

као и у цивилној заштити, а у новије време и у вези са бригом о незапосленима. Сматра се да више од 60% општина сарађује на овим питањима. Сарадња у различитим областима општинске управе (информациона технологија, рачуноводство, стамбени мониторинг и управљање људским ресурсима) и задацима општинске полиције је релативно мало заступљена.<sup>253</sup>

Иако је укрупњавањем јединица локалне самоуправе (комуна и округа) донекле смањена потреба за институционализованом сарадњом у Шведској, она и данас постоји, али у погледу броја интегрисаних облика преовладавају приватноправне форме. Најједноставнији облик сарадње јесте закључивање уговора о пружању услуга. Ако желе ширу и организовану сарадњу, шведске се комуне могу удружити у савезе путем којих организују заједничке службе, као на пример: противпожарну заштиту, водоснабдевање, вођење средњих школа итд. Крајем 1990-их било је више од 50 таквих удружења које имају јавноправни статус. Комуне су овлашћене да оснивају корпорације и фондације по режиму приватног права. Рачуна се да је крајем 20. века било око 1.600 таквих организација, од којих је већина била у искључивом или претежном власништву једне комуне, а око стотину компанија било је у власништву двеју или више комуна односно округа.<sup>254</sup> Оне се најчешће оснивају у подручју техничких служби из делокруга локалне самоуправе, као што су чишћење улица, одвоз смећа, снабдевање енергијом, градски саобраћај и сл. Поред тога, постоје и одређени експериментални модели за поједине округе који врше регионалне функције координације, планирања и вршење одређених јавних служби ширег карактера. Улазак у ЕУ, приступ фондовима и недостаци ресурса подстакли су додатне захтеве за регионализацијом и повезивањем локалних самоуправа које неретко превазилази државне границе.

Са развојем „државе благостања“, локална самоуправа у Холандији је постала укључена у растући опсег јавних услуга – мада унутар националних правних оквира и подвргнута националним и покрајинским програмима и надзорима. Прва категорија обавезне сарадње односи се на виталне јавне услуге попут ватрогасних бригада и болничког транспорта. Ови послови не смеју бити онемогућени оскудицом или

---

<sup>253</sup> *Inter-municipal Cooperation in Planning and Service Delivery: Analysis and Recommendations*, 2006, стр. 106–110.

<sup>254</sup> Ivanišević, 2009, стр. 693.

недостатком квалитета због проблема обима. У таквим случајевима, закон налаже одређене стандарде, а у случају њиховог непостојања изричито или посредно се налаже општинама да оснују заједничку власт према правилима из Закона заједничких одредби из 1985. Друга категорија обавезне сарадње произилази из директног поверавања надлежности централног нивоа међуопштинским организацијама. У Холандији, у области јавног права,<sup>255</sup> општине углавном сарађују у следећим областима: скупљање отпада и услуге јавне чистоће, управљање школама и колеџима, управљање архивима, ватрогасне службе и службе хитне помоћи, заштита природе и рекреација, општа управа, јавно здравство, управљање путевима, путевима за пловидбу, канализационим системима или зеленим површинама. За велики број оперативних задатака – обрада отпада, управљање школама, библиотекама, културним и рекреативним објектима и тако даље – међуопштинска сарадња поседује дужу традицију. Међутим, за неке оперативне задатке, као што су пружање социјалних услуга, међуопштинска сарадња је тек недавно добила подстицај.<sup>256</sup> Наиме, поред традиционалних задатака у области пружања накнада по основу незапослености, општини је додељен и додатни задатак на пољу поновне радне активације. Општине имају и већу финансијску одговорност. Нови начин на који централна власт финансира општине има за циљ да их стимулише да се смањи неправилна употреба средстава социјалне сигурности. Од општина се очекује да спроводе строжије провере особа које имају право на социјално осигурање. Све већи број општина се определио за сарадњу како би могао да се повинује овим високим захтевима. Углавном су оснивале заједничку (једнонаменску) организацију путем које су вршиле поменуте послове, мада постоје и случајеви да једна општина врши одређене послове за рачун друге. У урбаним агломерацијама, планирање и координација општинских активности врше се путем релативно јаким корпорација које уживају формална овлашћења и финансијска

---

<sup>255</sup> Међуопштинска сарадња у Холандији углавном је јавноправног карактера. Међутим, постоје и примери сарадње која спада у режим приватног права, а најчешће обухвата оснивање заједничких предузећа или других приватноправних правних лица, као и међусобну продају (комерцијалних) услуга. У сфери приватног права најчешће области сарадње јесу набавке, информационе технологије, обрачун личних доходака, поједина питања у вези са заштитом животне средине, водоснабдевањем, јавном чистоћом и рециклирањем отпада.

<sup>256</sup> Растући ниво сарадње у овој области јавне политике омогућен је Законом који је ступио на снагу 2004. године. Претходни Закон о социјалном осигурању замењен је Законом о раду и социјалном осигурању, који поставља високе захтеве општинским властима. Велики број задатака је децентрализован на локалну власт. Поред давања бенефиција социјалне заштите, општине морају да обезбеде грађанима помоћ приликом тражења посла.

средства како би спровеле своје одлуке, што подразумева и регулаторна и оперативна овлашћења.<sup>257</sup> Уколико општине одлуче да прихвате посебан режим за метрополске власти, то подразумева низ надлежности које се углавном односе на планирање и координацију локалних политика. Основна мотивација општина да приступе овим заједницама јесте финансијске природе. Интеграција укључује расподелу финансијских средстава која су стављена на располагање од стране владе. Основне надлежности урбаних заједница јесу: формирање регионалног просторног плана као оквира за локално планирање; доношење регионалног стамбеног програма и додела осигурања локалним стамбеним пројектима, доношење прописа у погледу расподеле смештаја; доношење регионалног плана и програма за заштиту животне средине; доношење регионалног плана за саобраћај и превоз, давање концесија и додела субвенција за јавни превоз; доношење регионалне стратегије привредног развоја; доношење прописа у вези са употребом земљишта; додела субвенција за развој нових градилишта; доношење регионалног плана и програма који се односи на објекте за заштиту деце и омладине; додела субвенција за агенције за заштиту деце и омладине; доношење регионалног плана за образовање одраслих.<sup>258</sup>

У Шпанији се све општинске надлежности могу делегирати на *mancomunidad*-е, али обично не и оне које се тичу прикупљања пореза. *Mancomunidad*-и могу само да одређују цене и таксе за услуге које пружају. Најчешће услуге које пружају *mancomunidad*-и, према истраживањима током деведесетих година јесу скупљање отпада и воде (51,4% свих *mancomunidad*-а), након чега следи снабдевање водом (29,7%), културне активности (27,9%), гашење пожара (24,9%), социјалне услуге (24,8%), промовисање туризма (24,7%) и промоција привреде (22%). Конзорцијуми, чије су надлежности одређене законом о аутономним заједницама, не могу да врше обавезне општинске функције осим уколико их општине добровољно не делегирају, нити им могу бити у потпуности делегиране те функције. Иако су конзорцијуми једнонаменске асоцијације, постоји неколико конзорцијума који обухватају више од једне функције. Све у свему, конзорцијуми у Шпанији покривају више различитих услуга. Најчешћи сервис конзорцијума јесте економска промоција (16%), културне

---

<sup>257</sup> На позив централне владе 1995. године, општине у седам урбаних области успоставиле су заједничке градске органе. Сталан карактер су добиле са Додатним Законом заједничких одредби из 2005. године. Оснивање метрополског заједничког органа представља добровољну одлуку општина.

<sup>258</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 139–169.

установе (12,3%) и снабдевање водом и управљање отпадним водама (7,3%), а ту су још и противпожарна заштита, одређене здравствене услуге, образовање на вишим нивоима, туризам итд.<sup>259</sup>

У Хрватској коју карактерише постојање двостепене локалне самоуправе са малим основним јединицама (општине и градови), постоји законом гарантовано право на удруживање и сарадњу. Сарадња се најчешће одвија у оквиру жупанија, првенствено између општина које су настале деобом старих великих општина. Сарадња локалних самоуправа додатно је стимулисана обезбеђењем финансијских средстава путем Фонда за регионални развој. Области сарадње су бројне. Постоје различити организациони облици, од форумско-мрежних форми сарадње до заједничких предузећа, установа и удружења. Области сарадње су углавном услуге у питањима из надлежности општина и споразуми о услугама, те у одређеним случајевима и вршење административних послова. То се нарочито односи на питања водоснабдевања, канализације, управљање чврстим отпадом, на унапређење туристичких капацитета и промовисање туризма, изградњу комуникационе инфраструктуре, области цивилне заштите, заштите животне средине, дечје вртиће, старачке домове, културне установе и манифестације.<sup>260</sup>

---

<sup>259</sup> Font и сар., 1999, стр. 9–12.

<sup>260</sup> *Suradnja među jedinicama lokalne samouprave u svrhu pružanja javnih usluga: međunarodna iskustva, sudije slučaja iz Hrvatske i preporuke*, 2006, стр. 25 и даље.

## ДЕО III – МЕНАџМЕНТ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ

Менаџмент међуопштинске сарадње обухвата два аспекта, а то су *финансирање* и *питање особља* међуопштинске сарадње. Иако су проблеми менаџмента међуопштинске сарадње у великој мери опредељени њеним организационим и функционалним аспектима, од начина на који су ова питања ближе уређена умногоме зависи ефективност сарадње, а с обзиром на њен изведени карактер, ефективношћу је одређена њена постојећа улога у управном систему, као и перспектива у будућности.

Финансирање међуопштинске сарадње представља најосетљивији аспект њеног остваривања. Недовољна финансијска средства један су од основних потреба и мотива јединица локалне самоуправе за ступање у различите моделе формализоване сарадње. Међутим, проблем финансирања је далеко комплекснији од потребе да се удруженим деловањем остваре одређене уштеде или остваре позитивни ефекти пословања. Наиме, функције међуопштинске сарадње неретко обухватају делатности за чије се вршење не остварују никакве накнаде, као и функције стратешког планирања које своју материјалну реализацију добијају тек касније, посебним и усклађеним делатностима субјеката сарадње. Дакле, у овом случају, удружено деловање је више политичког карактера, чији конкретни ефекти зависе од каснијег деловања самих општина. Стога се питање финансирања сарадње некад јавља у контексту децентрализације, посебно њеног финансијског дела. Такође, постоје и области сарадње које су комерцијалног карактера. Одређени облици укључују активно учешће приватног сектора, с основним циљем да се реализује добит.

*Регионална политика ЕУ* у многим земљама представља основни покретачки механизам међуопштинске сарадње. Приступ фоновима ЕУ умногоме обликује савремене процесе локалног повезивања, које често прелази државне границе.

У одређеним случајевима локалне самоуправе према унапред утврђеним (договореним) критеријумима обезбеђују и финансијска средства за њено остваривање, имовину и друге ресурсе. То је најчешће случај код заједничких инвестиција, пројеката и споразума о услугама. Међутим, код сложенијих или вишенаменских облика сарадње, нарочито стварања заједничких органа, служби, а посебно удружења, питање

финансирања је знатно комплексније и представља један од основних аспеката сарадње. У овом делу смо дали преглед и анализу извора финансирања међуопштинске сарадње у изабраним земљама, водећи рачуна да обухватимо основне типове финансирања.

Ипак, суштинско питање овог дела истраживања јесте *улога државе у обезбеђењу финансијских средстава*, било у облику редовних трансфера за финансирање локалне самоуправе или накнада за обављање поверених послова, али и у облику разних подстицаја за повезивање и сарадњу општина, те равномеран регионални развој (наменски трансфери, инвестициони планови и сл.) јер то представља основни извор финансирања међуопштинске сарадње. Такође, послови администрирања локалних прихода могу да представљају једну од битних области међуопштинске сарадње.

Један од услова успешне реализације међуопштинске сарадње јесте унапређење кадровских капацитета локалних самоуправа. Једна од основних слабости локалне самоуправе састоји се у непостојању довољних кадровских капацитета за обављање децентрализованих послова, али и у неадекватној регулативи статуса локалних јавних службеника. Инструментима међуопштинске сарадње се проблем недостатка кадровских капацитета може знатно смањити. Ипак, регулисање статуса особља, нарочито лица која руководе или непосредно раде на обављању децентрализованих јавних послова јесте услов њиховог ефикасног обављања. Потреба за професионализацијом јавне управе може да добије посебно поље примене на питањима која су предмет међуопштинске сарадње, имајући у виду њену деривативност, области, сврху и организациону флексибилност (у односу на локалну самоуправу). Облици сарадње који подразумевају оснивање удружења или заједничких тела (интегрисана сарадња), захтевају регулисање њихове кадровске структуре. Постоји читав низ решења за питање особља, а која су углавном аналогна решењима локалног службеничког права. То питање је најчешће решено зависно од карактера послова које обављају заједничка тела или удружење.

## 1. ФИНАНСИРАЊЕ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ

Питање финансирања међуопштинске сарадње обухвата њен *приходовни и расходовни аспект*, те је као такво релевантно само у погледу интегрисаних форми сарадње. Облици који не подразумевају заједничка тела такође захтевају одређена финансијска или друга материјална средства, али се питања њиховог обезбеђења и трошења решавају углавном једнократно, сагласношћу самих општина, водећи рачуна првенствено о одређеним тржишним критеријумима, те не отварају проблем приходовне или расходовне аутономности, односно могућности диспонирања. Она остају део проблема финансирања појединих послова локалне самоуправе. Могу се идентификовати и случајеви да општина која обавља одређене послове ту накнаду остварује другим путем, као што су разне погодности при приступу државним средствима, фондови солидарности и сл. Ипак, питање финансирања као део менаџмента међуопштинске сарадње, односно проблем финансијске аутономије – првенствено се односи на интегрисане облике, као аутономне правне субјекте.

*Финансијска аутономија* обухвата приходовну и расходовну страну међуопштинских ентитета. Имајући у виду да међуопштински ентитети егзистирају као део јединственог локалног система територијалне и функционалне самоуправе, те да се у мноштву механизма њиховог финансирања као заједнички именован налазе принципи финансирања система децентрализованих послова, неопходно је указати на основна обележја *финансијске децентрализације, односно фискалног федерализма*.<sup>261</sup>

У економској и правној теорији не постоји спор у погледу значаја фискалне децентрализације, као битног инструмента за повећање демократског, али и економског потенцијала власти на свим њеним нивоима организовања. Једном речју,

---

<sup>261</sup> Преношење надлежности за обављање одређених јавних функција прати обезбеђење приступа изворима прихода из којих ће остваривати средства која су им потребна за покриће трошкова који произлазе из вршења тих функција. Потпуна финансијска аутономија нижих нивоа власти не постоји јер би се на тај начин онемогућио утицај централног нивоа на ниже нивое – али и хоризонтално финансијско изједначавање међу деловима земље који располажу различитим капацитетима – и знатно ограничила економска функција државе. С друге стране то би могло и да води у неконтролисану конкуренцију међу појединим територијално-политичким заједницама која би могла да угрози фискални, економски, али и политички систем. Стога се унутар једне децентрализоване земље успоставља сложен систем финансијских односа између њених нивоа, који обухвата расподелу расхода (функција), прихода, систем трансфера и задуживање, који се у теорији означава као фискални федерализам (Више о појму, условљености и елементима фискалног федерализма у: Стојановић, 2005, стр. 47–63).



она оставља врло важне импликације на функционисање целокупног јавног сектора.<sup>262</sup> Иако карактер друштвено-економског система битно одређује квалитет и суштину фискалне децентрализације, у сваком од њих она уједно представља пут и начин остварења демократских вредности. „С развојем демократских процеса, посебно у земљама у транзицији, појавила се као неопходност потреба да се ојача аутономија локалних власти.“<sup>263</sup> Ипак, упркос настојањима да се та аутономија ојача, локална самоуправа у великом броју европских земаља још увек не поседује одговарајући ниво социјалних надлежности, односно могућности да утиче на сопствени привредни и социјални развој.<sup>264</sup> У таквим условима више се прибегава различитим комбинацијама трансферног обезбеђења средстава уместо јачању фискалне аутономности.<sup>265</sup> Чак и у условима постојања широких социјалних надлежности локалне самоуправе, те њених бројних сопствених прихода, не постоје примери где она у потпуности покрива своје расходе путем сопствених извора. За то постоје многобројни економски, али и политички разлози.<sup>266</sup> Стога, пратећа појава децентрализације је правна институционализација фискалног федерализма, који би обухватао фискалну децентрализацију, али питања која она појмовно не обухвата а тичу се других извора финансијских средстава децентрализованих јединица. Децентрализација и фискални федерализам су међусобно неодвојиви појмови. Вршење јавних функција (производња јавних добара) на различитим нивоима политичко-територијалне организације отвара читав низ питања на која треба наћи одговарајућа решења, а то води ка успостављању

---

<sup>262</sup> Раичевић, 2005, стр. 361.

<sup>263</sup> Дамјановић, 2002, стр. 16.

<sup>264</sup> Цветковић, 2004, стр. 140.

<sup>265</sup> Трансфери између централног и нижих нивоа представљају најзначајнији извор прихода локалне самоуправе у свим европским земљама. Трансфери се могу јавити у различитим облицима. Они су најчешће ненаменског карактера, али се могу вршити и за унапред одређене расходе. Путем трансфера се, ипак, обезбеђују највећа средства за финансирање расхода локалног нивоа власти. На овај начин се остварује и вертикално и хоризонтално финансијско изравнавање (Више о систему финансирања локалне самоуправе у европским државама у: Голић, 2012, стр. 26–36).

<sup>266</sup> „Ако се формирају компактне, просторно довољно велике и субнационалне заједнице са значајним фискалним капацитетима, неминовно је да ће доћи и до сепаратистичких тенденција. Регионално диверзификоване земље, истина, могу користити децентрализацију као политику која ће обезбиједити опстанак централне државе, али се увијек јавља питање колико и на који начин извршити децентрализацију. Одговор је увијек сличан с веома компликованом политичком и економском рачуницом.“ (Јовић, 2007, стр. 136)

фискалног федерализма и развоју његових елемената, као што су расподела расхода (функција), расподела јавних прихода, међубуџетски трансфери и задуживања.<sup>267</sup>

Условљеност и карактер фискалног федерализма одређени су низом економских, политичких, географских и социјалних услова који постоје у једној држави. Занемаривањем било којег од њих и произвољним упуштањем у овај комплексан и осетљив процес могу се произвести бројне негативне, чак и кобне последице, нарочито у системима које одликује економска нестабилност.<sup>268</sup>

Имајући у виду да међуопштинска сарадња може представљати облик децентрализованог вршења јавних послова, питање њеног финансирања спада у проблем *фискалног федерализма*.<sup>269</sup> Чињеница, најзначајнији извор средстава међуопштинских организација представљају општински трансфери, те се аргументи у прилог задржавања механизма државне контроле над општинским приходима у овом случају могу навести у корист општина. Потпуна финансијска аутономност би неопходно водила ка потпуном осамостаљивању међуопштинских ентитета, те настанку посебних локалних колективитета, независних од јединица које их оснивају. С друге стране, непостојање везе између одлуке од које зависе приходи и одлуке о расходима, може да води ка неодговорном понашању, повећању расхода, појави дефицита, неуједначеног квалитета функција које врше, неуједначеног развоја итд.

У погледу финансирања међуопштинске сарадње могу се у најопштијем истаћи четири основна модела.

Први модел би представљао *сопствене изворе* међуопштинских организација (сви облици интегрисане сарадње). Овај модел би укључивао две варијанте. Прва варијанта би означавала *поседовање пореских облика* (фискална аутономност), као сопствених, уступљених или удела у заједничким пореским облицима. Ова варијанта се односи искључиво на јавноправне облике сарадње, које као законски установљене

---

<sup>267</sup> Стојановић, 2005, стр. 55.

<sup>268</sup> „Ако се формирају компактне, просторно довољно велике и субнационалне заједнице са значајним фискалним капацитетима, неминовно је да ће доћи и до сепаратистичких тенденција. Регионално диверзификоване земље, истина, могу користити децентрализацију као политику која ће обезбиједити опстанак централне државе, али се увијек јавља питање колико и на који начин извршити децентрализацију. Одговор је увијек сличан с веома компликованом политичком и економском рачуницом.“ (Јовић, 2007, стр. 136)

<sup>269</sup> Стојановић (2005, стр. 50) наводи да производња јавних добара од стране децентрализованих јединица подразумева постојање довољних административних, стручних и финансијских капацитета, који укључују постојање сопствених извора прихода.

категорије, закон овлашћује да убирају одређене порезе. Ово решење данас постоји у Француској, те у појединим немачким покрајинама у нешто суженијем облику. Друга варијанта овог модела представљала би *друге финансијске изворе*, као што су таксе, накнаде, задужења, приходи од сопствене имовине, поклони итд.

Други модел би представљало *финансирање од стране укључених субјеката*. Овај модел првенствено укључује финансирање од стране општина које, не само што су основни, него су најчешће и једини учесници сарадње. Такође, основни мотив укључивања других субјеката јесте немогућност самих општина да обезбеде средства или је то некад финансијска исплативост укључивања ширег круга, првенствено органа или служби виших нивоа (пример конзорцијума у Шпанији) или приватног (најчешће комерцијалног) сектора (пример помињаних јавно-приватних партнерстава у Бугарској).

Трећи модел би представљало *финансирање од стране државе, односно вишег нивоа*. За разлику од претходног, финансијска средства долазе од стране субјеката који нису укључени у саму сарадњу. Овај случај обухвата две могућности. Прва се односи на *поверавање одређених државних послова* међуопштинским организацијама и сходно томе обезбеђење одговарајућих финансијских и других материјалних средстава. Други случај би представљало обезбеђење различитих *трансфера (дотација), наменског или ненаменског карактера, додела грантова или других подстицаја међуопштинском повезивању*.<sup>270</sup> Овај модел, који уосталом скоро да представља правило у свим анализираним државама јавља се као основни начин подстицања међуопштинске сарадње, те се као такав сматра најзначајнијим фактором поспешења децентрализованог вршења јавних послова када се не дира у постојећу административну организацију.

Коначно, фондови ЕУ представљају битан извор финансијских средстава у великом броју међуопштинских краткорочних или дугорочних пројеката или партнерстава у скоро свим европским државама. Приступ фондовима ЕУ показао се као један од најбитнијих промотера међуопштинске сарадње и интегрисања, који неретко прелази државне границе.

---

<sup>270</sup> Више о систему финансијских трансфера између различитих нивоа власти у: Левитас и Петери, 2004, стр. 15–41.

Поседовање сопствених извора међуопштинских организација, као први модел њиховог финансирања, јесте чест случај у међуопштинској сарадњи. Ова констатација се односи првенствено на услуге за чије се вршење остварује одређена накнада. Читав низ јавних служби средства за рад, у потпуности или у значајном делу, остварује путем накнада од стране корисника. Комуналне услуге, административне услуге, различите установе у области културе, па чак и социјалне заштите (старачки домови, обданишта) представљају веома честе области сарадње које се уједно финансирају из накнада својих корисника. Међуопштинским споразумом се уређују питања финансирања међуопштинских организација које врше услуге за које се остварује накнада. То представља најосетљивији део међуопштинских односа, имајући у виду да је финансијски моменат најчешћи и најпретежнији мотив сарадње. Општине које заједнички врше одређену службу или уопште посао путем посебне организације, тој организацији обезбеђују основна средства и уређују правни оквир финансирања. Ово се посебно односи на приватноправне форме сарадње, где важи начело слободе уговарања, а у погледу којих се принцип остварења добити примењује као основни. За разлику од њих, у погледу јавноправних форми, општине углавном примењују одређени правно утврђен оквир који најчешће садржи и финансијско-правни аспект, који општине евентуално додатно уређују или одређују поступак уређивања од стране међуопштинских органа.

Оно што карактерише заједничке организације, ма којем режиму да оне припадале, јесте скоро незамислива ситуација да општине у једнаким деловима учествују у обезбеђењу потребних ресурса. Општине располажу различитим капацитетима и потребама. Број становника, величина територије, потребе укључене општине одређене њеним географским или социјалним обележјима одређују и њено финансијско учешће. Стога, општине углавном споразумно уређују све аспекте обезбеђења основних средстава заједничких организација путем којих се врше службе или други заједнички послови. Међуопштински договор нарочито третира питање расподеле евентуалне добити, која код одређених служби у монополизованим делатностима (енергетика или водоснабдевање нпр.), а и с обзиром на рационализацију трошкова услед интеграције, може да буде веома значајна, те да представља финансијски извор самих општина. Општинским споразумом се уређује и питање коришћења основне имовине, њеног отуђења, амортизације и сл. У погледу других

питања која се тичу финансијског аспекта сарадње, код јавноправних форми се у одсуству специјалних норми, углавном примењују одредбе које се примењују и на општинске службе, као што је на пример евентуално давање сагласности на пословни план, финансијски план или завршни рачун, ревизију,<sup>271</sup> одговорност за дугове, статус имовине, док се код приватноправних примењују норме које регулишу питање својине, односно других имовинских права.

Док је финансијска аутономија за активности међуопштинске сарадње (расходовни аспект) генерално потребна и неспорна у случају аутономних правних тела са сопственим буџетом, фискална аутономија је једино правно утврђена законом у Француској, где је међуопштинска сарадња високо интегрисана. Поседовање пореских фискалних овлашћења међуопштинских организација даје им посебан политички значај, те их на неки начин уздиже на ниво који имају самоуправне јединице. Поседовање фискалних овлашћења је резултат улоге које одређене заједнице имају, а које укључују нормативни аспект. И само поседовање ових овлашћења нужно укључује нормативне надлежности путем којих се трећим лицима установљавају финансијске обавезе. Ово обележје укључује међуопштинске заједнице са фискалним овлашћењима у систем фискалне децентрализације.<sup>272</sup> Фискална децентрализација постоји само у случајевима када нижи нивои власти (или квазивласти као у случају међуопштинских заједница) поседују уставом или посебним законом загарантовану надлежност у питањима која представљају елементе фискалног суверенитета.<sup>273</sup> Ради се, дакле, о неком од следећих права: да установе одређени порез и други јавни приход, да одлуче о његовом увођењу, висини, наплати и трошењу тако обезбеђених средстава. Фискална децентрализација данас у Европи представља правило, иако се она на различите начине може квантификирати. Иако не постоји јединствено решење у различитим државама, може се уочити да се у највећем броју случајева локалном нивоу

---

<sup>271</sup> Питање ревизије је чак и финансијски децентрализованим државама углавном централизовано. Контролу финансијског пословања целокупног јавног сектора, па и међуопштинских организација, најчешће врши централна ревизорска институција, тело независно од извршне власти, које за ревизију целокупног јавног сектора одговара државном парламенту. Друго, у мањој мери заступљено решење састоји се у постојању локалне ревизорске институције, односно службе. Такође, могуће је да не постоји државни систем ревизије, већ обавеза свих нивоа власти да у одређеним временским интервалима именују независне ревизоре из приватног сектора. Предмет ревизије обухвата законитост финансијског пословања, али се често он проширује и на питање ефикасности.

<sup>272</sup> О обележјима фискалне децентрализације, њеним облицима, ефектима и показатељима у европским државама више у: Хрустић, 2002.

<sup>273</sup> Више о томе у: Голић, 2011а, стр. 49–59.

препушта право увођења и одређивања висине одређених пореза и других јавних прихода, те одлучивање о трошењу тако обезбеђених средстава, док централни ниво углавном задржава право установљивања јавних прихода. У погледу администрирања јавних прихода постоје различита решења, која су одређена не само настојањем да се спроведе децентрализација, него и начином организације јавне управе.

Француска развија посебан режим опорезивања за одређене међуопштинске заједнице. Уставна реформа у Француској од 28. марта 2003. омогућава признавање локалних органа власти као финансијски независних у фискалном смислу. Приход од опорезивања и сопствени приходи, који укључују сопствене и заједничке порезе, представљају знатан део њихових укупних ресурса. Међутим, фискална аутономија органа власти и њихових групација је ограничена законом, који прописује основице и стопе.

У Француској је закон из 1992. године увео „јединствен порез на пословање” који укључује сложену расподелу локалних пореза на пословање између општина и заједница општина. Француска је 1999. године применила радикалне мере за увођење сталних субвенција из државног буџета за функционисање међуопштинских организација – „субвенција за међуопштинске функције“. Закон предвиђа механизам на основу којег се сматра да ће што је већи број услуга и пројеката којима управља један ентитет МОС-а, субвенције бити веће. Овим механизмом се знатно унапредила међуопштинска сарадња у овој земљи, јер су наведене субвенције постале основни мотив додатне интеграције.

Француска прави разлику између сопственог система опорезивања у оквиру ЕПЦИ и ЕПЦИ без сопственог система опорезивања. Они први су више интегрисани, поседују више функција и по својој природи представљају извесну федерализацију општина. Заједнице општина – „агломерацијске“ општине и градске општине – убирају порез директно из својих пореских извора, док се уније општина финансирају од ресурса обезбеђених од стране општина чланица. Овај сопствени систем опорезивања даје могућност веће независности органа у управљању и доношењу одлука. Укупно посматрано, на међуопштинске буџете отпада око четвртина од укупних локалних буџета и шестина националног буџета. Величина међуопштинског буџета има тенденцију повећања у поређењу са другим буџетима. Порески извори представљају 35%–40% у укупном буџету заједница, док локални порески извори представљају у

просеку 40%–45% средстава у буџетима локалних власти. Сопствени приходи (локални порези, приходи од такси, приноси од јавних услуга и коришћења међуопштинске имовине, донације, завештања) износе и до 60% међуопштинских буџета. Један од највећих ресурса за ЕПЦИ јесте порез на отпад домаћинства. Зајмови по групацијама износили су до 4 милијарде евра у 2003. години. Међуопштински органи такође добијају субвенције од државе, региона, департмана и општина. Године 2003, фондови финансијске помоћи и трансфери износили су 14 милијарди евра од укупних прихода од 47 милијарди, тј. 30% међуопштинских буџета.<sup>274</sup>

Фискална аутономија, посматрана као способност да се обезбеде финансијска средства од сопствених пореза која би, дакле, подразумевала да су међуопштинске организације јединице фискалне децентрализације, у ретким је случајевима дата међуопштинским ентитетима. Тако се приходи ових органа обезбеђују највећим делом од општина чланица, од државне помоћи, и помоћи од других субдржавних власти, које могу бити у виду наменских или ненаменских трансфера, грантова или накнада за вршење поверених послова или од стране развојних пројеката Европске уније. Следећи исти приступ, органи за међуопштинску сарадњу могу да наплаћују високе таксе за своје производе или услуге, што последично смањује доприносе од општина, као у Холандији.

У Италији се међуопштинска сарадња првенствено финансира путем субвенција. Региони располажу одређеним надлежностима у погледу уређивања система локалне самоуправе, између осталог у области међуопштинске сарадње. Региони обезбеђују читав систем субвенција за међуопштинско интегрисано повезивање. Износ субвенција варира у зависности од области услуга, типа сарадње, односно броја укључених општина. Треба нагласити да су у Италији, супротно Француској, субвенције за функционисање интегрисаних облика сарадње увек привремене, све то са циљем избегавања оснивања структура које се не могу одржати.

Међутим, у највећем броју земаља постоји обезбеђење прихода од унакрсног финансирања од стране више субјеката, од државе, региона (или вишег степена самоуправе), општина, што може да неутралише недостатак сопствених ресурса. Такав

---

<sup>274</sup> *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007*, 2007, стр. 52.



је случај Норвешке, Чешке, Шпаније, Мађарске, Словеније, Португалије, Белгије, Аустрије и Луксембурга.

Мађарска је пример државе у којој је крајем прошлог века дошло до значајне промене у систему локалне самоуправе и њеној организацији. Упркос томе, у Мађарској постоји најинституционализованија сарадња општина у поређењу са другим државама које су прошле процес транзиције. Она је успоставила и систем финансијског стимулисања међуопштинске сарадње. Наиме, 2004. године донесен је закон о вишенаменским општинским удружењима, која су јавноправног карактера. Овај закон предвиђа обезбеђивање малих грантова за оснивање удружења и њихово функционисање. Централна власт, дакле, обезбеђује фондове и програме за подршку функционисања међуопштинских организација. Износ субвенције зависи од броја укључених општина. У Мађарској се, на пример, снабдевање водом и оснивање постројења за прераду воде у неколико општина сматра приоритетним областима и МОС инвестиције могу примити државне субвенције од 50% укупног улагања, у зависности од величине становништва и прага потрошње воде.<sup>275</sup> Грант програми са експлицитним или имплицитним финансијским подстицајима за сарадњу (заједничка примена од стране неколико општина или праг минималне величине) такође су чести. Влада може да одобри оснивање грант програма која ће бити од користи једино пројектима које подносе две или више локалних власти. Услови сарадње међу општинама могу бити експлицитни (нпр. заједничка примена формалних услова за добијање гранта) или имплицитни (нпр. минимални праг величине општине је висок и захтева сарадњу између неколико општина). Фонд ЕУ за приступ и структурални фондови ЕУ функционишу управо на такав начин.

У Норвешкој се компаније за снабдевање електричном енергијом, које представљају посебан вид сарадње, финансирају од сопствених прихода, а поседују знатне буџете. Ипак, буџети за међуопштинску сарадњу у другим случајевима су ограничени у поређењу са буџетима других органа власти. Други облици међуопштинске сарадње немају сопствене приходе, већ се њихови приходи састоје углавном од ненаменских субвенција датих од стране чланова, а њихов износ опет зависи од величине популације, од карактера или примене услуге која се интегрисано обавља и посебно зависи од одлуке међуопштинских органа. У норвешкој

---

<sup>275</sup> Приручник за међуопштинску сарадњу: нацрт за унутрашње коришћење, 2009, стр. 23–26.



међуопштинској сарадњи постоји и екстерни тип финансирања (финансирање од стране виших нивоа), а намењен је једном од неколико могућих видова сарадње. Такво финансирање може да дође од стране региона или од државе, зависно од надлежности које се преузимају, и намењено је економском развоју, култури, основном образовању и основним видовима здравствене заштите. Компаније које подлежу под Закон о компанијама са ограниченом одговорношћу јесу финансијски независне. Слично решење се примењује и у Италији и у Финској, где је међуопштинска сарадња финансирана посредством комплексних система субвенција.<sup>276</sup>

Укупни национални буџет Финске за 2006. достигао је износ од 39,8 милијарди евра. Трошкови за све општине и обједињене органе општинске власти били су 32,3 милијарде евра, док је оперативни трошак (трошкови пословања) обједињених општина достигао износ од 7,7 милијарди евра. Финансијска средства за међуопштинску сарадњу обично долазе од општина чланица. Постоје плаћања корисника у случајевима посебне здравствене заштите и здравствене заштите за особе са инвалидитетом. Максималан износ плаћања је фиксиран уредбом владе. У оквиру пружања посебне здравствене заштите, општине плаћају за операције и лечење становништва. Када су у питању заједничка већа која организују струковно и политехничко образовање, основна финансијска средства долазе од државе по принципу процента у односу на јединичну цену. Обједињена општинска тела (ентитети) не добијају субвенције од региона. Тренутно је систем субвенционисања изузетно комплексан у смислу постојања различитих субвенција за три главна сектора. Међутим, принципи система добро функционишу и поштује се аутономија општина. Међуопштинска већа немају право да убирају порез.<sup>277</sup>

Иницирање међуопштинске сарадње увек је повезано са одређеним финансијским подстицајима. Иницијатори сарадње некад могу бити субјекти који се налазе мимо постојећег, правно уређеног система финансирања различитих форми децентрализованог вршења јавних послова. У том контексту посебно треба истаћи улогу различитих међународних институција, односно приватног сектора. На пример, грантови или средства добијена од институција као што је ЕУ или Светска банка, често служе финансирању великих пројеката у области животне средине, енергије,

---

<sup>276</sup> *Ibid*, стр. 54.

<sup>277</sup> *Ibid*.

снабдевања водом, инфраструктуре, који као неопходне постављају услове који нужно иницирају институционализовану сарадњу неколико општина. Међуопштинска сарадња је, дакле, то што може да помогне општинама да приступе средствима ЕУ за пројекте у области инфраструктуре или комуналних делатности. ИПА фонд ЕУ за земље кандидате/потенцијалне кандидате, као и структурни фондови ЕУ за земље чланице ЕУ веома често траже минималну величину пројекта који мала општина не може индивидуално постићи или експлицитно захтевају заједничке пројекте групе општина. Финансирање од ЕУ, такође, често захтева кофинансирање од стране корисника. Путем формулисања заједничких пројеката и удруживања средстава и капацитета, општине могу да испуне горенаведене услове. Приватне компаније исказују велико интересовање за добијање концесије за вршење комуналних делатности и улагања у модернизацију система за снабдевање водом, као и друге капацитете локалних самоуправа, који би обухватили територије неколико општина. Ипак, ови инструменти финансирања се углавном односе на временски и предметно ограничене области сарадње, те иако могу послужити као основ за даљњу интеграцију и настанак сталних организација, у највећем броју случајева ипак остаје на нивоу ограниченог пројекта.

У пракси скоро да не постоје чисти модели финансирања међуопштинских организација. Изузетак представљају краткорочни и једноставнији облици сарадње, који се углавном финансирају од стране субјеката те сарадње, према одређеним договореним критеријумима. Постојање различитих институционалних облика сарадње трајнијег карактера, који укључују различите субјекте, различите функције, различите циљеве, организационе облике, различите правне режиме – условљава постојање различитих модалитета финансирања. Чак и тамо где међуопштинске организације поседују сопствене изворе, они не покривају све расходе међуопштинске сарадње. Једини изузетак представљају приватноправне форме у области привредних делатности које су у принципу и основане с циљем остваривања добити. Јавноправне организације које чак располажу и сопственим пореским облицима, заједно са другим сопственим приходима, не обезбеђују сва потребна средства путем њих. Учесће општина и других укључених субјеката представља нужан извор финансијских средстава. Ово решење је и разумљиво имајући у виду да у свим облицима фискалне децентрализације, који између осталог нужно подразумевају сопствене изворе, постоји

плуралитет извора финансирања, где децентрализоване јединице знатан део средстава добијају путем трансфера с вишег нивоа и других врста прихода, као што су грантови или задужења. Такође, општинска партнерства су неретко мотивисана приступом одређеним финансијским фондовима, путем којих остварују значајна средства до којих самостално не би могле доћи. Један од основних начина подстицања и промовисања међуопштинске сарадње представља обезбеђење одређених наменских или ненаменских средстава намењених међуопштинском повезивању. У недостатку традиције међуопштинске сарадње, те промена до којих је дошло у државама које су крајем прошлог века промениле своје друштвено-економско и политичко уређење, а које се нарочито одразило на функционисање локалне самоуправе, оскудица средстава – чешће но други позитивни ефекти до којих се долази заједничким деловањем – условљава општине да се повезују, те да успостављају одговарајуће интегрисане облике сарадње у питањима из своје надлежности.

## 2. ОСОБЉЕ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ

Сталне међуопштинске организације захтевају постојање одређеног особља које би обављало послове из њихове надлежности. У погледу проблема особља међуопштинске сарадње, који би обухватао сва питања његовог ангажовања, положаја и статуса, постоји у упоредном праву неколико решења. Ипак, основни проблем се тиче ситуације у којој међуопштинска сарадња постоји, правно је загарантована, али она није детаљније правно уређена. Уз то, обележја појединих међуопштинских организација су веома различита, тако да се и у погледу особља међуопштинске сарадње често примењују најразличитија решења.

Једна од могућности јесте да међуопштинске организације имају сопствено особље које ће имати статус аналоган статусу особља у органима и службама општине (код јавноправних облика), односно статус регулисан општим нормама радног права (приватноправни облици). У погледу статуса запослених у органима локалне самоуправе постоје на европском правном простору бар три типа решења. Први тип подразумева да запослени у органима локалне самоуправе (и других децентрализованих јединица) имају правни положај и статус *државних службеника*

(Бугарска, Француска) Другом типу припадају државе у којима статус државног службеника имају лица запослена у органима и службама локалне самоуправе, али само она лица која раде на одређеним пословима и то углавном оним ауторитативног карактера, не и на помоћним, техничким и пратећим пословима (Белгија, Немачка, Финска и Мађарска). Трећи тип прихватају државе у којима запослени у органима локалне самоуправе немају статус јавних службеника, већ подлежу општем радноправном режиму (Словенија од 2002, Велика Британија, Чешка и Пољска).<sup>278</sup>

Друга могућност јесте да међуопштински органи немају властито особље, већ су то *постојећи кадрови општина*, који обављају интегрисане послове, према решењима која су уредиле саме општине. Општине се саме старају у погледу обезбеђења одговарајућег кадровског капацитета међуопштинске сарадње.

Трећа могућност би подразумевала постојање *заједничког особља* између међуопштинских организација и општина за одређене послове који су им заједнички (најчешће административни, канцеларијски, технички и слични послови). Ипак, честа је ситуација да се набројани модели комбинују, тако да у погледу одређених послова заједничке организације имају властито особље, док би у погледу других то било особље општина, односно у трећем случају, заједничко особље.

Генерално, у зависности од природе међуопштинске сарадње, односно да ли је она јавноправног или приватноправног карактера, зависи и начин на који је регулисан положај кадрова анагажованих на њеним пословима. Јавноправни облици углавном подразумевају и јавноправни статус особља, првенствено његовог професионалног слоја (локални јавни службеници), док се у погледу делегираних лица (као и непосредно изабраних у случају непосредног избора) примењивао посебан режим.<sup>279</sup> У одређеним случајевима, органи међуопштинске сарадње могу да ангажују кадрове из постојећих општинских органа, односно служби. Најчешћи случај ангажовања постојећих запослених постоји у случају интегрисања одређених општинских органа или служби. У том случају се, према договору општина, ангажују лица која су већ обављала те послове. Елементи њиховог положаја и статуса детаљније се регулишу

---

<sup>278</sup> Више о положају локалних јавних службеника у: Влатковић, 2009б, стр. 123–132.

<sup>279</sup> Пример су шпански *mancomunidad*-и где је управљачки слој делегиран по политичком критеријуму, те се на њега примењују норме о изабраним и постављеним лицима у општинама, за разлику од конзорцијума где се руководећа лица примају по професионалним критеријумима и задовољавају услове за статус јавних службеника.

међуопштинским споразумом. Такође, постоји и ситуација да међуопштинске организације, као посебна правна лица, самостално ангажују особље.

Ипак, суштински проблем представља питање када међуопштинска сарадња јесте загарантована и постоји могућност оснивања међуопштинских органа или организација (јавноправна форма), али нису уређена питања која су од значаја за њено функционисање, као што је то питање особља. У том случају *не може се олако узети да се на та лица примењује општи радноправни режим*. Положај лица која обављају послове у међуопштинским органима би начелно требало посматрати са становишта послова које они обављају (тамо где се та подела рефлектује на статус особља), односно да ли су то послови који подразумевају могућност ауторитативног иступања или послови неауторитативног карактера,<sup>280</sup> који су то послови према својој садржини, односно према правном основу (обавезни послови међуопштинских ентитета, послови из изворног делокруга локалне самоуправе, поверени послови). Наиме, они би у принципу требало да имају карактер локалних јавних службеника или лица која ће засновати класичан радноправни однос, зависно од карактера послова које обављају. Обављање истих или сличних послова, истим или сличним методама, од стране државе или органа децентрализованих јединица у остваривању права, обавеза или интереса правних субјеката, не трпи знатно другачије уређивање јавноправних елемената службеничког односа или поступања службеника. Локални службенички односи (у ширем смислу – који обухватају службенике свих децентрализованих јединица) би требало, стога, да буду у неопходној мери усклађени са положајем државних службеника, с обзиром да се ради о лицима са истим или сличним професионалним условима, пословима и захтевом за уједначеним поступањем. Поред тога, на овај начин се обезбеђује вертикално функционално јединство службеничког апарата.<sup>281</sup> Ипак, опредељење законодаваца у различитим државама није увек праћено истом логиком. Положај особља међуопштинске сарадње је искључиво у надлежности законодавца, који у његовом уређивању може да предвиди читав низ различитих решења. Ипак, у случају кад он не садржи изричите норме о статусу појединих лица која обављају функције у међуопштинским органима, могле би се, аналогно, применити норме о

---

<sup>280</sup> О ауторитативним и неауторитативним делатностима недржавних организација више у: Томић, 2002, стр. 250–253; Милков, 2009, стр. 95–96.

<sup>281</sup> Влатковић, 2009б, стр. 125–126.

локалним службеницима (тамо где је за њих предвиђен посебан, јавноправни статус) уколико је реч о интегрисаним организационим облицима у погледу којих је он предвиђен на нивоу локалне самоуправе која у њему учествује.

У вршењу послова локалне самоуправе, међуопштински органи иступају као њихови организациони облици, а вршењу поверених послова од стране виших нивоа као њихове локалне (подручне) јединице (органи) иако то формално-правно нису.<sup>282</sup> Имајући у виду да основне функције међуопштинских органа или служби произлазе из надлежности локалне самоуправе, те да се они могу посматрати и са становишта њиховог права да одређују властиту интерну управну структуру, у циљу њеног прилагођавања локалним потребама и ефикасног руковођења радом органа управе, и положај запослених у међуопштинским органима би требало да буде уређен на том принципу. Европска повеља о локалној самоуправи предвиђа да ће услови рада запослених у локалним властима бити такви да ће омогућити запошљавање висококвалитетног особља, способног и компетентног. У том циљу, осигураће се одговарајући услови и могућности за обуку запослених у управи, њихово одговарајуће награђивање, као и могућност напредовања у служби.<sup>283</sup> Анализом конкретних облика међуопштинске сарадње може се установити да се путем највећег броја појавних облика интегрисано врше одређене јавне службе. Те службе најчешће не подразумевају ауторитативно иступање, те се у погледу њих и не намеће потреба за постојањем јавно-правног статуса. Ипак, присутни су и случајеви где се интегришу послови који подразумевају ауторитативно иступање. Једном речју, да би се омогућило управљање одређеним пословима који су интегрисани, неопходно је постојање одговарајућег правног оквира који би подразумевао, сходно потребама и околностима које постоје код одређених облика сарадње, одговарајући положај и статус особља. Поред постојања сопственог особља које би – у ситуацији обављања послова нормативног карактера, послова који подразумевају ауторитативан наступ, односно вршење виталних служби, те послова који нужно прате претходно наведене, као њихова стручна основа – имало статус јавних службеника, у сврху рационализације јавља се решење које подразумева да се кадрови заједнички ангажују од стране међуопштинских

---

<sup>282</sup> Више о обележјима децентрализованих органа у вршењу изворних и поверених послова у: Милков, 2009, стр. 70–73.

<sup>283</sup> *Европска повеља о локалној самоуправи*, 1985, чл. 6. ст. 2.

органа и укључених општина, као и код привремених или повремених послова да се омогући преузимање појединих запослених лица између њих или привремено ангажовање трећих.

У складу са јавноправним моделом, међуопштински ентитети у Француској могу да запошљавају сопствене службенике. Трошкови ангажовања и обуке кадрова за групације са сопственим пореским системом достигли су 2,3 милијарде евра у 2002. години. ЕПЦИ могу директно да врше одабир кадрова, а пребацивање надлежности са општине на ЕПЦИ укључује и пребацивање услуга односно дела услуга тј. служби задужених за њихову имплементацију. Јавни службеници се такође могу делити између међуопштинских органа и општина. Локалним службеницима је дозвољено да раде само делимично за службу која је пребачена на ЕПЦИ. Њихов положај се регулише споразумом. Правила су учињена нешто флексибилнијим тако да општине могу да доделе све или део неке од својих услуга ЕПЦИ-јима и обрнуто. Видови такве доделе или расподеле послова су такође регулисани споразумом. Могуће је чак и да ЕПЦИ-ји са сопственим системом опорезивања позајме своје кадрове и услуге општини која за то има потребе. На захтев градоначелника већег броја општина које припадају ЕПЦИ-ју са сопственим ситемом опорезивања, ЕПЦИ може да одабере да ангажује једног или више полицајаца и да их колективно расподели на те општине.<sup>284</sup> У Белгији, такође, постоји посебно особље за међуопштинске послове код сталних организација.

У домену јавноправног режима, Португалија и Шпанија нуде два занимљива примера. У Шпанији органи међуопштинске сарадње имају исти карактер као локалне власти и запошљавају јавне службенике по истим правилима. У већини *mancomunidad*-а административне послове који су заједнички (секретар, финансијска контрола, канцеларијски послови итд.) обављају запослени из укључених општина. Они додају прековремени рад на своје постојеће радно време за општину и остварују додатну зараду за унију. Кадрови се зато заједнички бирају и запошљавају. *Mancomunidad*-и такође могу да ангажују и запосле приватноправна лица под истим условима као и локалне власти. На њих се примењује општи радноправни режим.

---

<sup>284</sup> *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR): Situation in 2007*, 2007, стр. 54.



Мешовити састав примењив на особље такође дозвољава и коришћење заједничког особља које деле општине и међуопштински органи. У Финској, особље може да буде заједнички ангажовано од стране општина и заједничких градских већа. Луксембург, Аустрија и Италија такође нуде занимљиве примере заједничког коришћења кадрова. У Италији, општине и органи међуопштинске сарадње оснивају заједничке службе као што су рачуноводствена одељења и општинска полиција. Секретар из градске куће ради за две или више општина. Општине обично склапају споразуме по питању коришћења заједничког особља у различито време. Међуопштински органи тако могу да запошљавају службена лица, у складу са јавним правом, која ће користити заједничке канцеларије. Особље унија општина укључује појединачно делегиране запослене од стране општина и особље које припада унији као таквој. Не постоје квоте за заједнички ангажовано особље. Зато што Италија примењује приватно право за већину запослених који припадају локалним властима, међуопштинско особље потпада под општи радноправни режим. Особље које заједнички обавља различите услуге такође може да прође посебне обуке.

Коначно, међуопштинско особље у неким земљама може да буде регулисано искључиво приватним правом. У Чешкој, међуопштински органи запошљавају особље искључиво под условима које прописује радно право, а општински службеници могу да обављају одређене послове за међуопштинске органе. Исто се примењује и у Бугарској, Литванији, Норвешкој, Шведској и у Великој Британији. У Норвешкој, међуопштински одређени органи не ангажују општинске службенике и међуопштинска сарадња је у овом домену регулисана Законом о компанијама са ограниченом одговорношћу. Међуопштински органи могу да запошљавају особље у складу са општим правилима радног права. Међутим, особље из општина може бити привремено пребачено на међуопштинске органе за одређене пројекте или послове.

### **3. ЕФЕКТИВНОСТ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ**

Ефективност међуопштинске сарадње представља *пресек њене корисности* у одређеном тренутку, с обзиром да се ради о комплексној, разноврсној, динамичној и мултифункционалној појави. За разлику од њених организационих или функционалних



аспеката, одговор на питање корисности је знатно теже дати у нешто прецизнијем облику јер се околности у оквиру којих се развија показују као сувише сложене и променљиве да би се путем одговарајућих, прецизних и проверљивих метода могле утврдити на неком општепримењивом нивоу. Број административних нивоа сваке земље, подела надлежности између различитих нивоа власти, обим аутономије локалне самоуправе, број и величина општина, развијеност њихових капацитета, традиција, као и политичке околности – у великој мери одређују потребу и потенцијалну корист од међуопштинске сарадње.

Процена њеног функционисања и ефективност ипак су кључне теме и све земље истичу њихов значај, настојећи да је на одређени начин вреднују, посебно имајући у виду да је ефективност главни разлог за развијање међуопштинске сарадње. Међутим, некада је компликовано, скупо, нецелисходно мерити резултате међуопштинске сарадње, имајући у виду бројност облика у којима се испољава, циљеве због којих се институционализује, променљивост показатеља који би установили конкретне резултате њене ефективности. Ипак, чини се да постоји општеприхваћен став да је међуопштинска сарадња позитивна и корисна ствар у функционисању локалне самоуправе и уопште процеса децентрализације, чак и ако не постоје ажурирани и прецизни подаци који би то поткрепили. Међутим, бројност облика испољавања утиче на разнолику слику јавности и расположења у појединим земљама према њеним ефектима.

Међуопштинска сарадња сматра се практичним инструментом за постизање стратешких циљева, у одсуству других практичних или политички изводљивих алтернатива, као што је територијална реформа. Њен основни циљ представља рационализација и побољшање пружања јавних услуга, односно вршење локалних послова који захтевају координацију, заједничко планирање или наступ ка трећима. Настојања централног нивоа да пренесе нове надлежности на локални ниво често иду упоредо са мерама промоције међуопштинске сарадње, како би јавне услуге, односно други јавни послови били вршени на делотворан начин.

Иако су области међуопштинске сарадње веома широке, те у највећем броју случајева не садрже механизме за утврђивање егзактних показатеља ефеката сарадње, могуће је истаћи оно што се на основу праксе сарадње истиче као предност функционалног интегрисања у појединим питањима. У погледу заједничког планирања

друштвено-економског развоја, као функције која подразумева нешто чвршће облике сарадње као његова предност би се, на пример, могло истаћи да укључује координисање активности, боље сагледавање ресурса, те могућности њиховог рационалнијег коришћења, који воде ка комплементарности, синергији и ка ефикаснијим резултатима. У вези са заштитом животне средине, заједничко планирање, координација или обједињавање активности које покривају питања повезана са заштитом од загађивања (које нпр. потиче, односно производи исте последице у неколико општина, или производи последице у другој општини у односу на локацију загађивача) – омогућава, поред уштеде у трошковима (трошкови улагања, земљишта и трошкови менаџмента), знатно боље ефекте у тој сфери локалне надлежности него што је то случај са диференцираним наступом. У области комуналних делатности, узајамно улагање средстава, смањење трошкова, на пример, за дистрибуцију воде и канализације, одвоз смећа или другог чврстог отпада, одржавање чистоће, привлачење донација од владе или приватних инвеститора постизањем минималне економске величине, само су неки од ефеката сарадње. Сарадња у области јавног саобраћаја, посебно у урбаним срединама, обезбеђује рационализацију и успостављање повољнијег система јавног превоза. Велики системи јавног превоза могу лакше привући интересовање приватних инвеститора и пружити довољно простора за менаџмент и модерне оперативне структуре.

Неке земље, попут Италије и Норвешке, пажљиво прате ефекте сарадње, те стварају решења и предузимају различите мере с циљем да створе механизме за повлачење из аранжмана са недовољном ефективношћу. Остале земље заузимају нешто више резервисан став о ефективности међуопштинске сарадње. Француска, Шведска, Финска, Холандија и Швајцарска имају подељене ставове по питању потребе вредновања ефективности појединих облика међуопштинске сарадње.

У Холандији је тренд да се оснажи и унапређује међуопштинска сарадња, са што мањим учешћем приватних партнера. Приватни видови сарадње су довели до значајних резултата, али сарадња на линији јавног права и убудуће ће имати пресудну улогу, посебно у случају општина (првенствено када је у питању заједничко планирање, координација локалних политика и пружање услуга). Развој сарадње је међутим довео до бирократског преоптерећења, пораста броја састанака и дебата на исте теме. Стога, тренд је у правцу увођења више комерцијалног приступа, приступа

који је био евидентан и раније, а који треба да се унапређује у правцу веће транспарентности и успостављања равнотеже између трошкова и користи од сарадње. Комерцијални приступ ће такође омогућити флексибилнији поглед на сарадњу, односно уређење њених организационих аспеката. Са становишта ефективности, могућност за доношење одлука, брзина доношења одлука и однос цене тј. коштања и користи сарадње пуно зависе од специфичне области у којој се одвија сарадња. Две трећине општина је задовољно овом праксом, пружањем услуга и административним учинком. Две трећине је незадовољно координацијом политике. Па ипак, постоји генерално слагање да је боље за општину да постоји сарадња.

У Шведској постоје различити ефекти у погледу различитих облика сарадње. Основни фактор ефективности јесу области у којима долази до институционализоване сарадње. Одређена скорашња истраживања показују да је међуопштинска сарадња економски одржива и ефективна када су у питању животна средина, планирање, изградња и јавни радови, и техничке области. Она доноси предности у обиму, тј. у квантитету који може да ојача њене организационе капацитете. Шира база становништва остварена у оквиру међуопштинске сарадње олакшава налажење компетентног, тј. квалификованог кадра и менаџера. Такође, чини се да је мање ефективно када се сарадња одвија у областима обезбеђивања социјалне сигурности и појединачне неге, чија је реализација у општинској надлежности јер су ово услуге које морају бити обезбеђене и пружене у местима у којима људи живе. Овде нема предности у смислу обима, а велики трошкови трансакција се не мењају чак ни када је већи сектор којим се управља и руководи. Међуопштинска сарадња заснована на уговорима нуди предности са демократске тачке гледишта, с обзиром на то да скупштинама омогућава приступ активностима везаним за сарадњу, а скупштине су те које доносе одлуке. Овај правни основ такође дозвољава јаснију поделу трошкова и ефективније коришћење ресурса. Међутим, таква уговорна сарадња не нуди никакву могућност за трансфер општинских делатности на друге општине независно од тешкоћа везаних за примену регулативе јавних набавки.<sup>285</sup> „Федерализована“ удружења локалних самоуправа, која представљају најинтегрисанији модел сарадње, не дозвољавају довољно широко учешће у одлучивању. Једна од чланица оваквих удружења може да се покаже као доминантна. Ипак, повећање броја међуопштинских

---

<sup>285</sup> *Ibid.*, стр. 56.

партнерстава је резултат потребе за већом ефективношћу у јавном домену. Децентрализација државних функција на општине је створила већу потребу за стручњацима на општинском нивоу, што је подстицај малим општинама да практикују сарадњу. Мањак демократског легитимитета је засигурно слаба тачка међуопштинске сарадње.

Постојање различитих, динамичних и промењивих облика међуопштинске сарадње, посебно у „градовима-регионима“ јесте једно од основних обележја овог процеса у Немачкој. У последњих неколико година је карактеристична тенденција ка повећању флексибилнијих, неформалних приступа као и веће опредељење ка једнонаменским удружењима. Што се тиче неформалних приступа, у немачкој јавности се наглашава да се они одликују атмосфером консензуса, која води ка неутрализацији незадовољства свих учесника. Ово обележје их чини популарним средством међу општинама. Оно што сасвим често остане по страни јесте да оваквим облицима недостаје шири приступ јер су они углавном концентрисани само на уско дефинисане регионе. Ове мреже су слично структуриране и углавном неспорне. Оне обухватају „лаке“ заједничке активности и не тичу се заједничког решавања „крупнијих проблема“. За најпопуларније облике нису проблематична критична питања као што су расподела финансија и трошкова или одговорности међуопштинских институција и организација. У Немачкој су углавном изостављене из разматрања неке дилеме које у другим земљама привлаче већу пажњу јавности, као што су „дефицит“ демократске контроле кроз трансфер јавних функција на нелегитимисане заједничке органе и даље уситњавање политичко-административних структура у градским подручјима. Врло често ове структуре карактерише све збуњујући заплет општина, владиних и регионалних организација и институција, као и јавни, приватни, или неформални кооперативни приступи са различитим актерима, функцијама и јурисдикцијама. Иако је потреба за координацијом у градским подручјима и у метрополитским областима широко прихваћена и често заговарана, приступи оријентисани ка координацији и сарадњи у широј области релативно су ретки у Немачкој. Ако изоставимо суседство и удружења за регионално планирање одговорна за планирање коришћења земљишта и утврђивање регионалних планова, онда заправо само мали број области спроводи вишенаменски приступ за сарадњу. Углавном су то градски региони из разлога који су првенствено економског карактера, који се суочавају са снажним притиском

конкуренције на националним и међународним нивоима. Ипак, несумњиво је да су одређене међуопштинске интеграције, као што су управне заједнице, градски региони, удружења за регионално планирање и сл. донеле читав низ позитивних ефеката, који се огледају у елиминисању потребе за већим захватима у постојећу територијалну организацију у појединим покрајинама и у увођењу нових нивоа, односно територијалног преобликовања постојећих округа.

Међуопштинска сарадња *не представља универзално решење* за проблеме у функционисању локалне самоуправе. Пракса у различитим државама управо указује на постојање више облика сарадње, са различитим субјектима, функцијама и положајем, зависно од ефеката који се путем ње желе остварити. Такође, сваки од њих је прошао кроз одређени *еволутивни пут*, прилагођавајући се променама до којих је долазило у систему локалне самоуправе, односно у друштвено-економском и политичком систему. Државе које поседују дужу традицију међуопштинске сарадње, за које бисмо могли утврдити да имају развијену и ефективну међуопштинску сарадњу (пример Француске, Белгије, Холандије, Италије, Шпаније и Финске), обилују примерима да су се неки облици током времена угасили, настајали су нови, долазило је до релативно честих промена у организационом, функционалном и управљачком аспекту. Међутим, управо се њихов изведени, а самим тим и знатно променљивији карактер у процесу децентрализације може сматрати једном од основних предности. Оне су подобнији инструмент за прилагођавање скоро по правилу ограничених капацитета локалних самоуправа променљивим околностима друштвеног, политичког и економског живота, који пред њих постављају високе захтеве као примарним облицима политичке организованости.

Међуопштинска сарадња може да поседује и одређене *негативне ефекте* који се морају узети у обзир приликом њеног уређивања и спровођења. Многи од ових нежељених ефеката зависе од правног облика међуопштинске сарадње и/или одредби интерних правила договорених између укључених општина.

Као један од основних негативних пратилаца међуопштинског, првенствено интегрисаног повезивања јесте скоро редовно удаљавање услуга од дела њихових корисника. Оснивање заједничких организација које обављају послове који подразумевају директан контакт са грађанима (управни послови, јавне службе) неминовно доводи до њихове *концентрације*, односно физичке дислокације из

општина које су укључене у сарадњу у један центар. Разлози економичности имају пресудан карактер, али се они могу посматрати и мерити са различитих становишта, првенствено са становишта грађана и учесника сарадње. Концентрација тих послова у један центар чини их удаљенијим, а самим тим и скупљим и мање доступним грађанима који су њихови корисници. Ипак, ова уопштена констатација не може представљати правило за све облике сарадње. Наиме, некада је постојање одвојених, самосталних организационих облика унутар сваке општине за поједине општинске послове индиректно скупље за њихове кориснике, јер захтева издвајање већег обима јавних средстава за њихово финансирање. Уштеде до којих долази интегрисањем могу послужити за покривање негативних ефеката њихове дислокације. Но, ситуација није увек једноставна. Као прво, грађани немају увид, или прецизније, интересовање за трошење јавних средстава, те самим тим они не прате њихове токове, тако да евентуално алоцирање уштеђених средстава не бива схваћено као корист. То са собом носи одређене политичке последице које су резултат нерасположења грађана. Такође, концентрација послова може да послужи као изговор да се уштеђена средства алоцирају ка другим наменама, које нису везане са циљевима међуопштинске функционалне интеграције. Ипак, то питање превазилази разматрања која се тичу међуопштинске сарадње и задиру у питања конкретне локалне политике. Поред корисности која произлази из уштеда у трошковима, односно бољих ефеката услед обједињавања капацитета (економских, управљачких и персоналних), међуопштинско удруживање може представљати нужност. Вршење појединих послова није могуће уколико оно није праћено одговарајућом „базом“, било да се ради о територијалној, економској или о културној основи, односно броју корисника. Алтернатива централизацији тих послова представља њихово међуопштинско вршење, тако да упркос удаљавању од корисника они задржавају децентрализован карактер. Са економског становишта, дакле, интегрисани посао постаје функционалнији и ефикаснији, али из перспективе грађана, чак и када она није објективно утемељена, иста је мање погодна због удаљености интегрисане јединице за пружање услуга, односно вршење других послова. Стога, постојање одговарајућих механизма за евалуацију међуопштинске сарадње, као и обезбеђење јавности рада свих локалних јавних субјеката у мери која ће и неупућеним грађанима омогућити једноставан увид, представља основну компоненту у обезбеђењу ефективне међуопштинске сарадње.

Зависно о којем организационом облику се ради, односно на који начин се управља међуопштинском сарадњом, може се разматрати и питање процеса одлучивања. Ипак, правна природа појединих облика суштински одређује ово питање. По свом карактеру, међуопштинска сарадња, сем у случају споразума о пружању услуга међу општинама, подразумева заједницу више субјеката, који су укључени на одговарајући начин у управљање сарадњом. Приватноправни облици удруживања садрже класична решења одлучивања. Њихова флексибилнија форма их чини прихватљивим у читавом низу случајева. Општине, често и приватноправни субјекти бирају форму предузећа, односно приватне установе за вршење једног броја послова, нарочито оних у погледу којих не постоји доминантан положај јавног сектора, односно у којима више долази до изражаја тржишни критеријум. За разлику од њих, јавноправне форме скоро редовно одликује сложенија унутрашња структура. Преношење битнијих функција на међуопштинске заједнице, односно кумулација више њих у оквиру једног организационог облика скоро увек води ка *сложеном управљачком механизму*, који обухвата сложенији *систем интерне структуре* међуопштинске организације или *сложенији поступак одлучивања* унутар ње (он може да обухвата консултовање општина и других субјеката, њихово усаглашавање, обезбеђење сагласности, односно „уздржавања“ од примене неких одлука итд). За неке одлуке потребно је консултовати представничка тела партнерских општина. Генерално, одлучивање је компликованије него у случају кад се ти послови обављају унутар самих општина јер укључује више доносилаца одлука, а уз то, често недостају одредбе за одређивање хијерархије како би се изашло из могуће блокаде. Чак и јавноправне форме остављају већи ниво слободе општинама да споразумно уреде питање заједничког одлучивања, што у условима непостојања искуства, стручног знања или неповерења међу партнерима доводи до непотпуних или компликованих решења о одлучивању.

Проблем *разграничења функција* код интегрисаних облика сарадње представља веома чест проблем који утиче на ефективност процеса сарадње. Због инертности бирократских структура или локалних политичких односа, односно непостојања спремности да се интегришу одређени послови, а тиме и удаље од директне контроле општина, долази до тога да општински органи и даље обављају одређене активности које су поверене међуопштинским институцијама. До тога долази у случају договора који представљају компромис између настојања за потпуном самосталношћу општина



у одређеним пословима и потребе за њиховом интеграцијом између више њих. У том случају се поједини послови који представљају функционалну целину раздвајају, све с циљем да се створи привид да општине и даље остварују одговарајући утицај. Дисфункционалност је природна последица таквог договора. Такође, дисфункционалност може бити последица неусклађености решења о локалној самоуправи и специфичних решења о међуопштинској сарадњи. Преклапања надлежности, непотпуност решења о сарадњи која остављају могућност „лутања“ општина при уређивању конкретних облика, неусклађивање унутрашње организације са применама до којих долази успостављањем сарадње, само су неки од узрока неефективне сарадње. Преклапање функција француских заједница са општинама је од стране француског суда ревизора описан као „хаотични систем партнерства“.

*Механизми друштвене контроле* над општинским органима поседују знатно већу стабилност него што је то случај са међуопштинским телима. Институционална међуопштинска сарадња подразумева сложене институционалне поставке које углавном (сем у неким експерименталним случајевима) не подразумевају непосредни демократски легитимитет. Доношење одлука је, скоро по правилу, знатно мање јавно него у раду органа у појединим општинама.<sup>286</sup> Уз то, менаџерски начин управљања, без било каквог демократског легитимитета, са веома мало демократских инструмената, представља знатно чешће решење него што је то случај код општинских послова. Успостављање адекватног система друштвене контроле је, стога, много већи изазов. Да ли постоји недостатак транспарентности или не – увелико зависи од правног облика сарадње и одредби споразума којим се она успоставља. Ипак, решења у одређеним државама (која имају тенденцију преузимања) показују да се проширење учешћа грађана и јавности све више узима у обзир. Интегрисана међуопштинска сарадња значи и поделу политичке моћи и престижа. Управо су због тога општине понекад неодлучне по питању укључивања у сарадњу, односно да у њој активно учествују. Њихове амбиције, политички интереси или калкулације, као и тешкоће у постизању компромиса могу да доведу до сукоба, блокаде и прекида сарадње.

---

<sup>286</sup> Као што је у делу о демократском легитимитету већ истакнуто, проширују се инструменти путем којих би грађани узели учешће у функционисању међуопштинских тела (организација), но постојећа решења, иако формално омогућавају (путем разних брошура, интернет страна, поступака одлучивања итд.) не бивају коришћена од стране грађана који уопште губе интерес за питања која се тичу рада локалних органа, а поготово у погледу посебних међуопштинских тела, која су им често и физички удаљенија.



## ДЕО IV – КОМПАРАТИВНИ ПРЕГЛЕД МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ У ЕВРОПИ

Међуопштинска сарадња представља део система локалне самоуправе у свакој од европских држава. У неким она има дугу традицију, мноштво облика у којима се појављује, постојана је и подложна еволутивном развоју, са основном сврхом да унапреди децентрализовани систем власти, односно функционисање локалне самоуправе. У другим пак она се налази у фази развоја. Њена појава, улога и облици испољавања често нису толико одређени потребама за организационим прилагођавањем одређеног управног система захтевима које намећу околности динамичног друштвеног развоја и стабилизација политичких институција (као што је то локална самоуправа), већ првенствено захтевима који се пред њих постављају у погледу којих могу да остваре конкретну, краткорочну корисност (приступ одређеним финансијским фондовима). Нестабилност или недовршеност политичког или административног система појединих држава, односно недостатак традиције сарадње и споразумевања на локалном нивоу додатно успоравају институционализацију међуопштинске сарадње.

У Европи се могу уочити бројни примери изузетно делотворне сарадње, која се показала као решење за бројне структурне проблеме локалне самоуправе, али и вертикалне организације власти уопште. Путем ње су обезбеђења решења која су алтернативно захтевала радикалне захвате у територијалној организацији. Такође, она се показала као механизам обезбеђења регионалне политике, развојних циљева, јавно-приватног партнерства и територијалне хармонизације.

Компаративна анализа указује на постојање бројних облика у којима се међуопштинска сарадња остварује. Ти облици се разликују од једне до друге државе. Такође, разликује се и улога и значај различитих форми међуопштинске сарадње. Околности које стварају потребу за међуопштинском сарадњом у неком институционалном облику су другачијег карактера, значаја и ефекта. Ипак, без обзира на факторе који је одређују или обележја конкретних решења, међуопштинска сарадња

представља врло распрострањену појаву. На основу њене заступљености може се извести закључак о месту и улози која јој у локалном систему управљања припада.

## 1. ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ О МЕЂУОПШТИНСКОЈ САРАДЊИ

Међу европским државама постоје значајне разлике у погледу положаја, улоге и организације локалне самоуправе. Њена распрострањеност, историјски развој али и функције које је у одређеном времену имала неминовно воде ка различитим системима међу којима се на основу неких од системских обележја запажају и одређене сличности. Разлике у погледу државног уређења, историјских околности и традиција, демографске и етничке структуре, економских и политичких система пресудно су одредили систем локалне самоуправе, његове елементе и њихову међусобну корелацију. Ниво различитости је сувише велики да би се, сем на знатно високом нивоу општости, говорило о општеприхваћеном моделу локалне самоуправе, иако би се у суштинском смислу, који уосталом представља социјални основ локалне самоуправе, могле уочити одређене функционалне сродности. Различитости се манифестују у територијалној основи, постојању више нивоа на којима се организује, у типовима локалних јединица, садржају виших јединица (мешавина државних, регионалних и локалних послова), садржају и природи локалних функција, аутономности локалне самоуправе и уопште у систему односа са вишим нивоима, организацији власти, системима финансирања.<sup>287</sup>

Међу европским државама могли би извршити поделу која се не заснива на суштинским обележјима система локалне самоуправе, већ првенствено према његовој сталности и стабилности. У прву групу би могли сместити државе које се одликују ефективном разноликошћу локалног организовања, стабилном, развијеном и садржајном локалном самоуправом која поседује богату традицију и сматра се једним од основних принципа демократског друштва. Локална самоуправа у свакој од ових држава је подложна променама, континуираном проблематизовању и нормативној доградњи, нарочито имајући у виду проширење њене друштвене и политичке улоге у процесу проширења и стабилизације социјалних функција државе (држава благостања)

---

<sup>287</sup> Више о разликама међу моделима локалне самоуправе у: Блажић, 2011, стр. 143–145.

од средине прошлог века. Локална самоуправа у овим земљама прати процесе друштвеног развоја, обликујући се према његовим потребама и захтевима. Тренд модернизације, стратегијског управљања, новог јавног менаџмента, информационе технологије у локалном управљању, развој јавно-приватних партнерстава, економичност као принцип рада, хоризонтална и вертикална сарадња и конкуренција, неки су од процеса који обликују развој локалне самоуправе у стабилним системима.

За разлику од њих, промене економског, друштвеног и политичког система у земљама тзв. источног блока довеле су до корених промена државне организације и свих њених институција. Те промене су у први план истакле промену административно-управљачких структура на свим нивоима. Тај процес се означава као процес транзиције ка новим, демократским формама организације власти, која подразумева и децентрализацију као једно од важнијих обележја.<sup>288</sup> Промена концепта локалне самоуправе је генерално обележје наведених система. У сваком од њих се трагало за обликом организације који ће одговарати захтевима новог друштвено-економског и политичког система, односно тржишне привреде и политичког плурализма. Изградња нових институција је у знатној мери преобликовала постојеће концепте локалне самоуправе, усмеравајући их ка тзв. класичним решењима, испробаним у државама са стабилним правним системима и стабилном локалном самоуправом. Стари концепт локалне самоуправе је у потпуности напуштен, а процес изградње новог концепта доживљава бројне тешкоће, како на стратегијском, концепцијском, тако и на оперативном плану. Прва фаза трансформације се може описати као потпуна централизација и маргинализација локалне самоуправе, а друга, постојећа, као процес њеног децентрализованог институционализовања. Трајност процеса изградње нових институција указује и на извесна „лутања“. Наиме, земље у транзицији су олако приступале „преписивању“ институционалних решења развијених европских држава, а локална самоуправа је један од најтипичнијих примера. Ипак, коришћење институција из других система може на први поглед да изгледа једноставно и делотворно, али интегришући фактори различитих друштвених заједница базирани

---

<sup>288</sup> Демократија као трајно и декларисано опредељење свих земаља које су крајем осамдесетих или почетком деведесетих укорачиле у процес транзиције подразумева поред пуне прокламације и веома комплексан садржај, прилагођен времену у којем живимо и постојећим потребама савременог друштва. Прокламована демократизација обухвата промену у скоро свим аспектима друштвеног живота и организовања, како у идеолошким, тако и у економским, политичким, административним, међународно-интеграционим и другим моделима и обрасцима.

су на различитим традицијама, својствима, околностима и потребама. Фактор интеграције у једној средини, некритичким преузимањем у другој, са различитом историјом, традицијом, културом, потребама и навикама може да доведе до дезинтеграције, друштвеног неспоразума или конфликта. Успешност појединих институција у Западној Европи није била довољна гаранција за њихову примењивост у „чистом облику“ и у земљама које су трагале за новим (тј. туђим, опробаним, а често и аутокритикованим) решењима, не водећи довољно рачуна о потреби очувања сопствене индивидуалности.<sup>289</sup>

Потреба да се успоставе принципи који би за циљ имали кодификацију најбољих пракси, заштиту и унапређење локалне самоуправе на европском нивоу резултирала је усвајањем Европске повеље о локалној самоуправи од Савета Европе 1985. године.<sup>290</sup> Њен циљ је да умањи *недостатак заједничких европских стандарда* за одређивање и очување права локалних власти које су најближе грађанима и да им омогући да ефикасно учествују у одлучивању о питањима од њиховог непосредног интереса. Иако представља веома флексибилан документ, са принципима који обезбеђују прилагођавање веома различитим системима локалне самоуправе и уопште околностима које их детерминишу, Европска повеља о локалној самоуправи је први мултилатерални и међудржавни правни инструмент који дефинише и чува основне принципе локалне самоуправе као једног од стубова демократије.<sup>291</sup> Повеља садржи принципе који се односе на различите аспекте система локалне самоуправе, обавезујући стране потписнице на примену основних правила којима се гарантује политичка, административна и финансијска аутономност локалне самоуправе.

С обзиром да не постоје други правни документи који би на супранационалном нивоу регулисали питања међуопштинске сарадње, решења у Европској повељи о локалној самоуправи представљају једини *правни стандард* по том питању на европском простору. Ипак, имајући у виду да се један члан Повеље посебно односи на питања међуопштинске сарадње, јасно је да је издигнута на ниво основних принципа

---

<sup>289</sup> Више о изградњи институција у транзиционим друштвима, те о некритичком преузимању решења из друштава (идеологија) које су стигматизоване „модерним“ у: Цветковић, 2002, стр. 27 и даље.

<sup>290</sup> *European Charter of Local Self-Government ETS No. 122.*

<sup>291</sup> Miličević, Pašić, Zloکارа и Štić, 2001, стр. 29.

овог документа у циљу обезбеђења политичке, административне и финансијске самосталности локалне самоуправе.<sup>292</sup>

Повеља гарантује у члану 10 *право на сарадњу* јединицама локалне самоуправе у вршењу својих надлежности. Такође, у истом ставу се предвиђа могућност да оне заједнички оснивају конзорцијуме ради обављања послова од заједничког интереса, у складу са условима који су утврђени законом.<sup>293</sup> Дакле, овом формулацијом се, на уопштен начин, дозвољавају сви до сада поменути облици сарадње, али се прави извесна дистинкција између одређених облика сарадње.

Облици сарадње који не подразумевају стварање заједничких органа, служби, удружења, првенствено неформална сарадња, форуми и уговори, представљају могућност која произлази из самог својства правног субјективитета, те за њено остваривање није неопходна правна гаранција сарадње. Дакле, смисао гаранције на сарадњу у овом контексту превасходно се односи на отклањање могућности виших нивоа да услед политичких или ма којих других разлога забране, односно онемогуће међусобну сарадњу јединица локалне самоуправе.

Друга реченица члана 10 Повеље има већи значај за остваривање међуопштинске сарадње у свим оним значењима и ефектима који су до сад помињани. Наиме, њом се омогућава стварање интегрисаних облика. Термин конзорцијум у овом случају би обухватао све интегрисане облике, као што су заједнички органи, службе и удружења.<sup>294</sup> Ипак, организациони аспекти тог удруживања, као што су правни основ, субјекти, територијална аутономија, правна аутономија и менаџмент интегрисаних форми могу у већој или мањој мери бити предмет законске регулације, односно ограничења. При постављању услова законодавац ипак мора водити рачуна о карактеру овог института, како превеликим захватањем у аутономију локалног нивоа при успостављању конзорцијума (одређивању обавезне сарадње, територијалног опсега и других организационих аспеката) не би од њих начинио посебан ниво власти, односно јавну службу која би изгубила локални (децентрализовани) карактер, а

---

<sup>292</sup> *Foreword for Publication of European Charter of Local Self-government, 2002.*

<sup>293</sup> *Европска повеља о локалној самоуправи, 1985, чл. 10, ст. 1.*

<sup>294</sup> „Међуопштинска сарадња може имати облик успостављања конзорцијума или федерација власти, иако правни оквир за формирање таквих органа може бити предвиђен законом.“ (*Образложење Европске повеље о локалној самоуправи, 1986, стр. 3.*)

преузимала би део локалних надлежности чиме би се извршила централизација, што нипошто не представља интенцију овог члана.<sup>295</sup>

С тим у вези, од значаја за ово излагање јесте право локалних власти да одреде сопствену унутрашњу административну структуру како би је прилагодили локалним потребама и обезбедиле ефикасну управу.<sup>296</sup> Ако су предмет сарадње локалне надлежности, могућност самосталног регулисања интерне управне структуре у општинама не би смела да путем закона буде у већој мери ограничена када су у питању међуопштинска тела. Право на самоорганизовање као темељно право локалне самоуправе у супротном би било знатно сужено јер би у погледу интегрисаних функција, као дела материјалног супстрата<sup>297</sup> локалне самоуправе, важио другачији принцип. Сврха евентуалних законских органичења и услова треба да се односи на друге вредности као предмет заштите, као што су именовање организационих форми, равноправност укључених општина, надзор, демократска контрола, поступци и сл.

Друга могућност у вези са гаранцијом права на интегрисану сарадњу јесте да закон остави пуну слободу јединицама локалне самоуправе да уреде сва питања која се тичу организационог аспекта. Јасно је да закон такво удруживање не може искључити, односно суштински онемогућити путем постављања услова који се не могу испунити. С друге стране, чак и у случају да се путем закона не предвиди могућност интегрисане сарадње (заједнички конзорцијуми), она би се могла остваривати у режиму приватног права. Постојање правног субјективитета и начина на који су уређена својинска права овог нивоа власти одређују могућност интегрисане сарадње у форми заједничких предузећа, установа, удружења приватноправног карактера. Дакле, наведене одредбе о интегрисаној сарадњи се односе на јавноправне облике сарадње.

---

<sup>295</sup> Конгрес локалних и регионалних власти наглашава да је „развој међуопштинске сарадње од суштинског значаја, имајући у виду бројне изазове са којима се суочавају локалне власти, попут потребе за стварањем ефикасних модерних друштава у контексту децентрализације и глобализације, како би се одговорило растућим и све комплекснијим друштвеним захтевима и потребама мобилнијег, каткад претерано фрагментираниог становништва (велики градови, мале општине, фрагментација општина, слабо насељена сеоска подручја итд.) (Институционални оквир за међуопштинску сарадњу: Препорука 221, 2007, чл. 4 ст. 1).

<sup>296</sup> *Ibid.*, чл. 6. ст. 1

<sup>297</sup> Благојевић (2000, стр. 94) говори о политичко-организационој (самоуправност) и материјалној компоненти локалне самоуправе (надлежности).

Функционални аспект сарадње је одређен Повељом и то су надлежности локалне самоуправе. Иако гарантује принцип супсидијарности,<sup>298</sup> Повеља оставља веома широк оквир законодавцима да по свом нахођењу уреде питање вертикалне дистрибуције надлежности, чиме се одређује и функционални аспект интегрисаних облика сарадње. Наиме, свака надлежност локалне самоуправе генерално може бити предмет сарадње, ипак нису сви организациони облици подобни да интегришу сваку од надлежности, као што се регулисањем појединих области друштвеног живота неке од њих могу посредно искључити од интегрисања. Ипак, Повеља не искључује могућност да се законом који би уређивао ово питање и област сарадње прошири евентуалним поверавањем других (државних) надлежности међуопштинским организацијама. Ту се у обзир могу узети строжији захтеви утврђени законом. Ипак, имајући у виду да представљају међулокалне субјекте, решење Повеље о повереним пословима може бити релевантно усмерење законодавцу. Оно подразумева да тамо где су локалној самоуправи овлашћења додељена од стране централне или регионалне власти, локалним органима власти ће, у мери у којој је то могућно, бити дата пуна слобода одлучивања у прилагођавању својих активности локалним условима.<sup>299</sup>

У другом ставу члана 10 Повеље гарантује се право на припадност удружењима на националном нивоу, која за разлику од претходно помињаних интегрисаних облика за вршење локалних надлежности имају улогу заштите и унапређења заједничких интереса. Нису успостављени никакви ограничавајући услови за таква удружења, она могу бити националног, регионалног, субрегионалног нивоа, те имају улогу првенствено у заједничком наступу ка трећим лицима, посебно вишим нивоима. Ово право не подразумева само по себи признавање својства обавезног партнера вишим нивоима власти.

Такође, Повеља гарантује и право на припадност међународним удружењима, као и да под могућим законом утврђеним условима сарађују са локалним властима других држава.<sup>300</sup> Дакле, овим документом локалној самоуправи се признаје могућност сарадње, али не и интегрисаних форми са локалним властима других земаља. За разлику од гарантовања права на сарадњу у првој реченици овог члана, где је суштина

---

<sup>298</sup> *Европска повеља о локалној самоуправи*, 1985, чл. 4.

<sup>299</sup> *Ibid.*, чл. 4. ст. 5.

<sup>300</sup> *Ibid.*, чл. 10, ст. 2 и ст. 3.



захтева да се она не онемогућава путем националног закона, домашај ове норме је шири и значајнији, односно право на сарадњу са локалним властима из других држава не произлази нужно из својства правног субјективитета, већ подразумева изричито овлашћење. Ипак, законом се могу поставити разноврсни услови за такву сарадњу, првенствено они који се тичу поступка, евентуалне сагласности, области и контроле таквих односа. Оно што остаје у некој мери спорно јесте прецизна категоризација субјеката који могу сарађивати. Међу државама постоје велике разлике у вертикалној организацији власти, нивоима локалне самоуправе, њеном садржају, карактеру, положају и улози тзв. средњег нивоа. Повеља садржи термин „одговарајуће“ локалне власти, што може, али не и нужно, да имплицира да се ради о субјектима истог нивоа, односно садржаја. Непостојање међународног субјективитета унапред искључује само сарадњу са другим државама (што такође није немогуће успоставити као ограничено право националним прописима). Да ли ће се одређена територијална заједница (нпр. регион у Француској, покрајина у Холандији, војводство у Пољској) сматрати локалним нивоом, односно регионом или територијалном аутономијом, није увек и до краја јасно у случају када не постоје јасна формална одређења. Исти или слични називи не упућују на исту или сличну садржину. За ово питање остаје на законодавцима да дају прецизније одређење јер се у његовом непостојању (што је доста честа ситуација)<sup>301</sup> може сматрати да право на сарадњу обухвата односе локалне самоуправе и свих субдржавних субјеката друге државе.

Као што је у претходним излагањима већ речено, регионална политика ЕУ представља значајан подстицај међуопштинској сарадњи. Стога, решења која регулишу

---

<sup>301</sup> Закон о локалној самоуправи Србије (*Службени гласник РС*, бр. 129/2007) у члану 13 предвиђа „право на сарадњу са јединицом локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу с Уставом и законом. Одлуку о успостављању сарадње, односно о закључењу споразума о сарадњи са јединицом локалне самоуправе друге државе, доноси скупштина јединице локалне самоуправе, уз сагласност Владе.“ За разлику од њега, у члану 89 предвиђа да „Јединице локалне самоуправе могу остваривати сарадњу у областима од заједничког интереса са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе у другим државама, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу с Уставом и законом.“ Из наведеног, по нашем мишљењу, произлази да општине и градови у Србији имају право на неформалну сарадњу са свим субдржавним нивоима, а право на формализовану сарадњу и закључивање уговора о сарадњи, само са јединицама локалне самоуправе (у најширем смислу), без обзира којег су оне нивоа, имајући у виду једноступеност локалне самоуправе у Србији. Инструмент путем којег се остварује контрола над оваквим поступањем и „политиком“ (превасходно усклађеност са политиком Владе) локалних власти јесте сагласност Владе на такве формализоване акте.



приступ њеним финансијским средствима представљају стандарде који се, чињеница посредно, ипак односе на процес међуопштинске сарадње, како у националним оквирима, тако и у форми прекограничне сарадње, како у државама ЕУ тако и у њеним кандидатима.

Наиме, између земаља чланица постоје велике разлике у степену развијености. Са овим проблемом Унија се посебно суочила осамдесетих година, када је дошао ред на пријем у чланство мање развијених европских држава (Грчке 1981, односно Шпаније и Португалије 1985. године), а посебно са проширењем на државе које су прошле процес транзиције, где су разлике у степену развоја достигле свој максимум. Тада је постало јасно да велике разлике у развијености појединих територија не одговарају ни неразвијенима, ни развијенима, јер постоји опасност да неразвијена подручја – у условима постојања јединственог тржишта и слободног протока – могу да онемогуће даљи напредак развијених. У циљу решавања наведеног проблема, подстицања кохезије, равномерног развоја и конкурентности, Европска унија је према одређеним критеријумима подељена на *статистичке регионе који представљају територијалне целине успостављене за потребе вођења јавне политике*, односно за прикупљање података, њихову обраду и унапређење статистике унутар Уније, све у сврху утврђивања јединствене листе развијености њених региона (без било каквих територијално-политичких реперкусија), а који покривају целу њену територију.<sup>302</sup> Појединачни статистички региони тако чине целине које су често сличних економских, географских, па и културно-историјских карактеристика. Границе статистичких региона нису објективизирани, најчешће се поклапају са административно-територијалним јединицама држава чланица, али то није увек случај јер је број становника пресудан критеријум. Установљене су Уредбом Европског парламента 1059 из 2003. године и Уредбом Савета о заједничкој номенклатури просторних јединица за статистику – НУТС.<sup>303</sup> Поред НУТС-а, као друга категорија статистичких региона постоје и статистичке класификације локалних јединица, као најмањих у територијалној организацији – ЛАУ,<sup>304</sup> тако да се територија читаве ЕУ дели на пет

---

<sup>302</sup> Према висини бруто друштвеног производа по глави становника у поједином региону спрам оног који представља просек на нивоу ЕУ они се деле на развијене и неразвијене.

<sup>303</sup> *Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques*, НУТС 1 (преко 3 милиона ст.), НУТС 2 (800.000 до 3.000.000 ст.) и НУТС 3 (преко 300.000 ст.).

<sup>304</sup> *Local Administrative Unit*.

нивоа: НУТС 1, 2, 3 и ЛАУ 1 и 2, где је предмет интересовања регионалне политике и подручје које се не може класификовати у НУТС-у.

Заједно са утврђивањем региона, створени су и *финансијски фондови* за њихов развој.<sup>305</sup> Регионална политика ЕУ за последњи буџетски период (5 година) износи 36% њеног укупног буџета. Основни циљеви те политике, финансијски обезбеђени одговарајућим фондовима јесу: (1) конвергенција (фондови ЕРДФ, ЕСФ и кохезиони фонд); (2) регионална конкурентност (фондови ЕРДФ и ЕСФ); (3) европска просторна сарадња, унутар које постоје програми прекограничне сарадње, међународне и међурегионалне сарадње (ЕРДФ, а у њему могу учествовати и државе кандидати и суседне државе).<sup>306</sup>

Функционисање фондова за реструктурирање и кохезију назива се политиком просторног развоја (*Spatial Planning Policy*). Средства из Кохезионог фонда могу да користе, за развој великих инфраструктура, подмирење трошкова заштите животне средине, образовања, подршке привредном сектору, и то они региони у којима БДП по глави становника не прелази 75% или 80% (проценти су подложни променама) од просека Уније, при чему принцип суфинансирања представља нужан услов, по којем фонд може да учествује са највише 80% од укупне вредности инвестиције.

Имајући у виду ограничене ресурсе појединачних јединица локалне самоуправе и величину пројекта, приступ овим средствима подразумева заједнички наступ који се углавном базира на временски ограниченом интегрисању у циљу спровођења одређеног инвестиционог пројекта. Границе статистичких региона често представљају територијални опсег међуопштинског удруживања, с обзиром да служе као основа за пласирање средстава из фондова. Веома је важно нагласити и да је за добијање било каквих средстава од ЕУ основни услов припремљени програм. Пријава на конкурс се разматра и са формалног и са садржинског аспекта и ако се прихвати, онда нацрт постаје програм и почиње његово остварење. Финансирање реализације је накнадно,

---

<sup>305</sup> Међу овим фондовима, два заслужују посебну пажњу јер су у служби искорењивања разлика у развојености територија унутар ЕУ: Фонд за реструктурирање (1985) и Кохезиони фонд (1992). Фонд за реструктурирање је заједнички назив за више различитих извора финансирања – Европски социјални фонд (1961), Фонд за пољопривреду (1962), Европски фонд за регионални развој (1985) и Фонд за риболов (1994).

<sup>306</sup> Уредба Савета ЕУ бр. 1085/2006 успоставља Инструмент предприступне помоћи и Уредба Комисије ЕУ бр. 718 из 2007. о спровођењу Уредбе Савета и успоставља ИПА програм, који обухвата подршку регионалном развоју, сарадњи, руралном развоју, прекограничној сарадњи итд.

што значи да се исплата средстава одобрава тек након подношења рачуна. Контрола је веома строга јер је реч о новцу пореских обвезника ЕУ. Оно што је посебно релевантно за међуопштинску сарадњу јесте чињеница да одобравање средстава зависи од квалитета конкурисања, које поред строгих материјалних услова не може да се темељи на злоупотреби.<sup>307</sup> Заједнички наступ општина увек ствара могућност квалитетнијег предлога, а у случају непостојања вишег нивоа који би се подударао са одговарајућим статистичким регионом он представља и основни облик апликације.

## 2. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ШПАНИЈИ

Шпанија представља државу у којој постоји институционализована, садржајна, бројна, разноврсна и изразито развијена међуопштинска сарадња која поседује чак вишевековну традицију. Међуопштинска сарадња у овој држави има велики значај у функционисању децентрализованог система. Наиме, међуопштинска сарадња је одређена карактером административног система ове земље. Обележја институционалног регионализма, организација, положај и улога локалне самоуправе, те обележја територијалне организације (број и територијална основа субдржавних нивоа) суштински одређују место и улогу међуопштинске сарадње у шпанском децентрализованом систему управљања.

### 2.1. АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИЈАЛНИ КОНТЕКСТ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ

Иако је Шпанија уставно дефинисана као унитарна држава, у којој постоји „нераскидиво јединство шпанског народа, заједничка недељива земља свих Шпанаца“,<sup>308</sup> те забрана федерализације, уз постојање контролних механизма за обезбеђење испуњења обавеза аутономних заједница и забране њиховог деловања на начин штетан по интересе нације, она представља оригиналан модел државног уређења, који се састоји из комбинације елемената федералног и унитарног система.<sup>309</sup>

---

<sup>307</sup> Ковач, 2002, стр. 43–55.

<sup>308</sup> Устав Шпаније, чл. 2.

<sup>309</sup> Луис Морено говори о двосмислености уставних одредби о јединству и аутономији, више у: Moreno, 2009, стр. 1–6.

Овај облик државног уређења је настао као резултат постојања снажних регионалних или етничких идентитета, захтева за аутономијом, федерализацијом, чак и сецесијом појединих делова, али и потребом обезбеђења демократских институција и општеприхватљивог начина управљања једним сложеним друштвом.<sup>310</sup> Устав из 1978. године прокламује право на аутономију националитета и региона, али и солидарност међу њима.<sup>311</sup> Држава је организована у општине, провинције и аутономне заједнице које могу да се конституишу.<sup>312</sup> Оне уживају самоуправу с циљем остваривања својих посебних интереса.<sup>313</sup> У Шпанији постоје три нивоа власти: централни, регионални (аутономне заједнице) и локални ниво (провинције и општине).<sup>314</sup>

Шпански регионализам представља еволутивну појаву, процес.<sup>315</sup> У периоду од скоро тридесет година, аутономне заједнице су се развиле у посебан ниво

---

<sup>310</sup> Аутономне заједнице, регионално уређење, али и целокупан систем вертикалне дистрибуције надлежности и положаја децентрализованих јединица у процесу деволуције у постфранковској ери, на основу којих се успоставља систем хоризонталних и вертикалних односа као облик повезивања и хармонизације фрагментисаних функција, представља компромис између тежње за аутономијом, чак и сецесијом појединих делова са једне, и потребе за очувањем јединства државе и ефикасног система управљања у Шпанији са друге стране, при чему је асиметричност једно од суштинских обележја (Слично и у: Пејић, 2007, стр. 28).

<sup>311</sup> Посебно долази до изражаја у питањима финансирања нижих нивоа власти, односно о великом утицају међубуџетских трансфера у финансирању „обичних“ (наспрам форалних) региона. Више о томе у: Стојановић, 2006, стр. 303–317.

<sup>312</sup> Статус аутономне заједнице могу стећи: (а) пограничне покрајине (провинције) које имају историјске, културне и економске заједничке карактеристике; (б) острвске територије; (в) покрајине (провинције) које имају историјски регионални ентитет, тј. које представљају историјску регионалну јединицу. Притом, члан 144 Устава предвиђа да, изузетно, због националних мотива и интереса, Генерални Кортез (Конгрес и Сенат) може дозволити конституисање аутономне заједнице када њено подручје не прелази обим једне покрајине и када она не испуњава услове из одредаба члана 143 Устава. (Вучетић и Јанићијевић, 2006, стр. 96). Дакле, сам процес настанка аутономних заједница може да представља један облик сарадње, путем заједничке међуопштинске иницијативе.

<sup>313</sup> Устав Шпаније, чл. 137.

<sup>314</sup> Основна обележја шпанског регионалног уређења јесу: формална прокламација унитарног уређења, уз постојање мноштва обележја кооперативног федерализма; региони су уставна категорија, директно заступљени у другом дому Парламента; асиметричност у погледу правног положаја аутономних заједница (аутономије са обичним и специјалним статусом, а између аутономија са обичним статусом постоји разлика у начину стицања аутономије, „бржи и спорији пут“, форални и обични региони итд.); статут је највиши акт региона, а сагласност на његово доношење даје шпански Парламент; гаранција финансијске аутономије; инструменти државног надзора (правног) над радом регионалних власти; разликовање локалне самоуправе од региона, чији је положај уређен националним и регионалним прописима, и правом на међусобно удруживање (Комшић, 2007, стр. 20; Стојановић, 2006, стр. 303–317)

<sup>315</sup> Стицање аутономије на нивоу аутономних заједница представља „процес“, а не „систем“. Уместо свеобухватног решења, од самог почетка број функција које се преносе на аутономије је у континуираном процесу раста и резултат је преговарања и централно прописаних услова. Оснивање и институционализације аутономних заједница следи еволуциони образац где је пренос функција одговор на проблеме који се појављују. Устав је оставио могућност за три традиционална подручја – Баскија, Каталонија, Галиција – да до аутономије дођу бржим путем од осталих потенцијалних региона. Ове три

административне власти, са поседовањем ексклузивних надлежности у одређеним секторима, попут просторног планирања, јавног смештаја и јавних радова, културе, здравства, спорта и животне средине и са значајним надлежностима у области пољопривреде, образовања и економског развоја.<sup>316</sup> Иако је транзиција од краја седамдесетих година прошлог века означила настанак и институционализацију аутономних заједница, она се негативно одразила на позицију другог нивоа локалне самоуправе – провинције.<sup>317</sup> Мада је Устав из 1978. потврдио постојање провинција као аутономних управа, решење Основног закона о режиму локалне власти није предвидео било какве искључиве надлежности за провинције, остављајући тако аутономним заједницама и секторским националним законима да одреде њихову улогу. Регионални ниво поседује и надлежности у вези са регулисањем локалне самоуправе, променом њених граница и међуопштинском сарадњом.

Устав из 1978. је по први пут признао принцип локалне аутономије и истакао захтев да се донесе основни закон на централном нивоу који би уређивао најважнија питања локалне самоуправе у складу са принципима Устава. Појединости у уређивању локалног система, укључујући и међуопштинску сарадњу регулишу аутономе заједнице. Чланови 25 и 26 Основног закона о локалном режиму (*Reguladora de las Bases del Regimen Local – RBRL*) из 1985. године пружају одговор. Они не садрже листу специфичних локалних надлежности, али члан 25 признаје надлежност општина у питањима безбедности на јавним местима, у саобраћају, спречавање пожара, у урбанизму, у другим областима као што су смештај, јавни паркови, културно и историјско наслеђе, животна средина, тржишта, гробља, водовод, јавна чистоћа, улична расвета, јавни саобраћај, туризам итд. Према принципу уставом загарантоване

---

су добиле аутономни статус пре других заједница. „Еволутивност“ у процесу деволуције подразумева да распон надлежности аутономних заједница може бити сасвим другачији. На пример, Баскија и Каталонија имају своју (комуналну) полицију, док у остатку земље две националне полицијске снаге делују под контролом Министарства унутрашњих послова. Седам заједница имају надлежности у области здравства (Font и сар., 1999, стр. 4).

<sup>316</sup> Право иницијативе за признавање аутономије припада заинтересованим општим саветима, тј. представничком органу покрајине (провинције) и двотрећинској већини општина чије становништво представља већину бирачког тела сваке покрајине или сваког острва. Ако оваква иницијатива на успе, она може бити поновљена по протеклу рока од пет година.

<sup>317</sup> Током Франковог доба покрајине представљају важан део државне управе, упоредив са организацијом француских министарстава пре децентрализационих пројеката 1980-их. Регионалне канцеларије централних министарстава, као и војни и полицијски органи организовани су у складу са 50 покрајинских територија.

и законски уобличене локалне аутономије, сваки државни секторски закон (за животну средину, здравље, туризам итд.) и аутономне заједнице у њеним надлежностима морају предвидети надлежности општина у питањима наведеним у члану 25. Поред тога, члан 26 утврђује обавезне услуге које морају пружати све општине. Листа ових одредби садржи минималне јавне услуге према становнику општине, раздвајајући општине на оне са 5.000, 20.000 и 50.000 становника. Оне могу пружати друге услуге ако им њихов буџет то дозвољава, мада је искључена могућност обезбеђивања јавних услуга које нису обавезне (на пример, јавни превоз у општини мањој од 50.000 становника) ако општина не обезбеди неку од основних обавезних услуга (гробље, чишћење, улична расвета, водоснабдевање итд.). Поред вршења наведених јавних послова и услуга, Основни закон признаје право општинама да могу предузимати јавне иницијативе за реализацију својих економских програма развоја.

Оно што карактерише територијалну организацију локалне самоуправе, поред њене двостепености јесте и чињеница да су оне бројне (око 8.100 општина), географски веома мале, а више од 85 одсто општина има мање од 5.000 становника, те се локална самоуправа у овој држави сликовито означава микроскопском.<sup>318</sup>

Централизовани државни систем пре промена седамдесетих година почивао је на унитарности, униформности (50 једнаких покрајина без значајније аутономности), око 9.000 општина под контролом покрајинских органа или централне власти и недостатка политичке слободе. Међуопштински аранжмани нису сматрани одговарајућим начином вршења јавних послова. Територијална дистрибуција локалних јединица – њихов велики број и мали географски опсег захтева сарадњу између локалних власти ради ефикасног пружања услуга. Такође, институционални облици међуопштинске сарадње (*mancomunidad*-и и конзорцијуми) били су укључени у правни оквир, али основни модел пружања услуга је био заснован на централној контроли, а не на кооперацији чиме је међуопштинска сарадња упркос великој потреби била спутана.<sup>319</sup>

Иако је регионалистичка стратегија однела превагу над аутономијом локалне самоуправе у новом уставном систему, створени су повољни услови за стварање

---

<sup>318</sup> Око 4.944 општина има испод 1.000 становника, њих 1.000 испод 2.000 становника, 1.000 испод 5.000, 509 испод 10.000, 332 испод 20.000, 200 између 20.000 и 50.000, до 100.000 – 62 општине, а преко тога свега 56 општина (Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 171–172).

<sup>319</sup> Font и сар., 1999, стр. 1 и даље.

уговорних односа између различитих нивоа власти. Сваки ниво је у принципу слободан да преговара у своје име, без потребе да се консултује са другим нивоима власти. Еволуција међувладиних уговорних односа у Шпанији показује се као облик извесне територијалне реорганизације државе, што је омогућено успоставом демократског режима власти и правних основа за хоризонталну и вертикалну сарадњу. Развој социјалне државе као и напори који су уследили да се смањи јавна потрошња додатно су допринели успостављању хоризонталних и вертикалних партнерстава унутар шпанске државе.<sup>320</sup>

## 2.2. ОБЛИЦИ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ

Велики број руралних општина, слабости локалних финансија, недостаци персоналних, управних и других капацитета, те изразита међузависност локалних заједница у појединим срединама стварају потребу да локалне власти успостављају партнерства са суседним општинама и вишим нивоима власти како би се вршили они јавни послови за које су одговорне. Међуопштинска сарадња је, дакле, стратегија која помаже да се у локалној средини ублажи вечни проблем недостатка ресурса и међузависности, те да се обезбеди вертикална и хоризонтална хармонизација. Шпанске општине могу користити две врсте институционализованих, јавноправних, добровољних партнерства како би вршиле своје услуге на ефикаснији начин – *mancomunidad* и конзорцијум. *Mancomunidad* је типични пример „чистих“, добровољних, јавноправних хоризонталних партнерстава на локалном нивоу, а други се односи на вертикална партнерства у којима могу да учеству и приватноправна лица. Такође, у Шпанији постоје и градска подручја, која су успостављена путем закона аутономних заједница. Мада општине званично не установљавају градске власти, оне су укључене у њихову структуру. Савети градских подручја састоје се од представника општина које имају механизме утицаја на функционисање градских заједница. И оне се, дакле, могу окарактерисати као извесни облик обавезне сарадње. Оно што је заједничко за све врсте сарадње јесте да су гарантоване државним законима, ближе

---

<sup>320</sup> Више о условљености и о значају међувладиних партнерстава у Шпанији у: Peters, 1998, стр. 11–34.

уређене регионалним, а суштинска решења која се тичу организације, улоге и функционисања препуштена су статутарним нормама заједница.

Распоред међуопштинских организација по аутономним покрајинама (у загради је дат број општина) у Шпанији.<sup>321</sup>

<i>Аутономна заједница</i>	<i>Mancomunidad</i>	<i>Управни конзорцијум</i>	<i>Метрополитанска област</i>
Andalucía (772)	88	254	0
Aragón (729)	68	22	0
Asturias (78)	17	14	0
Canary Isles (87)	20	17	0
Cantabria (102)	18	4	0
Castilla-León (2247)	216	48	0
Castilla-La Mancha (915)	122	30	0
Catalonia (944)	75	247	2
Extremadura (382)	83	25	0
Galicia (314)	43	21	0
Balearics (67)	7	84	0
La Rioja (174)	25	2	0
Madrid (179)	41	38	0
Murcia (45)	10	20	0
Navarra (272)	64	11	0
Valencia (541)	56	54	2
<b>УКУПНО</b>	<b>953</b>	<b>891</b>	<b>4</b>

Порекло *mancomunidad*-а сеже до средњег века. Најстарији *mancomunidad* забележен је 1409. године – *Mancomunidad de Enirio-Aralar* у Баскији, који је обухватао 13 општина, са надлежношћу за управљање шумским ресурсима. Формални прописи су успостављени у последња два века (*Proyecto de Ley municipal de Posada Herrera* – 1860.

---

<sup>321</sup> Наведено према: Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 175; Font и сар., 1999, стр. 15 (непосредан извор: *INE*, 1996).



и *Estatuto municipal* – 1924). Током диктатуре, *mancomunidad*-и су регулисани Законом о локалном систему из 1955. године. Законске одредбе за *mancomunidad* данас су утврђене у Основном закону из 1985. године (чл. 44 RBLR), те државном Уредбом о међуопштинским удружењима, секторским законима (државе и аутономне заједнице) и прописима саме аутономне заједнице специфичним за питања у вези са локалном самоуправом.

Основни акт ове заједнице јесте статут, који усваја његова скупштина, мишљење о њему обавезно претходно даје савет провинције којој припада, он се претходно и јавно објављује, а коначно га одобравају савети укључених општина. Потом се региструје при одговарајућем државном министарству. До Закона 57/2003 о мерама за модернизацију локалне самоуправе, било је спорно да ли се за његово постојање захтева територијални континуитет и да ли га могу чинити општине из различитих аутономних заједница. Овим законом је то решење препуштено аутономном законодавству и у том погледу се могу уочити различита решења.

Статут уређује систем органа, њихов рад, организацију и седиште. Он обавезно поседује скупштину или одбор директора који је састављен од представника општинских савета у једнаком броју, а састоји се од председника, заменика, секретара и чланова. Остале органе уређује самостално. Њиме се утврђују извори финансирања, с тим што свака општина одобрава своје учешће у приходима ове заједнице. Коначно, статутима се уређује поступак измене статута и иступање из чланства, с тим што измену нужно морају да одобри већина од укупног броја чланова општинских савета. Закон не регулише питање одговорности чланова својим општинским већима.

У погледу функционалног аспекта, *mancomunidad* може да обухвата јавне послове и услуге из надлежности општина. Међутим, број становника је често критеријум за одређење обавезних локалних функција. По тумачењу судске праксе у Шпанији, није могуће удруживање којим се обезбеђује већи популациони основ за добијање надлежности које локалним јединицама које чине тај *mancomunidad* не припадају (пример послови локалне полиције или јавног саобраћаја). Овај облик интегрисане међуопштинске сарадње не располаже обавезним надлежностима. С друге стране, у складу са пуном аутономношћу општина у одређењу сарадње, њиховој одлуци је препуштено да одреде број функција. Иако је *mancomunidad* замишљен као вишенаменски облик, велики број ових заједница у Шпанији има само једну функцију.

У погледу области сарадње најчешће су то питања водоснабдевања, управљања чврстим отпадом, регулисања отпадних вода, цивилне заштите, јавног превоза, животне средине, урбанизма, социјалне службе, информационих технологија, културе, туризма, јавних послова у области локалне трговине и промовисања привредних капацитета.

Финансирање се заснива углавном на доприносу чланица, мада се код појединих облика знатан део средстава остварује путем прихода од услуга које врше корисницима, те дотацијама вишег нивоа у случају инвестиционих радова. Потреба за економичнијим поступањем, економија обима и обезбеђење приступа одређеним финансијским средствима (углавном виших нивоа) представљају основне мотиве удруживања. Чињеница да неке од укључених општина немају довољно средстава за сопствене расходе одражава се и на партиципацију у финансирању заједнице општина, што неретко доводи до спорова у њиховом функционисању. Такође, начин на који је организовано управљање овим заједницама – који подразумева доминантно политички критеријум (делегирање чланова општинских савета), у неким заједницама које обухватају вршење јавних служби које по својој природи више подразумевају професионални приступ – представља често критиковано решење. Такође, равноправност укључених општина као принцип по којем функционишу, неретко изискује велики управни апарат и веће трошкове.

Административни конзорцијуми настали су касније у односу на *mancomunidad*. Ентитети који се данас зову конзорцијуми су постојали, иако као такви нису били посебно институционализовани. *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales* из 1955. године први пут регулише управне конзорцијуме. Ова правила дефинишу конзорцијуме као корпорације, тј. удружења субјеката јавног права, са правним субјективитетом за постизање својих циљева, који имају добровољни карактер и подложне су јавном праву. Хетерогеност странака у конзорцијуму је била једна од основних карактеристика ове институције од самог почетка, разликујући га тако од *mancomunidad*-а. Наведена правила из 1955. године увела су вертикалну међуадминистративну сарадњу у којој најмање једна општина треба да учествује (каснија решења не садрже овај услов). Пошто је овај услов задовољен, остале компоненте конзорцијума могу бити различите природе, као што су *mancomunidad*-и,

покрајински органи, органи државне управе или њене службе, а од Устава из 1978. и аутономне заједнице.

Оскудна решења управног конзорцијума од стране RBRL, посебно члан 87, наглашавају да ће детаљнија регулација бити садржана у другим прописима. То укључује норме утврђене од стране одговарајућих аутономних заједница. Он је и предмет регулисања секторских закона. Савремени управни конзорцијум се дефинише као инструментално удружење јавног права, иако члан 87 RBRL омогућава учешће приватних (непрофитних) ентитета у њему. Конзорцијум карактеришу три основна елемента: хетерогени састав, сингуларни циљеви и постојање сталне организације. Његов хетероген карактер произлази из чињенице да конзорцијум може бити састављен од општина, као и од провинцијских делегација, аутономне заједнице, служби државе и, понекад, неке непрофитне организације. Друго, појединачни циљеви представљају карактеристичну особину административног конзорцијума. То не значи да сви управни конзорцијуми имају један циљ јер управни конзорцијум представља одговор на непосредне нужности разних јавних управа с паралелним интересима.

Иако су темељна правила ових субјекта садржана у статутима одобреним од стране њених чланица, закони одређују њихов оквир. Правна решења конзорцијума у пракси у великој мери зависе о аутономном законодавству. Закон о општинском разграничењу Андалузије на пример, прописује конзорцијуму јавноправни статус, тако да нема сумње о примењивости јавног или приватног правног режима. Закон прописује минималне услове за статуте: попис ентитета, установа и организација у конзорцијуму, циљеве, структурни режим, функционалну структуру, финансијски режим, буџет и рачуноводство, трајање ентитета, поступак промене, престанак и ликвидацију.

Законодавство аутономних заједница регулише поступак оснивања конзорцијума. Најчешће се захтева сагласност свих укључених субјеката према њиховим аутономним правилима (обична или квалификована већина), те обавештавање и регистровање при органу аутономне заједнице, без потребе да се добије посебна сагласност. У погледу измене основног акта, распуштања конзорцијума и сл. примењују се њихова аутономна (статутарна) правила.

Сарадња између покрајинских власти и локалних власти јесте најпопуларнија од свих могућих комбинација – ово је случај за скоро 40% конзорцијума у Шпанији. У нешто мањем броју конзорцијума учествују и аутономне заједнице. Национална влада

такође учествује у једном броју (мање од 10%) конзорцијума. У неким случајевима, конзорцијум се састоји само од општина. За разлику од *mancomunidad*-а, конзорцијум је обично организација с једном сврхом. То је случај за четири петине њих с нагласком на услуге као што су скупљање отпада, здравствене установе, позоришта, туризам и пољопривреда. Изузетно, конзорцијум може обухватати и више од једне услуге као што је то случај код конзорцијума који промовишу локални развој. Он може укључивати различите активности попут јавних радова, урбанизације и промовисања туризма. Све у свему, конзорцијуми у Шпанији покривају око 40 различитих услуга. Најчешћи сервис конзорцијума јесте економско планирање и промоција култура, снабдевање водом, управљање отпадом.<sup>322</sup>

У погледу менаџмента ових заједница, он увек обухвата савет састављен од представника свих укључених субјеката. Не постоји правило које би регулисало њихову заступљеност, већ се оно препушта аутономном регулисању. Економски удео (суделовање) у конзорцијуму представља један од основних критеријума. Поред њега, постоји и извршно тело, као колегијални или инокосни орган. Извршни орган је првенствено професионалног карактера. Конзорцијум има право својине над добрима која су неопходна за обављање његових функција. Поред тога, статутима се регулише статус особља, да ли ће оно имати карактер јавних службеника или лица која би била у класичном радноправном или уговорном режиму.

Недовољно прецизан правни режим конзорцијума донекле утиче да је он прикладнији да реализује конкретне циљеве и задатке него да врши основне јавне услуге.<sup>323</sup>

Са индустријском револуцијом последњих деценија 19. века дошло је до убрзане урбанизације која није пратила постојеће административне границе. Потребне за вршењем одређених послова, првенствено из области планирања развоја и урбанизма, али и јавних служби – као што су водоснабдевање, канализациони системи и јавни саобраћај за нова урбана подручја која су се састојала од више општина – првенствено су решаване тзв. анексијом, а касније, када се она показала неефикасном или немогућом, стварањем посебних правних и економских режима или пак посебних државних органа за конкретну метрополитанску заједницу (Мадрид, Барселона,

---

<sup>322</sup> Font и сар., 1999, стр. 12–13.

<sup>323</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 188.

Билбао, Валенсија), али са гаранцијом аутономије локалне самоуправе – то решење се показало као неподесно. Данас градска подручја егзистирају у две аутономне заједнице, а уређена су њиховим законодавством.

За разлику од *mancomunidad*-а и конзорцијума, градска подручја су створена аутономним правом (чл. 43 RBRL) и налазе се само у урбаним срединама. Разликују се у једном важном аспекту од *mancomunidad*-а. Она служе као средство децентрализације надлежности из аутономних заједница ка општинама које представљају једну урбанизовану целину, уз услов сарадње. Као такве, надлежности градског подручја морају произићи од саме аутономне заједнице, иако једном успостављена метрополска област може послужити и као средство за вршење надлежности или појединих послова општина на добровољној бази. *Mancomunidad*-и, с друге стране, могу само обухватати надлежности општина, односно оне које се односе на домен локалне самоуправе. Аутономне заједнице су донеле *ad hoc* закон за свако градско подручје, који према одредбама основног државног закона о локалној власти (RBRL) мора утврдити „да органи власти и управе градског интегрисаног подручја морају обезбедити заступљеност, економски режим и функције које јамче суделовање свих општина у доношењу одлука, праведну расподелу именована међу њима, а уједно и услуга и радова у метрополској заједници, као и учешће у њиховом вршењу.“ (Члан 43).<sup>324</sup>

Аутономним законима се уређују органи градских подручја, а они нужно обухватају веће са његовим председником и извршни орган. Такође, могу да постоје и органи управе и посебне службе градских подручја за вршење заједничких послова. Упис овог субјекта у регистар локалних субјеката има само декларативни карактер.

Функционални аспект градског подручја обухвата с једне стране заједничко планирање и координацију локалних послова, а с друге стране они непосредно могу да пружају одређене услуге и врше друге јавне послове од заједничког интереса. Конкретне функције самостално одређују аутономне заједнице и додатно општине заједнице.

---

<sup>324</sup> Наведено према: Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 179.

До данас, само су две заједнице – Валенсија<sup>325</sup> и Каталонија<sup>326</sup> успоставиле градска подручја, иако у аутономном законодавству Галиције, Арагона, Мурсије, Андалузије, Кастиље и Леона, и Мадрида постоје основи и општа правила за њихово оснивање.

### 3. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ШВАЈЦАРСКОЈ

Међуопштинска сарадња у свом организационом, функционалном и финансијском аспекту одређена је обликом државног уређења, широком кантоналном аутономијом која обухвата и надлежност над локалном самоуправом, улогом локалне самоуправе у појединим кантонима, системом фискалног федерализма и традицијом сарадње која постоји између бројних територијално-политичких субјеката на истом нивоу организације власти (око 3.000 општина и 26 кантона). Поред наведених правних, и одређена географска обележја локалне самоуправе у овој сложеној држави, као што су величина локалних јединица које су мале, њихов просторни размештај, специфичне потребе, разлике у природним ресурсима, урбанизација, као и демографска, економска, па чак и историјска и културна обележја – стварају међузависност општина, њихову међусобну повезаност, а тиме одређују заступљеност и значај међуопштинских партнерстава.

Швајцарска представља пример културно подељених друштава што је и условило федерални облик државног уређења, који је уобличен након грађанског рата

---

<sup>325</sup> Consell Metropolità del L'Horta коју су чиниле 42 локална ентитета, успостављена је одмах после доношења Устава 1978. године, груписањем општина, с правним статусом и пуном способношћу обављања својих циљева. Закон је назначио неке врло широке циљеве за ову градску заједницу, те опсежан оквир надлежности са подручјима која РБРЛ приписује општинама. Недостатак јединственог одређења надлежности учинио је да метрополске управе зависе о аутономним политикама у одређеном тренутку. Такође, органи су састављени од градоначелника укључених општина супротно демократским начелима по којима градско управљање треба да одражава политички спектар локалних субјеката. Закон 2/2001 за стварање и управљање метрополским подручјима Валенсије створио је Метрополски ентитет хидрауличних услуга и Метрополски ентитет за обраду отпада. Први је био надлежан за више од 40 граничних општина у питањима прочишћавања, складиштења и снабдевања водом града Валенсије. Потоњи има као циљ прикупљање и уклањање смећа и чишћење цеста 45 суседних општина града Валенсије.

<sup>326</sup> Entidad Metropolitana de Transporte и Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Residuos Sólidos и даље су у функцији. Први обухвата 18 општина, укључујући и Барселону. Његова улога се састоји у обављању услуга јавног превоза. Он уједно суделује у два конзорцијума и у пет јавних предузећа. Други се састоји од 33 општине, укључујући Барселону, обавља послове и услуге у области водоснабдевања, отпадних вода и управљања чврстим отпадом. Суделује у три конзорцијума и четири јавна предузећа.

1848. године. Упркос бројним искушењима и културној различитости у оквиру ове земље, њен правни и политички систем је показао велику стабилност и демократски консензус. Иако се формално назива конфедерацијом, Швајцарска према карактеристикама државног уређења представља федералну заједницу кантона. Кантони поседују висок степен аутономности, своје уставе, парламенте, владе, судове, административне апарате и надлежност над локалном самоуправом. Било која промена у вези са територијом кантона, њиховим овлашћењима, начином одлучивања на нивоу Конфедерације итд. захтевала би комплексне преговоре, широк консензус, читав низ референдума и слично. Швајцарски систем је симетричан, јер сваки од кантона поседује иста права, како у погледу надлежности, тако и у погледу заступљености у конфедералним органима. Ипак, међу њима постоје знатне разлике у погледу броја становника, расподеле природних богатстава и економске моћи.

Овлашћења Конфедерације су јасно прецизирана Уставом, а остале надлежности припадају кантонима<sup>327</sup>. Надлежности су у већем броју питања подељене. Најчешће федералне законе примењују кантони и јединице локалне самоуправе, иако се такво решење експлицитно не помиње у Уставу. Општински ниво је у надлежности кантона и у принципу није јединствено уређен, мада, имајући у виду бројност кантона и одређене историјске и културне карактеристике, та различитост није толико наглашена. У свим њима она је једноставна. Локалне самоуправе унутар кантона имају исти положај, а њена територијална организација се није значајније мењала током прошлог века.<sup>328</sup> Томе доприноси и чињеница да швајцарски модел демократског одлучивања карактерише велика улога референдума и других облика непосредне демократије. Карактеристика швајцарског система јесте и постојање интеркантоналних споразума и савета кантоналних влада, који одлучују о бројним питањима од заједничког интереса.<sup>329</sup> Унутар Швајцарске постоје велике разлике у богатству и фискалном капацитету кантона, иако су они главне јединице за прикупљање средстава. Систем финансијских односа међу различитим нивоима је

---

<sup>327</sup> Устав Швајцарске Конфедерације, 1999. чл. 3.

<sup>328</sup> Више о томе у: Ivanišević, 2009, стр. 678.

<sup>329</sup> Китинг, 2007, стр. 25–27.



облежен постојањем трансфера између њих.<sup>330</sup> Реформа федералног система је усвојена 2004. године, а она подразумева прецизно одвајање федералних, кантоналних и општинских надлежности. У погледу заједничких задатака договараће се програмски циљеви, систем мерења постигнутих резултата и расподеле средстава. Уколико те циљеве кантони успеју да остваре са мање трошкова, они могу да задрже вишак средстава и да тако дају подстицај привредном развоју свог подручја. Прецизирају се и услови хоризонталног и вертикалног уједначавања. Хоризонтално уједначавање ће се базирати на ресурсима, а вертикално на потребама. Ипак, циљ политике уједначавања, која представља уставни принцип, није обезбеђење потпуне једнакости у кантоналним фискалним системима, већ свођење економских диспаратета на политички прихватљив ниво, који неће угрозити снагу и јединство федерације.<sup>331</sup>

Иако је, с обзиром на претходно наведена обележја Швајцарске, тешко на уопштен начин одредити потребе које условљавају међуопштинску сарадњу и обележја њених појавних облика који би били довољно конкретни и заједнички за читаву Швајцарску, и имајући у виду њен сложен карактер и специфичност односа међу њеним нивоима указаћемо на неке од најважнијих.

Основне потребе за међуопштинском сарадњом у овој држави произлазе из одређене диспропорције између њихове величине, броја становника и надлежности, што отвара могућност да се путем заједничког вршења одређених послова остваре знатне уштеде које могу бити преусмерене ка областима социјалне политике у којој локална самоуправа има знатну улогу. Заједничко вршење одређених послова као што су водоснабдевање или изградња и одржавање инфраструктуре, налаже чињеница да одређене општине имају специфичне заједничке потребе, да вршење одређених послова, односно обезбеђење јавних услуга превазилази границе општина. Такође, одређене општине имају веома мали број становника чиме се самостално вршење одређених служби показује као неисплативо или чак немогуће. Разлике у урбанизацији, развијености, персоналним, техничким и финансијским капацитетима међу општинама повезују руралне са урбаним, слабије општине са развијенијим – посебно у пословима

---

<sup>330</sup> Систем фискалних односа у Швајцарској је устројен на постојању фискалног суверенитета Конфедерације и кантона. Локалне самоуправе уживају изванредан степен финансијске аутономије унутар кантоналних закона, но упркос томе оне располажу знатним финансијским изворима.

<sup>331</sup> Стојановић, 2005, стр. 193.



из области општинске управе, цивилне заштите, локалне полиције, образовања, културе итд.

Поред наведених разлога, једностепеност локалне самоуправе и немогућност да се на нивоу кантона врше све потребне службе које превазилазе општинске границе, условљавају потребу за њиховим повезивањем, као извесну алтернативу другом нивоу самоуправе. У овом контексту треба нагласити постојање развијених међуопштинских контаката који се могу подвести под форумску сарадњу, који неретко превазилазе кантоналне границе. Оне представљају начин координације локалних политика.

Међуопштинска сарадња у институционалном облику има дугу традицију у Швајцарској и то у виду уговорне и интегрисане сарадње. Већ средином 19. века мале општине оснивају јавноправне асоцијације. Због своје релативно велике аутономије, општине су могле слободно да регулишу своје облике сарадње у оквиру кантоналних закона, према јавноправном или приватноправном режиму.

Јавноправно удружење је данас најчешћи правни облик сарадње за вршење интегрисаних послова. Према истраживањима која су вршена за потребе Савета Европе, а обухватају 18 кантона, у њима постоји 1.359 јавноправних удружења.<sup>332</sup> Функционални аспекти интеграције не односе се само на традиционалне прекограничне функције, као што су, на пример, снабдевање водом или инфраструктура, већ све више обухватају друштвене и културне услуге. Специјална, једнонаменска удружења су изабрана као најчешћи вид интегрисане сарадње, првенствено у области водоснабдевања, канализације, заштите животне средине, одлагања отпада, цивилне одбране и образовања. У појединим областима, међутим, приватноправна организациона форма је такође често заступљена, нарочито у области енергетског снабдевања, медицинске неге, као и бриге о старима. Уговорна сарадња, првенствено уговори о пружању услуга од стране једних за друге општине најчешћа је у вези са општинском полицијом (47,5% општина је имало овакве аранжмане), информационим технологијама (43,6%), рачуноводством (38,3%), ватрогасним бригадама (36,7%) и управљање људским ресурсима (35,6%).<sup>333</sup>

---

<sup>332</sup> *Inter-municipal Cooperation in Planning and Service Delivery: Analysis and Recommendations*, 2006, стр. 107.

<sup>333</sup> *Ibid.*, стр. 107–109.

Велики замајак међуопштинском повезивању представља интервенција кантоналног нивоа. Постоји одређени број области у којима кантон предвиђа обавезну сарадњу или је подржава путем финансијских подстицаја. То је нарочито случај са пословима у области бриге о незапосленима, социјално угроженим лицима и здравственим услугама. Финансијски подстицаји су често наменског карактера, за разлику од општинских трансфера. Поред тога, општине у овој држави располажу значајним (изворним, уступљеним, заједничким и трансферним) финансијским средствима, те се у случају додатног подстицања с кантоналног нивоа за интегрисање одређених послова стварају услови за обезбеђење високог нивоа услуга из локалне надлежности.

Као основне замерке међуопштинском вршењу локалних послова наводи се сумња да ће општине (првенствено оне економски слабије) изгубити део своје аутономије, која у швајцарском систему представља једну од основних демократских вредности. Осим тога, у случају појединих облика сарадње, постоји тзв. „демократски дефицит“ који се састоји у непостојању непосредног избора органа удружења, односно немогућност реализације других облика непосредне демократије. Уговори о услугама поред тога могу да изнедре јачање бирократских тенденција. Из организационог аспекта удружења не могу се извући јасни закључци у погледу мандата и одговорности. Такође, често се наводи и недостатак јавности трошкова и, коначно, да општине сносе трошкове који произлазе из одлука у погледу којих су у могућности да остваре мали или никакав утицај.

Иако постоје извесне разлике у положају, улози и у организацији локалне самоуправе међу кантонима у Швајцарској, међуопштинска сарадња је у погледу организационих, функционалних и финансијских аспеката скоро униформна. Поред приватноправних облика који се могу схватити и као последица унификованог приватног права ове државе, уједначени јавноправни облици су последица хармонизованог сложеног правног система у којем рационална и ефективна решења представљају његова основна обележја.

#### 4. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ФИНСКОЈ

Међуопштинска сарадња у Финској је присутна у таквој мери да се по својој трајности, бројности, садржају, улози и значају може упоредити са другим облицима територијалне организације. Она у одређеној мери представља замену за непостојање регионалног нивоа у овој пространој држави која располаже знатним ресурсима и релативно високим друштвеним стандардом. Ипак, њена географска (природна и друштвена) разноликост (велика површина, климатске разлике, разлике у густини становништва, различита дистрибуција ресурса, индустрије и урбанизованости, различитост потреба итд.) значајно се одражава и на организацију и на функционисање целокупног управног апарата.

Финска је високо децентрализована унитарна држава са два нивоа власти: државним и локалним. Регионални ниво се тек у новије време постепено институционализује као самоуправни ниво. Број становника је око 5.200.000, а број локалних јединица (кунта) 446, од чега су 94 урбане. Разлике између урбаних и руралних општина у погледу надлежности релативно су мале, тако да се не може говорити о политипској локалној самоуправи. Просечан број становника у једној локалној јединици је нешто преко 12.000. Око 80 општина има мање од 2.000 становника, док су најбројније општине у категорији између 2.000 и 6.000 хиљада становника (око 40%). Више од 100.000 становника има само 6 општина. Према по својој популацији и по површини финске комуне припадају категорији великих локалних јединица, ипак их има превише да би се могле директно усмеравати и надzirати од централне власти. Стога је, ради надзора над локалном самоуправом, те ради њеног усмеравања у прилично великом броју поверених послова, Финска подељена на 12 административних провинција, као облика управне деконцентрације, којима су на челу гувернери, које поставља централни ниво и за свој рад су одговорни министарству унутрашњих послова. Поред тога, поједина министарства имају мрежу подручних органа преко којих надзиру комуне када оне обављају поједине послове пренесеног делокруга. Ипак, основно обележје финске локалне самоуправе јесте аутономност њених јединица у свом изворном делокругу, који је веома широк и садржајан, као и могућност прилагођавања поверених послова својим потребама. То подразумева могућност доношења општих аката, аутономног уређивања локалних

питања, планирање друштвено-економског и просторног планирања, као и значајне финансијске изворе.<sup>334</sup>

Послови локалних јединица врло су бројни, обухватају већи број области, те су за њихово обављање потребни знатни финансијски, управни и службенички капацитети. Они обухватају области као што су здравство, социјална заштита, образовање, брига за децу и старије особе, одржавање и изградња инфраструктуре, снабдевање водом и различитим облицима енергије, управљање отпадом, заштита животне средине итд. Око 18% финског друштвеног производа односи се на локалну самоуправу.

Према су локалне јединице сразмерно велике, оне ипак немају довољно капацитета да саме обављају тако значајне послове. Поред тога, у условима када постоје територијално простране јединице, са различитом густином насељености у потребама које проистичу из географског положаја (нпр. потребе за спасилачким службама или чешћим одржавањем путева и снабдевањем енергијом у северним, ретко насељеним општинама изложеним веома ниским температурама) – једна општина ће из разлога који представљају вишу силу бити онемогућена да обавља све послове из своје надлежности. Такође, постоје потребе које су регионалног нивоа, а у условима децентрализованости јавних функција захтевају координацију, заједничко планирање или непосредно обављање. Зато је у овој држави врло изражена традиција међуопштинске сарадње.

Јединице локалне самоуправе у Финској (комуна) имају потпуну слободу међусобног удруживања ради заједничког обављања локалних служби. Чак 390 таквих асоцијација комуна је забележено 1980-их, од чега се готово половина односила на обављање здравствене и социјалне службе. Први организациони облик сарадње с посебним правним субјективитетом основан је још 1930, а данас таквих тела има преко 250, највише у подручју организације здравства, образовања и социјалне заштите.<sup>335</sup> Наиме, Закон о локалној самоуправи из 1995. године даје широк оквир могућности локалних самоуправа у избору начина на који ће вршити своје обавезне надлежности:

---

<sup>334</sup> Локалне самоуправе своје годишње трошкове финансирају путем пореза, трансфера централне власти, комуналне накнаде, прихода од такси итд. Готово 50% трошкова наплаћују од општинских пореза и такси, 17% им обезбеђује централна влада, 27% од осталих прихода и накнада (Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 42).

<sup>335</sup> Ivanišević, 2009, стр. 680.

самостално, заједнички, куповином од других општина, јавноправних организација, приватног сектора, односно путем оснивања или партиципације у корпорацијама које делују у оквиру приватног права.

Један од облика међуопштинске сарадње, који има обележја и вишег нивоа самоуправе, представљају фински региони. Финска је, наиме, подељена у 19 региона, уз аутономну покрајину Аланд<sup>336</sup> која има посебан статус. Поред тога, унутар ње постоји и око 85 подрегија у функционалном смислу, које успостављају локалне самоуправе. Најважнија регионална институција јесте регионални савет, који делује као организација за регионално планирање и економски развој. Уставно не поседују изворне надлежности, те делују на основу пренетих овлашћења њихових локалних самоуправа. Одборници у регионалном савету се именују од стране представничког тела општине. Састав регионалног савета репрезентује политичку вољу локалног становништва. Регионални савет нема фискалне надлежности нити има регулаторну моћ. Њихов значај почива на улози у регионалној политици Европске уније, односно заједничком приступу фондовима.

Област Хелсинкија је регулисана посебним законом о градској управи. Ово подручје сачињавају Хелсинки, Ванта, Еспо и Кавнианен (YTV). Веће ове регије надлежно је за управљање отпадом, јавни превоз и заштиту животне средине. YTV самостално може склапати уговоре и куповати услуге. Највећи ниво одлучивања врши се у главном одбору који броји 11 чланова из Хелсинкија, пет из Еспуа и Ванте и једног из Кавнианена. Општине саме бирају своје представнике.

Субрегионална сарадња између локалних самоуправа традиционално обухвата економску развојну политику и лобирање према одређеним националним или европским фондовима. У новије време, локалне самоуправе све више организују основне услуге на субрегионалном нивоу и договарају заједничко коришћења земљишта, развој привреде, комуникационих система на локалном нивоу, као и заштиту животне средине. Локалне службе здравствене и социјалне заштите, али и образовне и културне услуге све више бивају организоване или функционишу кроз субрегионалну сарадњу. Како би промовисале ову сарадњу, Министарство унутрашњих послова и Асоцијација финских локалних и регионалних власти успостављају пројекте подршке, инициране од стране субјеката подрегиона. Модели

---

<sup>336</sup> О аутономном положају Аланда више у: Симић, 1998, стр. 509–527.

субрегионалне сарадње варирају зависно о потребама заинтересованих општина и њиховим специфичним проблемима. Ови облици се разликују у степену институционализације, обиму активности и у организационим облицима. Постоји више различитих организационих модела у употреби, има и оних који су традиционални, користе се деценијама, а неки од њих су новијег датума или пилот-модел. Неки од ових облика сарадње личе на мреже као модел организације, неки од њих су више или мање типа традиционалних хијерархијских организација, а неки имају форму уговорне сарадње.

Под њима се првенствено подразумева *субрегионални уговор*, који представља облик политичке подршке општина сарадњи на ширем нивоу, у већем броју надлежности, односно заједничких пројеката, затим *субрегионална стратегија*, која може да укључује и приватни сектор и тиче се првенствено економског планирања, коју одобравају општински парламенти, те *субрегионални савети*, као облици флексибилне интегрисане, више форумске сарадње, које чине општински делегати. Субрегионални савети су углавном, сходно општинском договору, без овлашћења да самостално доносе одлуке. Они су првенствено у улози координације локалних политика, мада имају одређене ресурсе на располагању. Ипак, постоје и чвршћи субрегионални интегрисани облици. Сви ови облици сарадње обухватају заједничко планирање употребе земљишта, усаглашавање политика економског развоја, функционисање транспортног и комуникационог система, заштиту животне средине, унапређење електронске управе, здравствених и образовних служби.<sup>337</sup>

Међуопштинске организације које не обухватају надлежности планирања и координације, већ интегрисаног вршења јавних услуга, успостављају се у оквиру јавног права, за две или више локалних самоуправа у намери да се одређени задаци заједнички обављају на трајној основи. За успостављање заједничких организација, поједине општине међусобно закључују уговор, путем којег одређују заједничке послове, али уређују и организацију, те начин одлучивања унутар заједничких органа. Заједничке организације су посебни правни субјекти. Оне поседују сопствене финансије и управу. Чланови управног, колегијалног тела ових организација делегирају се из општинских одбора, али битно је и то да одговарају омеру страначке заступљености. Странка која је добила највећи број гласова, мора имати и највећи број

---

<sup>337</sup> *Inter-municipal Cooperation in Planning and Service Delivery: Analysis and Recommendations*, 2006, стр. 50.

одборника у међуопштинској организацији испред своје општине, те се овај облик сарадње сматра једним од најлегитимнијих.

У Финској постоје два облика међуопштинских организација које имају посебан значај: 17 регионалних дистрикта води бригу о инвалидима, а 20 регионалних болничких округа одговорно је за пружање специјалистичких здравствених услуга.

Постоје примери где општине не оснивају посебне правне субјекте (међуопштинске организације), већ оснивају заједничке органе (канцеларије) за одређене послове локалне управе.

Финска међуопштинска сарадња се у значајном делу одвија у оквирима приватног права, првенствено путем заједничких предузећа или установа. То су одређене комерцијалне делатности, те се тако оснивају компаније за управљање отпадом, компаније за водоснабдевање или саобраћај, а у којима често учествују и приватноправни субјекти.<sup>338</sup>

Локалне самоуправе се последњих година све више опредељују да послове од заједничког интереса обављају путем одређених облика сарадње, али без формирања посебне организације. Уговорна сарадња је данас нарочито уобичајена у области управљања отпадом, водоснабдевања, спасилачких служби, инспекцијских послова, заштите потрошача и образовања. Неки уговори су законска обавеза, попут споразума о сарадњи спасилачких служби, уговора за изградњу и одржавање регионалних центара хитне помоћи и у другим здравственим услугама.

Локалне самоуправе такође купују услуге једне од других, или заједнички од стране приватног сектора. Поступак набавки ових услуга и управљање квалитетом захтевају специјализовано знање. Асоцијација финских локалних и регионалних власти покренула је пројекат оспособљавања локалних самоуправа у организовању јавних тендера и у набавци услуга. Законска је обавеза локалних самоуправа да у случају куповине неких локалних услуга од стране приватних корпорација или фондација, информишу своје грађане о овим поступцима на одговарајући начин.<sup>339</sup>

Заједничка карактеристика међуопштинске сарадње у овој земљи јесте да се базира на аутономности локалних самоуправа. Закон дозвољава читав низ различитих облика сарадње, од којих неки спадају у јавноправни, а други у приватноправни

---

<sup>338</sup> *Ibid.*, стр. 38–39.

<sup>339</sup> *Ibid.*

режим. Чак и код јавноправних аранжмана општинама је остављена велика могућност да све аспекте сарадње прилагоде својим потребама. Стога се у Финској могу уочити најразличитији појавни облици сарадње, које је некад тешко и разврстати у прецизне законске класификационе јединице. Неки облици имају обележја вишег нивоа власти, док су други облик форумско-мрежне организације. Такође, неинтегрисана, уговорна сарадња у одређеним случајевима (субрегионални уговор, стратегија) по свом значају супституише регионални ниво власти. Упркос разноликости облика, путем међуопштинске сарадње се обавља значајан део општинских послова. Међуопштински интегрисани облици имају значајно место у укупној јавној потрошњи, али и у ефектима јавне политике.

Један од показатеља значаја међуопштинске сарадње у децентрализованом вршењу јавних послова јесте број запослених лица у њеним интегрисаним облицима. Општине и заједничка тела запошљавају око 422.000 људи, што представља више него двоструко повећање у последњих тридесетак година. Општине од тога запошљавају 306.000, а заједничка тела 116.000 људи. Централни ниво запошљава само 124.000 људи. Највише запослених има Град Хелсинки, око 36.000. У приватном сектору је запослено око 1.552.000 људи.<sup>340</sup>

## 5. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ХОЛАНДИЈИ

Међуопштинска сарадња у Холандији представља првенствено резултат положаја који локална самоуправа има у политичком и управном систему ове земље. Такође, слаба позиција покрајина, као средњег нивоа власти, односно њихова немогућност да остварују регионалне потребе, као и интензивна урбанизација појединих области, условили су настанак међуопштинских заједница које по својим функционалним обележјима представљају алтернативу регионалном нивоу власти.

Холандија представља децентрализовану државу у којој се као нижи нивои власти јављају покрајине (укупно 12) и општине (око 714). Покрајине се по својој величини и популацији могу означити као средњи ниво власти јер знатно превазилазе другостепене јединице локалне самоуправе, али се њихов положај у политичком и

---

<sup>340</sup> Копрић, 2009б, стр. 665.



управном систему карактерише поседовањем доста ограничених, законом утврђених надлежности.<sup>341</sup> Иако су територијално мале, општине су, као и цела Холандија – густо насељене. Пред тога, њихово основно обележје је велика аутономност, која је у великој мери традиционална, што представља резултанту настојања да се обезбеди децентрализовани систем, а уједно да се избегне федерализација земље. Улога општина је нарочито расла са јачањем „државе благостања“, што је осигурало њену улогу у великом броју јавних услуга, мада је у неким од њих она одређена државном регулативом, стандардима, покрајинским програмима итд.<sup>342</sup>

Међуопштинска сарадња је предмет регулисања посебног закона у Холандији. Закон о заједничким одредбама из 1950. године први пут је детаљније уредио међуопштинску сарадњу, остављајући велику слободу општинама у избору облика сарадње, процедура, партнера, с тим што је у први план истицао захтев за једнонаменским удружењима. Од 60-их година, супротно интенцијама овог Закона, настају регионална, вишенаменска удружења, која располажу надлежношћу регионалног планирања, али и читавим низом оперативних послова. Главни недостаци Закона из 1950. године решени су доношењем новог – Закона о заједничким одредбама 1985. године.

Основни облици сарадње, на основу овог акта јесу: (1) јавна власт, облик међуопштинског удружења које поседује сопствене органе који се састоје од општег одбора (представничког тела укључених општина), извршног тела – као обавезних, и саветодавног и административног одбора и одговарајућих служби – као факултативних органа. Оваква удружења углавном преузимају послове који се тичу планирања, образовања, заштите животне средине, здравства, социјалне заштите, јавног саобраћаја,

---

<sup>341</sup> Иако је са развојем „државе благостања“ донекле јачала улога покрајина, првенствено кроз утврђивање политике у одређеним областима (здравство, образовање, животна средина, култура, социјална заштита и урбанизам) на основу које су вршена усмеравања државних финансијских средстава ка општинама, као јединицама њиховог спровођења, коначно опредељење ка децентрализованом систему је ишло ка јачању општина.

<sup>342</sup> Холандске општине поседују финансијску аутономност која у приходовном аспекту укључује и право да одређују висину пореза и право да их убирају (порез на доходак, имовину, забаву и туризам). Оне располажу знатним финансијским средствима, али највећи део тих средстава, око две трећине, обезбеђује се путем државних трансфера. То оправдава чињеница да холандске општине обављају велики број поверених послова, с могућношћу њиховог прилагођавања локалним специфичностима, те да у оквиру државних или покрајинских програма имају велике издатке у области социјалне политике, као и настојањем да локални буџети буду у што већој мери избалансирани. Општине, такође, имају право да се јавно задужују, с тим што је задужење законски лимитирано спрам висине локалног буџета (Стојановић, 2011, стр. 54).

комуналних делатности итд.; (2) заједничка агенција која се успоставља за једноставније послове. Углавном су једнонаменског карактера, једноставније организације и често су само са саветодавном функцијом; (3) „кључни општински аранжман“ подразумева да се одређене надлежности могу вршити од стране једне за више других општина, на основу њиховог споразума; 4) „лаки споразум“ који је само поменут Актом, а обухвата друге облике односа, који не морају водити ка оснивању заједничких тела, већ регулишу међусобне односе између општина по различитим питањима. Ови облици не искључују сарадњу по правилима приватног права, као и форумско-мрежне организације.

Законске интервенције у области међуопштинске сарадње из 1985. године резултирале су смањењем броја међуопштинских аранжмана. То је била последица правног императива да се интегришу једнонаменске заједнице које су обухватале различите општине у различитим питањима. С циљем успостављања функционалних региона, 12 провинција груписале су своје општине у укупно 62 региона, сваки у распону од 4 до 28 општина. Замишљена реорганизација међуопштинске сарадње је стога требало идеално да резултира успостављањем 62 вишенаменска заједничка органа, где би исте групе општина сарађивале на низу оперативних и планских задатака. Евалуације спровођења Акта из 1985. нагласиле су да су интеграција и територијална реорганизација, у правцу стварања хомогених вишенаменских удружења, биле само делимично успешне. Од самог почетка, надзорне покрајине дозволиле су постојећим једнонаменским удружењима да наставе да функционишу, а одобриле су и оснивање нових једнонаменских удружења. Током претходне две деценије, подручна одељења државних органа охрабрила су општине да оснују једнонаменске корпорације за обављање оперативних задатака и послова који се односе на координацију и планирање локалних политика. Као резултат тога, у скоро свим регионима вишенаменске корпорације су почеле да коегзистирају са нивовима једнонаменских. После много анализа и дискусија о ефектима таквог груписања, 2005. је и формално укинута обавеза да се интегришу сви аранжмани о сарадњи између општина у један вишенаменски орган. Број региона, који је сматран као функционално кохерентан за сарадњу, смањен је на 42, углавном на иницијативу самих општина. Сарадња се често развијала у супротним правцима у односу на интензитет и обим. У неким провинцијама, део вишенаменских власти је демонтиран, а сарадња је смањена и

реорганизована, остављајући низ једнонаменских предузећа која се баве оперативним задацима. У другима, због притиска од стране покрајина, општине су биле приморане да интензивирају међусобну сарадњу и прошире њен обим. Према истраживањима до 2006. године, постојало је око 679 интегрисаних (јавноправних) аранжмана основаних на основу Акта.<sup>343</sup>

У Холандији постоје различите врсте интегрисане сарадње, односно мноштво међуопштинских организација у широком спектру појавних облика, различите правне природе, улоге, положаја и организације. *Интегрисана сарадња* у области већег броја јавних служби представља најзаступљенију сарадњу. Она је предмет посебне законске регулативе, те је углавном јавноправног карактера. Ипак, упоредо с њима егзистирају и приватноправни облици. Правни оквир за сарадњу, посебно за сарадњу између општина, предмет је јавног права када је у питању пружање већине јавних услуга и коришћење јавних овлашћења. *Чиста међуопштинска сарадња* је доминантан модел у Холандији. Иако су присутни облици мешовите и јавно-приватне сарадње, постојећа законска регулатива углавном протежира „чисту“ међуопштинску сарадњу. Постојање других облика учешћа, услед смањене могућности надзора, велике функционалне аутономије, недостатка демократског легитимитета јесте изузетно ретко у некој интегрисаној форми. Закон само изузетно дозвољава интегрисану сарадњу са приватним сектором.

Интегрисани аранжмани као изузетак укључују и друге нивое власти (покрајине, специјализоване агенције) и приватне организације (компаније и фондације) што отвара путеве за различите облике *мешовитих форми сарадње*. Локалне самоуправе такође могу да оснивају приватноправне организације и организују међусобну (али и ширу) сарадњу користећи се приватним правом, али у доста суженом броју делатности. Код приватноправних организација могуће је направити разлику између комерцијалних предузећа и непрофитних организација – фондација и установа. Ипак, када су предузеће или фондација основани, они добијају скоро комплетну аутономију од локалне самоуправе. Извршна и надзорна тела, чак и ако се састоје од представника општина, по закону морају да делују у интересу компанија, установа или фондација и ни на који начин нису одговорна локалним саветима. Доношење одлука у оквиру одбора одвија се иза затворених врата и не

---

<sup>343</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 146–148.

подлеже надзору виших нивоа власти. Из тих разлога, Закон заједничких одредби предвиђа да је сарадња између општина у оквиру приватног права дозвољена само ако постоје изузетне потребе за то. Коначно, мешовити облици сарадње који укључују приватноправне субјекте првенствено се баве управљањем образовним и културним установама и обезбеђивањем здравственог осигурања за запослене у локалној самоуправи.

Међуопштинска сарадња је институционализована у областима које се углавном односе на оперативне послове, тј. на пружање услуга у бројним областима, а једнонаменски облици су, упркос интенцији законодавца, бројчано заступљенији. Такође, општине преферирају организације са сложеном организацијом и јавноправним статусом над једноставним кооперативним споразумима.

Током протеклих деценија, два институционална облика сарадње су развијена у погледу планирања и координације локалних политика. Први је узео облик мање или више слабо институционализованих *мрежа* на различитим територијалним обимима. Мреже се одликују ниским степеном формализације, одсуством централних органа и доношењу одлука на основу консензуса. Истраживање о планирању и координацији кроз регионалне мреже општина показало је да је веома тешко да се овим путем заједнички одлучује о регионалним плановима. У посебним случајевима где су екстензивне консултације направиле заједнички план или политику, његова имплементација је била проблематична због одсуства одредби које би правно обавезале општине да испоштују договоре. Темељна студија хоризонталних мрежа укључених у координацију и планирање открила је да сарадња зависи од степена и врсте међузависности између општина. У многим случајевима, општине се такмиче једне са другима за оскудне ресурсе, односно, за средства централне владе додељена посредством провинција.<sup>344</sup> Имајући у виду да се овај облик сарадње није показао довољно ефикасним, упркос отпору општина ка „федерализацији“ овог сегмента њиховог аутономног положаја – све више се прелази на друге форме координације и планирања, које ће се обезбедити путем институционализованијих аранжмана. У другом облику, међуопштинско планирање и координација се у *урбаним агломерацијама* одвијају путем релативно јаким корпорација, које уживају формална

---

<sup>344</sup> *Ibid.*, стр. 154-162.

овлашћења, финансијска средства и друге ресурсе како би спровеле своје одлуке, те се могу означити као полурегионалне квазивластима.

Урбане заједнице у Холандији су пример регионалних међуопштинских заједница, које представљају комбинацију добровољне и обавезне сарадње. На основу Закона из 1995. године,<sup>345</sup> општине су у седам урбаних области успоставиле заједничке градске органе. Њихова улога се првенствено односила на економско и просторно планирање, јавни смештај, саобраћај, инфраструктуру и комунална питања. Првобитно замишљене као корак ка аутономној, интегралној градској влади, потенцијално са статусом вишег нивоа (градске покрајине), добиле су сталан, међуопштински карактер са Додатним законом заједничких одредби из 2005. године. Оснивање метрополског заједничког органа ипак представља добровољну одлуку општина. Међутим, уколико општине одлуче да прихвате посебан режим за метрополске власти, то подразумева низ обавеза и овлашћења која се углавном односе на планирање и на координацију локалних политика у одређеним областима. Основна мотивација општина да приступе овим заједницама јесте финансијске природе. Интеграција укључује расподелу финансијских средстава која су стављена на располагање од стране владе. Основне надлежности урбаних заједница јесу: просторно планирање (формирање регионалног просторног плана као оквира за локално планирање); јавни смештај (доношење регионалног стамбеног програма и додела осигурања локалним стамбеним пројектима, доношење прописа у погледу расподеле смештаја); животна средина (доношење регионалног плана и програма за заштиту животне средине); саобраћај и превоз (доношење регионалног плана за саобраћај и превоз, давање концесија и додела субвенција за јавни превоз); економија и запошљавање (доношење регионалне стратегије привредног развоја); земљишне политике (доношење прописа у вези са земљишним грантовима, додела субвенција за развој нових градилишта); нега деце и омладине (доношење регионалног плана и програма који се односи на објекте за заштиту деце и омладине, додела субвенција за агенције за заштиту деце и омладине); образовање одраслих (доношење регионалног плана за образовање одраслих); управљање субвенцијским средствима.<sup>346</sup>

---

<sup>345</sup> Доношење специјалног закона је било неопходно јер су општа решења о међуопштинској сарадњи предвиђала да је она искључиво добровољног карактера.

<sup>346</sup> Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 160.

Чињеница да режим урбане заједнице укључује управљање низом помоћних фондова јесте подстицај за успостављање заједничких градских власти и за интеграцију послова који се односе на регионално планирање и координацију. Осим тога, ниједан облик надзора се не односи на квалитет (целисходност, ефективност) међуопштинске сарадње у метрополским подручјима. Урбане заједнице су партнери провинција и централне владе у неким конкретним политичким пројектима.

Иако представљају чврсто интегрисану, законски уређену, садржајну и финансијски подстицајну сарадњу, учинак метрополских власти није у потпуности остварио очекивања, што је последица њихове „институционалне двосмислености“. С једне стране, међуопштинске власти су снабдевене низом надлежности, јавних овлашћења и ресурса који им омогућавају да ефикасно планирају или координирају локалне политике. С друге стране, њихови одбори, као најважнији органи, састоје се искључиво од представника из локалних већа. Међуопштински органи су свесни чињенице да им недостаје демократски легитимитет да наметну своје одлуке општинама и своју улогу углавном остварују као политички посредници који покушавају да обезбеде консензус.<sup>347</sup>

## 6. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ФРАНЦУСКОЈ

Француска представља пример државе у којој постоји институционално развијена и садржајна међуопштинска сарадња. Она се одликује бројношћу, разноликошћу појавних облика, мултифункционалношћу и значајним интегришућим дејством у условима уситњене локалне самоуправе у првом степену и функционалних недостатака виших нивоа. Ипак, обележја међуопштинске сарадње у Француској – која се уз извесне резерве може подвести под општи појам децентрализованих јединица – одређена је карактером државног уређења, положајем и организацијом локалне самоуправе, али и обележјима њихове територијалне организације.

---

<sup>347</sup> *Ibid.*, стр. 161.

## 6.1. ЛОКАЛНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ У ФРАНЦУСКОЈ

У француској правној терминологији у честој употреби се налази термин локална заједница, којим се означавају све установе децентрализације јавне власти креиране законом (поред комуна, департмана и региона), а обухватају и јединице са посебним статусом као што су Париз, Корзика, удружења општина и урбане заједнице. Јединица локалне самоуправе у Француској означава се појмом *територијалне заједнице*.<sup>348</sup>

Француска је готово два века имала локалну (само)управу организовану у два степена: комуне – у првом степену, и јаке другостепене јединице – департмани, на челу којих су дуго били централно именовани префекти, те с мрежом деконцентрисаних, административних јединица које су на терену обављале послове централне управе и уједно надзирале и координирале функционисање великог броја комуна. Овај систем територијалне организације власти је последица снажних тенденција да се одржи централистички концепт државе, који порекло вуче из периода јакобинске диктатуре с краја осамнаестог века.<sup>349</sup>

Иако су још 1956. године успостављене 22 регије које је требало да брину о равномерном економском развоју департмана и комуна, оне се нису сматрале јединицама децентрализације. Десет година касније, око четири већа града успостављене су градске заједнице као обавезни облик удруживања града са околним комунама. После је то проширено на још пет већих градова. Но, темељна реформа система локалне самоуправе спроведена је тек с доласком левице на власт у Француској, а била је институционализована 1982. године – Законом о децентрализацији и Законом о преносу надлежности из 1983. године, када су установљени нови општински органи (савет и председник), а регије су успостављене као самоуправне јединице. Први избори за регионална већа спроведени су 1986. и отада датира тростепена структура локалне самоуправе у Француској. Уставноправни

---

<sup>348</sup> Димитријевић и Вучетић, 2011, стр. 158.

<sup>349</sup> Устав Француске из 1958. године гарантује њену недељивост (чл. 2), а једно од основних уставних начела од 2003. године је и начело децентрализације (чл. 1).

статус региони су стекли 2003. године.<sup>350</sup> Ипак, на основу њихове улоге они се не могу сматрати институционалним регионима какви постоје у Шпанији или у Италији.

Децентралистичке реформе су поред увођења региона, замене префекта градоначелником (председником општине), донеле и нове надлежности за децентрализоване јединице, промене у систему њиховог финансирања и контролу законитости која је пренета на управни суд. Ипак, ове реформе су ишле више у правцу јачања департмана уместо комуна, што донекле оправдава чињеница да услед њихове недовољне величине, популације, па самим тим и потребних капацитета није ни било целисходно радити на њиховом функционалном јачању. Штавише, и постојећи обим надлежности захтева различите облике повезивања и координације, која се остварује на различите начине, путем међуопштинских заједница, департмана, региона, па чак и путем деконцентрисаних јединица државне управе. Оно што представља основну замерку оваквом правцу децентрализације јесте релативно велика удаљеност департмана (с обзиром на њихову величину и популацију) и јавних послова који су локалног карактера од становништва. Такође, имајући у виду да француски региони немају никакве хијерархијске надлежности према нижим локалним нивоима и да потпуно зависе о њиховој сарадњи приликом имплементације сопствених политика, у пракси често долази до преклапања надлежности између појединих нивоа, те преклапања послова.<sup>351</sup>

Дакле, под јединицама локалне самоуправе у Француској се подразумевају комуне, департмани и региони, а у француској теорији означавају се још и територијалним заједницама. Реформе од 2003. године, које су подразумевале децентрализацију као основни циљ, изнедриле су значајне промене у систему локалне самоуправе. Прво, регион је сада Уставом признат као децентрализована јединица уз општине и департмане (чл. 72 Устава). Омогућена је привремена делегација

---

<sup>350</sup> Региони имају надлежности у области економског развоја, просторног планирања, саобраћаја, инфраструктуре и здравства.

<sup>351</sup> С једне стране, надлежности је требало да буду додељене конкретно одређеном субнационалном нивоу. Генералним начелом одређено је да се послови из непосредне близине корисника обављају на нивоу комуна и различитих међуопштинских тела, сложенији послови на нивоу департмана који располажу већим средствима, а стратегијски послови (економски развој, развој инфраструктуре, секундарно образовање) на регионалном нивоу. С друге стране, локалним властима (комуналним и департманским) дата је слобода да према властитој процени делују на оним подручјима за која сматрају да су од важности за њихове грађане, што је у супротности са захтевом за јасном деобом надлежности између појединих субнационалних нивоа (Cole и Alistair, 2009).



надлежности и право да се одступи од државне регулативе у прилагођавању послова локалним околностима. Друго, нове међуопштинске заједнице су, на неки начин, посматране као четврти управни слој у подручју економског развоја и просторног планирања, иако још увек не постоји њихов непосредан демократски легитимитет.

На првом степену француске локалне самоуправе постоји око 36.670 комуна. Границе француских општина поседују историјске корене. Њихов број није значајније мењан законским решењима из 1959. и 1971. године, које су их смањиле с 38.000 приближно на данашњи број. Упркос великим разликама у величини – 3.000 општина има мање од 1.000 становника, 31 општина има више од 100.000, а мање од 300.000 становника и пет њих више од 300.000, а огромна већина има испод 10.000 становника.<sup>352</sup> Ипак, у погледу правног положаја задржан је монотипски концепт општина. Свака општина има исти статус, надлежности и исту организациону структуру, односно, општинско веће и градоначелника, који се бирају на сваких пет година.<sup>353</sup> Директни избори општинских органа представљају принцип успостављен још 1789. године. Неки велики градови (Париз, Лион и Марсељ), који такође имају статус комуна, добили су право да на свом подручју формирају градске округе (*Arrondissements*) који представљају специфичне јединице месне самоуправе.<sup>354</sup>

Други степен француске локалне самоуправе чини 96 департмана у континенталном делу, те пет департмана на прекоморским територијама (Мартиник, Гвадалуп, Француска Гвајана, Реунион и Мајот).<sup>355</sup> Департмани у просеку имају око 450.000 становника и 5.490 км<sup>2</sup> површине. Најмањи је департман Лозер са око 74.000, а највећи Норд са преко 2.500.000 становника. Чак 47 департмана има више од пола милиона становника. У просеку на један департман отпада око 380 комуна, што с гледишта одржавања редовних контаката између департмана и комуна у његовом саставу представља огроман распон контаката. Да би се тај проблем донекле ублажио, у департманима је успостављена мрежа ужих административних јединица која се састоји од 342 котара-округа (*Arrondissements*) и преко 4.000 кантона. Управна тела тих јединица делују првенствено као подручни органи централне управе, али такође

---

<sup>352</sup> Више о територијалној организацији комуна у Француској у: Раџић, 2010, стр. 99–102.

<sup>353</sup> У надлежности општина су одржавање путева, основно образовање, социјални рад, послови безбедности, просторно планирање, урбанизам, културне делатности, послови економског развоја (помоћ, гаранције, зајмови, ослобођење од пореза, индустријске зоне), бирачки спискови.

<sup>354</sup> Магчећ и Ђилјевић, 2010, стр. 73.

<sup>355</sup> Прекоморски департмани (DOM) уједно имају статус региона (ROM).

помажу департманској управи у надзору над комунама и у њиховој координацији. Надлежности департамана су у областима просторног планирања, саобраћаја, путева, социјалне заштите, образовања и културе (средњег образовања, библиотека и архива), економских делатности (субвенционисања предузећа, зајмова итд.). Органи департамана су генерални савет (непосредно изабрано), представничко тело, његов председник и стална комисија као извршни органи.<sup>356</sup>

Трећи ниво локалне самоуправе у континенталном делу чине 22 региона који у просеку имају око 2.500.000 становника и око 25.000 км<sup>2</sup> површине. Донекле посебан статус уживају Корзика и Париз.<sup>357</sup> Међу регионима такође постоје доста велике разлике у популацији. Највећи је Париски регион који броји преко 10.000.000 становника. Просечно се у саставу регије налазе четири департамана. Региони имају непосредно изабрани регионални савет, председника савета, сталну комисију и социјално-економски савет (спровођење националног плана на регионалном нивоу у низу области), те надлежности у области планирања, саобраћаја, средњег и стручног образовања, у економском развоју и у помоћи малим и средњим предузећима.<sup>358</sup>

## 6.2. РАЗВОЈ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ У ФРАНЦУСКОЈ

Међуопштинска сарадња је у Француској углавном третирана као институционални „фластер“. Наиме, свако административно-територијално реструктурирање сматрало се политички опасним, односно средством за разградњу унитарног карактера државе. Сукцесивна децентрализација која је подразумевала постепено преношење надлежности на ниже нивое, односно на различите нивое локалне самоуправе, ипак је очувала традиционалну административну структуру коју чине релативно јака општина и департамани, слабији региони, и бројне и разноврсне међуопштинске организације.<sup>359</sup>

До 1992. године, сарадња између комуна је углавном била вођена потребом обезбеђења економије обима у пружању техничких услуга (снабдевање водом,

---

<sup>356</sup> Вучетић и Јанићијевић, 2006, стр. 103.

<sup>357</sup> Париз од 1975. године представља посебну територијалну јединицу у оквиру које постоји 20 арондисмана, а посебан положај имају и пацифичка острва која су део Француске.

<sup>358</sup> Вучетић и Јанићијевић, 2006, стр. 104.

<sup>359</sup> У овом делу је као основни извор коришћена литература: Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 67–90.

управљање отпадом, саобраћај), првенствено у контексту брзе урбанизације. Потреба за новим организационим облицима који би били способни да се носе са сложеним питањима урбане политике, а не само са пружањем услуга, резултирала је у успостављању нове међуопштинске структуре у облику дистрикта и урбаних заједница (основаних 1959 и 1966). Осим тога, стварање тих нових правних структура представљало је алтернативу неуспешној и у политичким круговима оспораваној политици спајања општина. Но, јавна политика је у односу на територијални преустрој пре 1992. углавном била усмерена на пренос функција од државе ка општинама, департманима и регионима, као и на територијалну деконцентрацију органа државне управе. Децентрализација и пренос нових функција од државе ка општинама биле су важан покретач међуопштинске сарадње.

Да би се постигла неопходна економија обима у пружању услуга за које су одговорне, општине су имале две основне опције: уговорно придруживање другим општинама и споразум са приватним сектором. Пре 1992, две главне врсте међуопштинских организација биле су једнонаменска међуопштинска асоцијација (СИВУ) и вишенаменска међуопштинска асоцијација (СИВОМ). До тада их је било око 17.000 широм Француске, а покривале су већину општина. Мада ове организације и даље постоје, њихов број се смањује у корист нових генерација „федеративних“ међуопштинских организација које обухватају функције СИВОМ-а и СИВУ-а као и нове функције стратешке природе. За разлику од нових организација, општине су раније имале више могућности да према својим потребама обликују све аспекте старих организација. Надлежности нису унапред правно дефинисане – утврђивале су их саме општине чланице. Такође, нису постојала правила која регулишу границе сарадње. Општине не морају нужно да буду територијално повезане, чак ни да буду у оквиру истог департмана. Међутим, док је ова флексибилност несумњиво била веома атрактивна за општине које страхују од преноса функција и концентрације, она је критикована због недостатка јавности рада, могућих злоупотреба у организацији и у вршењу јавних послова. Сматрало се да би надлежности у принципу требало унапред јасно дефинисати, како би се поштовала начела еnumerације и искључивости. У пракси, то није увек био случај тако да се тешко могло код оваквих облика удруживања прецизно утврдити које организације су одговорне за које услуге или елементе услуга, а које се врше самостално на нивоу општина, односно где постоји

њихово преклапање. У настојању да промовише међуопштинску сарадњу и да афирмише контролу над *ad hoc* формирањем међуопштинских организација држава је у дужем временском периоду предузимала различите законске интервенције. Године 1959, принцип да одлука о придруживању међуопштинској организацији мора да буде једногласна у оквиру сваког члана општинског већа промењена је у корист кфалификованог већинског гласања и тако је пласиран пут за распрострањенију сарадњу, посебно у вишенаменским организацијама (СИВОМ-у). Такође, 1959. године је дошло до стварања новог облика вишенаменске међуопштинске организације: *дистрикта*. Овај нови облик успоставио је два кључна принципа која су ојачана у новијој политици: принцип минималних обавезних надлежности и принцип независних фискалних ресурса, при чему међуопштинске организације повећавају своје фискалне приходе директно уместо да се ослањају на доприносе из буџета својих чланица. Појам граничног географског и економског простора у облику „агломерације“ за урбана подручја и „плата“ за рурална, такође је настао у вези са стварањем дистрикта. Иако није било обавезно да департмани покривају тај целовити простор, сматрало се да је пожељно. Након тога, 1966. године уведене су *урбане заједнице*. Урбано планирање, развој инфраструктуре и пружање кључних градских услуга били су међу њиховим главним надлежностима. Такође им је дата моћ да повећају сопствени фискални приход. Једном када се општина придружи урбаној заједници, нема могућност да се повуче из ње. Овај облик међуопштинске сарадње је, дакле, најмање флексибилан. С друге стране, више него било који облик, он се може посматрати као „прави ниво управе“. Године 1966. принудно су направљене четири урбане заједнице у Лиону, Лиу, Стразбуру и Бордоу, али од тада, због њихове нефлексибилне природе, само 12 агломерација се добровољно одлучило да је успоставе. Године 1983. нова структура, *Syndicat d'agglomération nouvelle* (SAN) направљена је за три највеће урбане агломерације – Лион, Париз и Марсељ. Иако стварање међуопштинских организација остаје добровољно, владина политика до 1992. године је водила ка повећању броја међуопштинских организација. То се првенствено остваривало као повећање финансијских подстицаја за њихова успостављања, поједностављење процеса успостављања, односно ограничење необавезне природе међуопштинске сарадње одређивањем обавезних блокова надлежности.

Територијална реформа локалне самоуправе и транзиције према „федеративним“ облицима међуопштинске сарадње започета је пре Закона из 1992. Тај закон није био потпуно успешан у подстицању нових „федеративних“ облика, те је резултирао доношењем допунског закона 1999. (закон од 12. јула за поједностављење међуопштинске сарадње).

Нова фаза међуопштинске сарадње почела је Законом из 1992. године, а наставила се Законом из 1999. Закон о територијалној управи из 1992. донет је десет година после Закона о децентрализацији, након спознаје да су постојеће институције територијалне власти биле кочница за даљу децентрализацију. Ипак, овај закон међуопштинску сарадњу посматра као решење за општинску фрагментацију. Нагласак државне политике стављен је на померање сарадње од придруживања до „федерализација“ општина. Интегративна или федерална међуопштинска сарадња промовисана Законом из 1992. разликује се од старе асоцијативне међуопштинске сарадње у три карактеристике:<sup>360</sup>

- (1) У смислу циљева: стари облици сарадње усмерени су на пружање услуга. Суштина нових облика била је да међуопштинска сарадња треба да буде много више стратешког карактера. У преамбули Закона говори се о „подстицању локалног економског развоја и осигурању уравнотеженог просторног планирања и унапређења солидарности.“
- (2) У погледу поступака одлучивања: нови облици су „радикално другачији“ од старих по томе што глас сваког појединог члана општине не мора нужно носити једнаку тежину, а одлуке се доносе већином, а не једногласном одлуком управног одбора међуопштинске организације. Одлуке би, дакле, хипотетички могле ићи и против интереса неких од чланица општина.
- (3) У погледу начина финансирања два нова облика међуопштинских организација, односно увођења њихових сопствених прихода.

*Communauté de Communes* и *Communauteé de Villes* – уређене су како би се боље задовољиле различите потребе урбаних и руралних подручја: први намењен за општине у руралним подручјима, а потоњи за општине у урбаним подручјима (у агломерацији). У пракси, подела урбано/рурално није одржана. Само пет заједница градова основане су у раздобљу 1992–1999, а структура је на крају замењена

---

<sup>360</sup> *Ibid.*

*Communauté d'Agglomération* законом из 1999. Заједнице комуна с друге стране, показале су се популарним у руралним и урбаним подручјима – њихов број се повећава са 193 у 1993. години, на 1.347 у 1999. години. Разлог популарности заједница комуна у односу на заједнице градова лежи у чињеници да су обавезне компетенције прописане за први облик (урбанистичко планирање и економски развој, заштита околине, становање, путеви и градски превоз, културне и спортске установе) далеко опсежније него за потоње, чиме се сужава слобода одлуке за чланице општине у чему се састоје функције пренесене са општина.

Нови закон из 1999. године је за циљ имао да додатно поспешује развој међуопштинске сарадње према више „федеративним“, тј. чвршће интегрисаним формама. На структуралном нивоу, „федеративни“ облици сводили су се само на три врсте: урбане заједнице, *Communautés d'Agglomération* (агломерацијске заједнице) и *Communautés de Communes* (заједнице комуна). Окрузи и *Communauté de Villes* требало је да ишчезну кроз претварање у један од остала три облика или путем раздвајања. Стварање нове – *агломерацијске заједнице* за више од 50.000 становника с централном општином преко 15.000 становника требало је да буде посебна урбана структура. С обзиром на осетљивост питања преноса надлежности из општина на међуопштинске заједнице и могући сукоб интереса, као и дуплирање послова и трошкова који могу настати где надлежности нису јасно одређене, Закон из 1999. године је настојао да обезбеди већу јасноћу дефинисањем специфичних блокова компетенција које су или обавезне или се налазе међу онима које међуопштинска организација мора изабрати. Наиме, свака врста међуопштинске структуре (заједнице) носи различите блокове надлежности. На врху таблице налази се једноставна заједница комуна (с властитим финансијским средствима, али без сопственог пореза на пословање). За ову категорију међуопштинске организације, општине имају веће дискреционо овлашћење за надлежности које преносе. Спуштањем низ вертикалну осу таблице, избор надлежности је све више ограничен, а за урбане заједнице, услед њихове нефлексибилности и као најмање популаран тип међуопштинске структуре –обавезне функције су потпуно прецизиране и најмногобројније.

Један од главних покретачких политичких принципа чврсто интегрисане, „федерализоване“ међуопштинске сарадње био је да се она помери изнад заједничког пружања услуга и да међуопштинске заједнице постану покретачи заједничког

планирања и координисаног развоја, нарочито у урбаним подручјима, чиме су оне добиле обележја вишег нивоа власти. Међутим, општине су, упркос видљивим економским користима оваквог интегрисања, константно пружале отпор „федерализацији“.

### 6.3. ПРЕГЛЕД МЕЂУОПШТИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Француске комуне су првенствено из финансијских разлога суштински биле присиљене на сарадњу с другима, обично са већим градовима у својој околини, са којима склапају уговоре о пружању разних локалних служби, а касније улазе и у одређене интегрисане аранжмане.<sup>361</sup> Међуопштинско повезивање поседује дугу традицију, а у интегрисаном облику се јавља још од 1890. године. Да би се код таквих уговора донекле заштитиле од ризика једнострано диктираних услова од стране финансијски моћнијих комуна, Законом из 1959. прописано је да се комуне могу повезивати у посебне *синдикате* преко којих обезбеђују обављање једне локалне службе или већег броја локалних служби. Синдикат оснива својом наредбом префект департмана након што је добио пристанак свих комуна у дотичном подручју, или барем две трећине комуна и више од половине становништва дотичног подручја, тако да се може рећи да се ради о комбинацији добровољног и принудног повезивања. Синдикат има статус правног лица, с тим да не може да стиче доходак. Њиме управља заједничко тело у којем свака комуна има по два посланика, а то тело као извршне органе бира председника и управни одбор. У синдикат се лакше учлањује него што се из њега може изаћи. За пријем нове чланице довољно је да се томе не противи трећина удружених комуна. Када се из синдиката иступа, потребно је да се са тим сложи управни одбор и две трећине удружених комуна, те да иступ одобри префект у департману. Као што је већ речено, постоје три врсте синдиката: SIVU (једнонаменски) – око 12.500, SIVOM (вишенаменски синдикати) – око 1.900 и мешовити (комбинација добровољних и обавезних) – око 1.700. Најчешће службе које пружају услуге путем синдиката јесу водоснабдевање, основно и средње образовање, снабдевање струјом и гасом, одбрана од поплава, одржавање путева, локални саобраћај, културне

---

<sup>361</sup> У овом делу су коришћени подаци из: Wollmann и Bouckaert, 2006, стр. 11–39; Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 67–90; Вучетић и Јанићијевић, 2006, стр. 105–108; Cole и Alistair, 2009.



активности, погребна служба, те запошљавање комуналних службеника. Баладурова (*Balladur*) комисија је 2009. године предложила укидање мешовитих синдиката.<sup>362</sup>

Један од облика мултифункционалних комуналних удружења јесу и *дистрикти* који управљају стамбеним зградама, организују противпожарну службу, брину се о одвозу и депоновању смећа, те обављају друге комуналне службе. У прво време дистрикти су се формирали у урбаним подручјима, али су се после, кад су се показали успешним, проширили и на рурална подручја. Органи дистрикта јесу савет (представници општинских већа) и председник као извршни орган. За разлику од комуналних синдиката, дистрикти могу стицати доходак како од накнада које убирају за обављање службе, тако и од доприноса комуна и посебних државних дотација. Чак могу наложити комунама које су чланице удружења да им препусте удео у локалним порезима на имовину и удео у примљеним општим државним дотацијама.

У категорију комуналних асоцијација спадају и *заједнице општина* – *Communautes*. Основане су 1966. (урбане заједнице), 1992. (заједнице комуна) и 1999. (агломерацијске), а све су реформисане Законом из 1999. Премда су оне првобитно настале као законом прописани облик обавезног удруживања комуна око већих градова, њихов начин оснивања се нешто променио: да би влада могла донети одлуку о оснивању такве заједнице, потребна је претходна сагласност већине комуна на дотичном подручју. У њихове обавезне надлежности спада просторно планирање и планирање економског развоја, и одређене опционе надлежности уз право на наплату пореза. Тренутно их је око 2.600.

(1) *Communautes de communes* (CC): руралне општине и мали градови. Имају минимално 50.000 становника. У опционе надлежности спадају: животна средина, стамбена политика и ауто-путеви и изградња, одржавање и управљање спортским, културним и предшколским установама или установама основног образовања.

(2) *Communautes d'agglomération*: агломерацијске заједнице (имају више од 50.000 становника, са градовима од најмање 15.000 становника). У обавезне надлежности спадају планирање коришћења земљишта, економски развој,

---

<sup>362</sup> Ова комисија је предложила и смањење броја региона на 15, додатно јачање положаја Париза и сл. Иако мишљења ове комисије нису преточена у законске норме, она указују на правце кретања могућих промена локалних заједница у Француској.



социјална стамбена политика, урбанизам и спречавање криминала. Они такође морају имати најмање три опционе надлежности од постојећих пет (нпр. јавна чистоћа, хитне службе, животна средина, ауто-путеви, спортски, образовни и културни објекти итд.).

(3) *Communautés urbaines* (CU): градске заједнице (са више од 500.000 становника). Надлежности су све обавезне надлежности (CA), као и оне које чине опциони блок. Укупно их је 16, а за четири градске заједнице је обавезна.<sup>363</sup>

Међуопштинске организације у Француској функционишу у оквиру својих територијалних надлежности и оне не могу преузети додатне функције без претходног договора општина. То је начело енумерације. С друге стране, након што је пренесена функција из општине до међуопштинске организације, општина више нема право да остварује ову функцију.

Као што је већ речено, у погледу организационе структуре, свака међуопштинска организација у овој држави има веће, чији су чланови изабрани од стране општинских већа и извршног бироа који се састоји од председника, потпредседника и одређеног броја чланова које бира представничко веће. Једна од основних функција већа јесте да се договоре о годишњем буџету. Француске *Communautés* имају фискалну аутономност, односно свој порески систем, с тим што је он код СС опционог карактера, те су присутне и заједнице које га немају, а код других заједница је ексклузивно право.

Поред наведених, интегрисаних облика, у Француској постоје и одређени неинтегрисани облици као што су конвенције, које представљају особену врсту уговора, путем којих се заједнички финансирају инфраструктурни пројекти или објекти од заједничког интереса, или се пак међусобно испоручују услуге. Асоцијације представљају приватноправну форму удруживања којом се обезбеђују различити интереси, али не долази до концентрације више функција, те јавне територијалне власти, које укључују само јавне установе и углавном укључују оне територијалне јединице које не поседују заједничке границе, али имају заједничке интересе.

---

<sup>363</sup> Lille, Strassbourg, Marseille, Lyon, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Nancy, Le Mans, Brest, Dunquerque, Arras, Montceau, Cherbourg и Alençon.

#### 6.4. ПРИНЦИПИ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ

Међуопштинска сарадња у Француској је од средине двадесетог века доживела интензиван развој. Како она заузима посебно место у управном систему ове земље, односно представља фактор интеграције и нормалног функционисања фрагментисане локалне самоуправе, већ дужи временски период је предмет законске регулативе, те скоро у потпуности јавноправног карактера. Иако је већ речено да постоји читав низ различитих интегрисаних облика сарадње, све њих у најопштијем карактеришу исти принципи на којима почива њихово законско уређење.

Међуопштинска сарадња је у принципу *добровољна*. Правила која се односе на успостављање, приступање или излазак из међуопштинске сарадње временом су мењана, али то није искључило примену начела добровољности као темељног у међуопштинској сарадњи. Иако у случају појединих организација одлуку о успостављању доноси државни орган (префект) она је условљена претходном сагласношћу општина, с тим што су у појединим случајевима ограничене могућности избора потенцијалних партнера, прецизирањем територијалне основе интегрисања.

Међуопштинске организације *не поседују непосредан демократски легитимитет*. Упркос захтевима за непосредним изборима за заједнице које располажу фискалним надлежностима (који су између осталог током 60-их и 70-их година двадесетог века били у законодавној процедури), органи међуопштинских организација бирају се од стране укључених општина. Свака међуопштинска организација има веће, које је изабрано од стране општинских већа и извршног бироа који се састоји од председника, допредседника и извесног броја чланова већа. Једна од основних функција већа јесте да се одлучује о годишњем буџету. Општине имају право да делегирају било коју функцију међуопштинским организацијама осим оних које се углавном сматрају као надлежност градоначелника, иако су за неке врсте међуопштинских организација одређене функције обавезне. То регулисање обавезних функција појединих врста јесте још један од доприноса закона из 1992. и 1999. године.

Један од основних принципа међуопштинске сарадње јесте принцип *енумерације и ексклузивитета*. Међуопштинске организације не могу преузети функције без претходног договора чланова општина. С друге стране, након што је пренесена функција са општине на међуопштинску организацију, општина више нема

право да је врши. Број функција међуопштинских организација зависи од споразума који је постигнут између општина чланица и од врсте изабране међуопштинске организације, што представља принцип искључивости.

Међуопштинску интегрисану сарадњу у Француској одликује и постојање *финансијске аутономности*, која код заједница општина обухвата и елементе фискалног суверенитета. Синдикати, као најстарији облик међуопштинске сарадње, финансирају се из буџета општина. Сваке године буџет бива договорен у оквиру међуопштинског одбора, који чине представници општинских већа, а свака чланица плаћа свој део. Са новим међуопштинским заједницама долази до промена у систему финансирања, односно до стицања прерогатива фискалног суверенитета, где се оне директно финансирају из локалног опорезивања (*Quatre vieilles*)<sup>364</sup> То представља готово 80 посто фискалних средстава општине. Постоје у суштини два фискална режима за „федеративне“ облике међуопштинске сарадње. Први, који је доступан само мањим заједницама општина, јесте онај у којим међуопштински одбор, пошто је одлучио о свом буџету, доноси одлуку о локалним порезима, тачније прирезима, јер се опорезује исти предмет заједно са другим институцијама територијалне власти (општине, департмани и региони). Ниво опорезивања одређују међуопштински одбори, тако да локални порески обвезници имају две стопе пореза – један одређен од стране општине (и због тога промењив), а други одређен од стране заједница комуна. Овај начин финансирања показао се као веома инфлаторан. Док су надлежности преношене са општина на међуопштинске заједнице, општине нису имале тенденцију да смањују локално опорезивање сразмерно томе. Други начин, који је доступан заједницама комуна уколико то оне желе, а обавезан за агломерацијске и урбане заједнице, јесте јединствен порез на пословање. У суштини, то значи да су трошкови искључиво финансирани кроз пословни порез. Стопа која уместо да буде одређена од сваке појединачне општине, одређена је од стране међуопштинске заједнице, те отуда постоји јединствен пословни порез. Сви остали порези остају у општинама.

---

<sup>364</sup> Локална самоуправа се финансира од сопствених прихода, дотација из државног буџета (општа, ненаменска дотација која се одређује по глави становника, те наменске које се користе за локалне инвестиције, односно просторно планирање и опрему), кредита и из других извора. Од сопствених, најзначајнији су локални порези који могу бити директни (порез на изграђене некретнине, земљиште, грађевинско земљиште, професионалне таксе) и индиректни (порез на игре на срећу, пренос стварних права над земљиштем, утрошак електричне енергије, боравишне таксе), а ту спадају и разне накнаде за услуге, приходи од имовине итд.

Принцип *аутономности* подразумева да су међуопштинске организације као локалне заједнице подвргнуте само контроли законитости, коју врше државни органи преко деконцентрисаних јединица, а у случају спора – Управни суд. У финансијском аспекту, на њих се примењују решења која важе и за јединице локалне самоуправе, односно контрола од стране специјализованих организација или привредних комора.

## 7. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ПОРТУГАЛИЈИ

Монотипска и једностепена локална самоуправа у Португалији конституише се након политичких промена током 70-их година прошлог века. Статус општина добили су тадашњи окрузи, с тим да је њихов број донекле смањен. Изнад муниципалних јединица у континенталном делу земље нема ни самоуправних нити административних јединица. Једино су, због велике удаљености и тешкоћа у одржавању директних контаката са централном влашћу, на два острва – Азорима и Мадеири – формиране посебне регионалне јединице.<sup>365</sup> „По свему судећи, процес изградње демократског система локалне самоуправе у Португалији још није окончан. Иако су португалске основне локалне јединице за европске прилике веома велике, ипак је њихов број толики да је распон контаката између централне управе и муниципалних јединица превелик да би се могло обезбедити нормално остваривање вертикалне интеграције.“<sup>366</sup> У континенталном делу државе постоји пет савета за регионални развој и координацију који су деконцентрисана тела Министарства јавних радова, планирања и регионалног развоја.<sup>367</sup> Ипак, Португалија са око 10.000.000 становника и са око 92.000 км<sup>2</sup> површине без сумње има услове, али и потребу за успостављањем двостепене

---

<sup>365</sup> Развоју међуопштинске сарадње посебно погодује чињеница да у континенталном делу земље постоје само два нивоа јавне управе – централни и локални. У аутономним покрајинама (Азорска и Мадеирска острва) додатни слој – две покрајинске владе – имају надлежности за обезбеђивање додатних јавних услуга и одређене економске надлежности.

<sup>366</sup> Ivanišević, 2009, стр. 681.

<sup>367</sup> Иако је током 90-их година постојала идеја о увођењу вишег нивоа власти на целој територији, она је реализована само у погледу прекоморских територија, док су и данас присутне идеје о трансформацији савета за регионални развој у више нивое самоуправе.

организације локалне самоуправе, што се између осталог очитује и у броју и у обележјима међуопштинских споразума о сарадњи.<sup>368</sup>

У Португалији постоји 309 општина са просечним бројем становника од 33.000 и са просечном величином од скоро 300 км<sup>2</sup>. По тим обележјима оне спадају у ред већих јединица локалне самоуправе. Општине се састоје од подопштина (*Freguesias*), којих је око 4.240. Обе једнице су наведене у португалском Уставу и називају се *Autorqias* како би се нагласила њихова аутономија. Ипак, подопштине немају изворне надлежности, већ обављају послове које им повере општине. Општинама управља извршни орган (градоначелник и један број чланова, зависно од величине општине) и општинске скупштине, које се бирају на непосредним изборима.

Имајући у виду да у континенталном делу земље постоји само један субдржавни ниво за потребе просторног и развојног планирања на ширем (регионалном) територијалном опсегу – већина општина је добровољно повезана у удружења општина, најчешће у оквиру подрегионалног територијалног опсега.

Надлежности општина су дефинисане две године пре приступања Европској унији (1986). Оне обухватају следеће области: просторно и урбано планирање, комуналне услуге, као што су водовод, канализација и управљање отпадом, снабдевање енергијом, саобраћај и комуникације, образовање, културу и разоноду, спорт и здравствену негу. За сваку област Закон наводи прецизан попис послова за које су општине надлежне.

Такође, португалски Устав гарантује право општина да међусобно сарађују као и да формирају удружења и федерације ради управљања пословима од заједничког интереса. С тим у вези, међуопштинска сарадња неретко супституише недостатак регионалног нивоа, првенствено у области планирања и већих јавних служби, односно приступа и управљања фондовима ЕУ. Специфичност португалског концепта међуопштинске сарадње јесте постојање великих јавно-приватних партнерстава.

Током 2003. године начињен је значајан корак према децентрализацији. Закон број 10/2003 од 13. маја 2000. поставља правни оквир за нове локалне ентитете, који представљају резултат међуопштинског добровољног интегрисања (удружења) и

---

<sup>368</sup> Устав предвиђа могућност успостављања копнених региона који би имали обележја вишег нивоа самоуправе, али то зависи од одлуке већине општина на датом подручју. Ипак, страх од губитка аутономности спречава њихово увођење (више о томе у: Комшић, 2007, стр. 145, 149 и 161).

додељује им нове функције. Нови типови подрегионалних ентитета који су створени овим путем јесу: „велике метрополитанске области” и „урбане заједнице”, а разлика међу њима је у броју општина и у броју обухваћеног становништва. Ове заједнице обухватају интегрисано вршење одређених управних послова, комуналних услуга и послова планирања и координације локалних политика. Под овим правним оквиром креирано је седам метрополитанских области и десет урбаних заједница, као и две међуопштинске заједнице које су вишенаменског карактера и тридесет удружења једнонаменског карактера. У облике сарадње могу се убројати и туристичке регије. Путем ових организационих облика који су јавноправног карактера, а који покривају скоро читаву Португалију, ствара се могућност и одређеног учешћа приватног и цивилног сектора у вршењу јавних послова. Наиме, организациону структуру им чине савет, извршно тело, као и консултативно тело које укључује субјекте приватног права. Такође, сваки од поменутих модела је развио посебне уговорне аранжмане са приватним сектором који се значајно односе на питања од јавног интереса. У складу са законским решењима, свим наведеним облицима се може поверити велики део задатака, како од стране државне управе тако и од локалне самоуправе.<sup>369</sup>

Поред ових, Португалија је предузела читав низ других мера за унапређење управљања на локалном нивоу, од којих се могу поменути и Закон број 166-А/1999 који креира квалитетан систем јавних услуга и Закон број 135/99. Ови закони су дефинисали опште принципе и стандарде које јавне службе морају поштовати у свом функционисању и при контакту са грађанима, а посредно су створили и потребу за интегрисаним наступом.<sup>370</sup>

У Португалији постоје и три механизма за сарадњу општина како би се успоставили споразуми о пројектима који се суфинансирају путем структурних европских фондова: конференције о регионалним развојним плановима, уговори са комисијом за регионалну координацију и развој о управљању компонентама регионалног оперативног програма и владине уредбе које обавезују општине да генеришу заједничке пројекте. Заједничким наступом португалске општине обезбеђују

---

<sup>369</sup> Више о облицима међуопштинске сарадње у Португалији и о процесу децентрализације у: *Inter-municipal Cooperation in Planning and Service Delivery: Analysis and Recommendations*, 2006, стр. 58–59. и у: *Structure and operation of local and regional democracy: Portugal: Situation in 2006*, 2006.

<sup>370</sup> Више о систему јавних служби и о законодавном оквиру за њихово интегрисано вршење у: *Ibid.*, стр. 59–60.

неопходне услове у погледу величине пројекта и обима партиципације у њему, који представљају нужан услов приступа фондовима ЕУ.

Као последица недостатака потребних капацитета у локалним самоуправама за самостално вођење послова развојног планирања и његове реализације, током 70-их година двадесетог века формиран су ГАТ-ови, службе за техничку подршку попуњене инжењерима, архитектама, топограферима, пројектантима и другим лицима које се баве планирањем (*Gabinete d'Apoio Tecnico* – кабинет за техничку подршку, креиран по Закону број 58/76 од 23. новембра 1976. године. Формирано је око 50 њих, сваки за групу општина. Ови ГАТ-ови су представљали облик сарадње између локалних самоуправа са значајним учешћем државног нивоа. Запослени у њима имају статус државних службеника, а финансирање се дели између ова два нивоа.

Португалија представља пример изразито распрострањене јавно-приватне сарадње, која обухвата заједничке организације које покривају скоро целу земљу. Овакви интегрисани, јавно-приватни аранжмани представљају облик вршења служби, односно јавних услуга регионалног карактера.<sup>371</sup> Наиме, почетком 2000. године португалске општине су покушале да недостатке у капацитетима за вршење јавних служби које изискују велике трошкове, односно већи број корисника, отклоне са новим видовима партнерстава, и то са приватним сектором. Та партнерства су првенствено у вези са инвестицијама у инфраструктуру, тачније водовод, канализација и чврсти отпад. Заправо, закључено је да модел изградње потребне инфраструктуре на појединачној основи у стратешким областима није достигао прихватљиве резултате у смислу економичности обима, ефикасности мрежа, техничких решења и функционисања система. Општине су зато обавезане да се повежу како би обезбедиле приступ кохезионом фонду ЕУ, који се тиче инвестиција за масовно снабдевање водом, канализацију и инвестиције у управљање отпадом. Због финансијских ограничења, потребе за транспарентношћу у обликовању цена и техничке сложености интегрисаних система, већина удружења је одлучила да се повеже са стручњацима из дате области, из јавног или приватног предузећа. Овим путем су нека удружења усвојила решења о јавно-приватном партнерству. Установљене су концесије за дужи низ година од стране удружења општина за предузеће чију половину власништва чине укључене општине, а

---

<sup>371</sup> О облицима јавно-приватних партнерстава у различитим областима јавних услуга у: Osterrieder и сар., 2006, стр. 11–12.



преостали део приватна изабрана група. Ново предузеће има приступ средствима кохезионог фонда и одговорно је за изградњу инфраструктура, за управљање системом, и продају воде или сакупљања отпада по реалним, економским ценама. Заправо – то је јавно-приватно предузеће које пружа услуге разним локалним самоуправама са одређене територије.<sup>372</sup>

## 8. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У РУМУНИЈИ

Румунија је уставно дефинисана као суверена, независна, јединствена и недељива држава. Иако спада у ред већих европских земаља, она је унитарна, са релативно децентрализованом локалном самоуправом, без постојања тзв. средњег нивоа власти. Потребне за регионалним нивоом власти обезбеђују се кроз вишестепено организовање локалне самоуправе, али и кроз међуопштинску сарадњу. Поред тога, међуопштинска сарадња је значајна услед фактичких разлика које постоје међу јединицама локалне самоуправе.

Локална самоуправа је двостепена (мешовита, узимајући у обзир статус Букурешта). Јединице децентрализације у оквиру ње јесу општине (комунае), градови и окрузи. Њена територија обухвата око 238.391 км<sup>2</sup> и броји скоро 22 милиона

---

<sup>372</sup> Крајем 90-их година португалска влада је дошла до закључка да многе инвестиције у водоснабдевање и канализацију које је извршила локална самоуправа нису рационално пројектоване, нису обухватале најбоља техничка решења и нису биле економичне јер нису користиле могуће економије обима због чињенице да планирају и раде одвојено. Стога је покренута иницијатива за стварање међуопштинских предузећа, заједно са државом или са приватним сектором која би управљала великим комуналним системима. На иницијативу урбане заједнице *Leziria do Tejo*, подрегион (НУТС 3 ниво) регије *Alentejo* (НУТС 2 нивоа) (пре је био део Лисабона и долине Тагус), (11 општина и 240.000 ст.) је основано заједничко предузеће са приватном групом, која се бира кроз процес интернационалног тендера чији је циљ вођење свих система за водоснабдевање и канализацију, тј. и масивних и локалних система (обухватајући опрему за добављање воде, постројења за обраду воде, цеви итд.) на интегрисан начин. *Aguas do Ribatejo* је међуопштинско предузеће створено у складу са Законом број 58/98 из 18. августа 1998. (Закон о општинским, међуопштинским и регионалним предузећима). Оно има за циљ експлоатацију и функционисање система водоснабдевања и канализационих система већег броја општина: *Almeirim, Alpiarca, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golega, Salvaterra de Magos e Santarem*. Оно обухвата територију од 3.734 км<sup>2</sup> и 198.884 становника. Задаци које ће предузеће извршавати јесу следећи: (1) изградња и функционисање јединица које су део система за унос, превоз, збрињавање и снабдевање водом за јавну употребу и за сакупљање и третирање отпадних вода; (2) обезбеђивање управљачких, контролних, техничких и административних услуга за помоћ јавним и приватним ентитетима који функционишу у истој области активности. Листа послова интегрисаног предузећа обухвата изградњу, проширење, поправљање, управљање и надоградњу инфраструктуре и опреме неопходне за извршавање наведених задатака.



становника. На тој територији постоји 41 округ (други степен), 2.853 сеоске комуне, 109 општина и 217 градова.<sup>373</sup>

Румунија је подељена на осам развојних региона, који не представљају јединицу децентрализације. Они су успостављени Законом о регионалном развоју (Закон бр. 315/2004) за потребе вођења јавних политика, обезбеђења равномерног и одрживог развоја и у циљу смањења разлика према регионима у другим европским државама (прикупљање и обрада статистичких података, планирање и реализација регионалне политике), сагласно класификацији НУТС 2, ЕУРОСТАТ-а.<sup>374</sup>

Развојни региони у Румунији представљају један од облика међуопштинске сарадње, која у овом случају обухвата више нивоа власти. На челу развојног региона налази се одбор у чији састав улазе представници округа (њихови председници) са свог подручја, те представници комуна, општина и градова. Функције развојних региона се састоје у планирању регионалног развоја и у координацији локалних политика, мада могу обухватати и друге послове које им окрузи повере. Оперативни органи округа јесу развојне агенције које поседују правни субјективитет.

Постојеће румунско законодавство дозвољава добровољно повезивање локалних самоуправа ради вршења послова или планирања и реализације пројеката који су им у заједничком интересу. Међутим, гаранцију права на сарадњу не прати у пуној мери и њена реализација јер је партнерство између општина донекле отежано због „недостатака” у секторским законима.

Према томе, поред Закона о регионалном развоју, постојећи акти који се тичу међуопштинске сарадње у Румунији обухватају следеће:

- Локалним самоуправама је дозвољено да успоставе партнерство да би обезбедиле социјално-економски и културни развој, те заједнички приступ у регионалном планирању и заштити средине, уз очување сопствене административне аутономије (Закон бр. 215/2001, чл. 11). Надлежности локалне самоуправе утврђене су

---

<sup>373</sup> Сеоске комуне, општине и градови имају исти правни положај, а располажу надлежностима у области образовања, социјалне заштите, комуналних послова, животне средине, локалног саобраћаја, културе и урбанизма. За разлику од њих, окрузи су снабдевени ширим и значајнијим надлежностима, које обухватају и планирање економског развоја, просторно планирање, послове у области туризма, пољопривреде, саобраћаја, полиције, управе, здравства и културе. Надлежности оба нивоа подразумевају и могућност доношења прописа којим би се наведена питања уређивала. (*Structure and operation of local and regional democracy: Romania: Situation in 2009, 2009*)

<sup>374</sup> Више о томе у: *Regions of the European Union: A statistical portrait, 2009.*

читавим низом секторских закона, а с обзиром да се у тим областима успоставља интегрисана сарадња, њихове одредбе су вишеструко значајне за остваривање међуопштинске сарадње.

- Да би се постигао равномеран развој територије Града Букурешта и градова првог ранга у Румунији,<sup>375</sup> територијално-административним јединицама из ових области дозвољено је повезивање путем добровољног партнерства у циљу оснивања функционалних метрополитанских заједница којима би се поверили одређени послови (Закон бр. 350/2001 и Закон бр. 351/2001).

- Зонски план метрополитанске области прописан је законом и мора се користити за решавање одређених територијалних проблема (Закон бр. 350/2001).

Закон о поступку децентрализације (Закон бр. 195/2006) између осталог гарантује право на оснивање удружења различитих врста децентрализованих јединица, путем којих би се остваривала њихова међусобна сарадња и наступ.

У функционалном смислу, међуопштинска партнерства обухватају заједничко вршење административних послова, заједничко пружање комуналних услуга и заједничко планирање и координацију.

Организациони облик путем којег се успостављају интегрисана партнерства јесу удружења, која имају статус јавноправних лица. Представнички органи партнерских јединица локалне самоуправе именују своје представнике у одбор удружења који њиме управља. На челу одбора налази се председник који се бира већином гласова.

Што се тиче оквира за успостављање јавно-приватних партнерстава, постојећи правни оквир подржава уступање локалних јавних услуга приватним предузећима (Закон о јавној администрацији бр. 215/2001, Закон бр. 326/2001 и Уредба Владе бр. 32/2002 о комуналним услугама). Јавно-приватно партнерство је оквирно установљено Уредбом Владе бр. 16/2002 о јавно-приватним уговорима. Тренутне области јавно-приватног партнерства у Румунији јесу послови изградње, поправљања и одржавања инфраструктуре које финансира локална самоуправа – потпуно, или делимично, али се они финансирају и уз помоћ спољних средстава (ИСПА, Светска банка итд.). Приватни партнери се бирају кроз јавне конкурсе.

---

<sup>375</sup> Према Закону бр. 351/2001, постоји 11 највећих општина у Румунији са популацијом већом од 200.000 становника (градови првог ранга): Бакау (у складу са цenzусом из 2002. године Бакау је изгубио значајан део популације тако да више није прворангирани град), Брашов, Браила-Галаци, Клуж-Напока, Констанца, Крајова, Јаши, Велики Варадин, Плоешти и Темишвар.

## 9. МЕЃУОПШТИНСКА САРАДЊА У МАКЕДОНИЈИ

Локална самоуправа у Македонији је регулисана Законом о локалној самоуправи од 14.12.2002. године.<sup>376</sup> Она је једностепена и монотипског карактера, а чине је општине и Град Скопље, у погледу којег постоји посебан закон, којим су регулисани односи градског нивоа и градских општина унутар њега. Но, не постоји разлика у погледу положаја Скопља и других општина на основу које би се могло говорити о вишестипском моделу.

Законом о локалној самоуправи из 2002. године проширује се круг локалних надлежности, а први пут се на децидан начин спомиње правило супсидијарности. Извршавање надлежности, за које је одговорна општина, по правилу је њена искључива надлежност, а то значи да она сама одређује начин извршавања ових надлежности, у складу с осталим законима којима су општинске надлежности прецизиране. Овај закон третира две категорије надлежности локалних власти: изворне и делегиране. Њиме се повећавају надлежности општина у више области, а пре свега у: локалном економском развоју, заштити животне средине, образовању, социјалној заштити, противпожарној заштити, култури, спорту и примарној здравственој заштити. Први пут се локалним властима дају одређене ингеренције у безбедносном систему, а пре свега у избору командира полицијске станице.<sup>377</sup>

У периоду од 2002. до 2005. године дошло је и до територијалне реорганизације локалне самоуправе. Смањен је број њених јединица са 124 на 85 и Град Скопље (чини га 10 градских општина), што је представљало и део решења предвиђених Охридским споразумом из 2002. године. Просечна величина општине у Македонији порасла је и по

---

<sup>376</sup> За положај локалне самоуправе релевантни су и Закон о финансирању јединица локалне самоуправе и Закон о територијалној организацији јединица локалне самоуправе из 2004. године. Законом о финансирању обезбеђена је већа финансијска самосталност општина, фискална децентрализација, те стабилнији и транспарентнији систем дотација (ненаменских и наменских, као и уступљених прихода). Повећан је број изворних прихода (пореза, такси, надокнада, прихода од имовине и сл.) и омогућено је њихово самостално администраирање.

<sup>377</sup> Општинско веће бира командира полицијске станице, али на предлог министра унутрашњих послова Републике Македоније. Република Македонија има 38 полицијских станица, што значи да ову надлежност не могу спровести све општине у земљи. Све наведене надлежности су у највећој мери почеле да се спроводе од 1. јула 2005. године, када је и службено отпочео пренос надлежности са централног на локални ниво. Тиме је започет процес децентрализације у Републици Македонији. У том су периоду обухваћене основне и средње школе, дечја обданишта, домови за стара лица, противпожарне станице, а пренесена је опрема и администрација са централних на локалне институције и томе слично.

броју становника и по величини територије. Просечан број становника повећао се са 16.443 на 24.078, а величина територије са 209 км<sup>2</sup> на 306 км<sup>2</sup>.<sup>378</sup>

Локална самоуправа у Македонији је територијано фрагментирана и састоји се од бројних малих и руралних општина. Стога је међуопштинска сарадња препозната као ефикасно средство за пружање јавних услуга грађанима тако што ће се одговорити њиховим све већим потребама за пружањем боље услуге.<sup>379</sup> Наведена обележја система локалне самоуправе детерминишу међуопштинску сарадњу, која је у овој држави значајна допуна монотипском и једностепеном систему, те као таква је и предмет посебне законске регулативе.

Законом о локалној самоуправи (чл. 14) предвиђено је да општине имају право на међусобну сарадњу у вршењу сопствених надлежности ради остваривања заједничких интереса и вршења послова у надлежности општина. Општине, сходно овом закону, могу удружити средства и формирати заједничке организационе облике као што су јавне службе, и заједничке административне органе у одређеним областима. Последња два параграфа овога члана обезбеђују општинама право да сарађују с јединицама локалне самоуправе других држава, као и међународних организација локалних заједница (параграф 4).

У члану 22 наводе се надлежности општина у Македонији, које уједно представљају области у којима општине могу сарађивати између себе.

Чланом 61 Закона о локалној самоуправи регулисано је формирање и укидање заједничких административних тела на основу одлуке донесене већином гласова чланова сваког општинског савета. Овим чланом регулише се закључивање писменог споразума којим се прописује: „општине које формирају заједничка административна тела, седиште заједничког административног тела, врсту, обим и начин вршења активности; коришћење објеката и опреме; финансирање; начин укидања; и контролу над радом заједничког административног тела.”

---

<sup>378</sup> У погледу броја становника, 16 општина има мање од 5.000 становника, 16 општина има од 5.000 до 10.000 становника, 21 општина има од 10.000 до 20.000 становника, 14 општина има од 20.000 до 40.000 становника, 8 општина има од 40.000 до 60.000 становника, 5 општина има од 60.000 до 80.000 становника, 3 општине имају од 80.000 до 100.000 становника и 1 општина има више од 100.000 становника. У погледу величине, 15 општина има мање од 100 км<sup>2</sup>, 20 општина има од 100 км<sup>2</sup> до 200 км<sup>2</sup>, 16 општина има од 200 км<sup>2</sup> до 300 км<sup>2</sup>, 8 општина има од 300 км<sup>2</sup> до 400 км<sup>2</sup>, 13 општина има од 400 км<sup>2</sup> до 500 км<sup>2</sup>, 8 општина има од 500 км<sup>2</sup> до 800 км<sup>2</sup>, 3 општине имају од 800 км<sup>2</sup> до 1.000 км<sup>2</sup> и 1 општина има више од 1.000 км<sup>2</sup> (Злокапа и сар., 2007, стр. 138–139).

<sup>379</sup> Пејановић и сар., 2010, стр. 23.

Иако је Закон о локалној самоуправи пружио широк и флексибилан правни оквир општинама да заједнички врше многобројне јавне послове из своје надлежности кроз међуопштинску сарадњу и заједничке организационе облике, примена међуопштинске сарадње у пракси показала је да општинама недостају законом предвиђене административне процедуре за њихово успостављање и функционисање, као и подстицаји који би стимулисали ширу и континуирану примену међуопштинске сарадње. Истовремено, модели могуће међуопштинске сарадње били су ограничени. Општинама је недостајало искуство у успостављању, развоју и у одржавању партнерских облика међуопштинске сарадње. Такви фактори су у основи довели законодавца до закључка да је потребно израдити закон нарочито посвећен међуопштинској сарадњи, а који је коначно ступио на снагу у јуну 2009. године.<sup>380</sup>

Закон о међуопштинској сарадњи из 2009. године регулише начин, услове и процедуре за успостављање и функционисање међуопштинске сарадње, њене облике, финансирање, регистровање и облике надзора међуопштинске сарадње и сл. На овај начин, међуопштинска сарадња је подведена под јавноправни режим, као саставни део локалног система управљања.

Међуопштинска сарадња се у општим одредбама Закона одређује телеолошки, уз јасно наглашавање да се она односи на надлежности локалне самоуправе. Дефинише се као „сарадња успостављена између две или више општина ради ефикаснијег и исплативијег вршења надлежности дефинисаних законом и ради остваривања заједничких интереса и циљева.“ Поред тога, у овом делу се посебно наглашава један њен облик, тј. „међуопштинска сарадња, такође, подразумева вршење одређених функција из надлежности општина од стране једне општине у име једне или више других општина у складу са споразумом који је закључен између општина.“

Ради заједничког вршења функција и остваривања заједничких интереса и циљева, општине удружују финансијске, материјалне и друге ресурсе.

Одлуку о успостављању међуопштинске сарадње доноси надлежни општински савет (потребна је већина гласова чланова општинског савета). Закон уводи разлику између предлога и иницијативе за успостављање међуопштинске сарадње. Док предлог подноси председник општине или члан општинског савета, иницијативу за успостављање међуопштинске сарадње може покренути најмање 10% територијалних

---

<sup>380</sup> Пејановић и сар., 2010, стр. 14.

јединица те општине. Грађани такође имају право да поднесу иницијативе за успостављање међуопштинске сарадње, и скупштина општине (савет) је обавезна да информира грађане о својој одлуци у року од 90 дана од дана подношења иницијативе.

Два законска облика међуопштинске сарадње јесу: (1) успостављање тела међуопштинске сарадње (попут заједничких радних тела и комисија, заједничког административног тела и заједничких јавних служби) и (2) споразум о удруживању средстава и ресурса, и споразум о вршењу послова (надлежности) од стране једне општине за друге. Дакле, поменути закон се предвиђа споразумна и интегрисана сарадња, с тим што није омогућено формирање асоцијација са посебним субјективитетом на које би се преносиле општинске надлежности. Овакво решење своје упориште вероватно има у политичким, односно у међунационалним односима у Македонији. Сваки облик јавноправне територијалне асоцијације би могао да подсећа на облике територијално-политичке реорганизације, односно на увођење вишег нивоа, или пак да буде његов заматак. То би у околностима где постоје захтеви једне мањинске заједнице за територијалном аутономијом, односно федерализацијом, потенцијално могло да угрози унитарни карактер државе, што представља изузетно осетљиво политичко питање.

У погледу финансирања и подстицања међуопштинске сарадње, Влада може доделити финансијске стимулансе у складу са законом дефинисаним критеријумима. Влада доноси подзаконски акт о надлежностима од ширег значаја и интереса, за које може одредити средства како би стимулисала и подржала међуопштинску сарадњу.

Законом је успостављена и Комисија за стимулисање и мониторинг међуопштинске сарадње. Ова се комисија састоји од представника органа државне управе у чијим се делокрузима остварује међуопштинска сарадња.<sup>381</sup> Најважнија надлежност Комисије за међуопштинску сарадњу јесте покретање измена и допуна закона који се тичу међуопштинске сарадње и размена мишљења о подзаконским актима који су од значаја за њено остваривање.

---

<sup>381</sup> Министарство локалне самоуправе, Министарство саобраћаја и комуникација, Министарство заштите животне средине и просторног планирања, Министарство образовања и науке, Министарство рада и социјалних политика, Министарство културе, Министарство финансија и Дирекција за заштиту и спашавање, као и представници Савета за статистичко-планске регионе и Асоцијације јединица локалне самоуправе.

Надзор над међуопштинском сарадњом спроводе општине чланице. Надзор обухвата контролу законитости и целисходности. Међутим, постоји могућност успостављања координационог тела које би је надгледало и координирало.

Број формално успостављених аранжмана међуопштинске сарадње у Македонији до краја 2010. године обухватао је око 15 интегрисаних аранжмана, укључујући преко 35 општина у различитим областима међуопштинских надлежности, попут управљања финансијама, пореске управе, урбанизма, локалних инспекција, локалног економског развоја итд. Неколико руралних општина је закључило споразуме са искуснијим урбаним општинама о прикупљању пореских образаца и о њиховом управљању, што је пример претходног пројекта међуопштинске сарадње више усмереног на куповину и продају услуга. Пореске управе у градским општинама пружају услуге сеоским општинама за утврђену накнаду, а направљена је и бежична мрежа између партнерских општина како би се омогућио ефикаснији проток докумената и несметано пружање услуга у сеоским општинама. Пружене услуге подразумевају процену и регистрацију пореског обвезника, непокретне имовине и ажурирање базе података о некретнинама ради повећања прихода мањих општина.<sup>382</sup>

## 10. МЕЃУОПШТИНСКА САРАДЊА У ЦРНОЈ ГОРИ

Црногорски Устав гарантује право на локалну самоуправу (чл. 22 Устава). Право на локалну самоуправу подразумева право грађана и органа локалне самоуправе да уређују и управљају јавним и другим пословима на основу сопствене одговорности и у интересу локалног становништва (чл. 113 Устава Црне Горе). Основни облик локалне самоуправе јесте општина, али се могу оснивати и други облици локалне самоуправе у складу са законом (чл. 114 Устава Црне Горе). Закони који регулишу систем локалне самоуправе у Црној Гори одражавају нови концепт локалне самоуправе који се заснива на правно-теоријским схватањима, међународноправним стандардима, компаративним искуствима и на позитивним искуствима ранијих концепата. Постојећи Закон о локалној самоуправи афирмише следеће принципе: децентрализацију власти,

---

<sup>382</sup> Програм за међуопштинску сарадњу: међуопштинска сарадња и децентрализација у Бившој Југословенској Републици Македонији бр. 12/2009, 2009.



деполитизацију јавних и управних функција, аутономност локалних заједница, законитост, јавност рада, поделу власти у локалним заједницама, однос кочнице и равнотеже, деблокаду локалне власти, професионализацију јавних служби, инкомпатибилност.<sup>383</sup>

Локална самоуправа располаже прилично широким и врло флексибилним кругом надлежности. Комбиновани модел утврђивања надлежности подразумева, уз претпоставку надлежности локалној самоуправи, велики број послова које врши самостално и на основу сопствене одговорности, а локални органи врше и делегиране (пренесене и поверене) послове.<sup>384</sup> У оквиру њених надлежности спадају и послови који подразумевају утврђивање и реализацију локалне политике и економски и социјални развој, као што су програми локалног развоја, просторни и урбанистички планови, планови капиталних побољшања и инвестициона политика, планови и програми у појединим управним областима, заштиту животне средине, предузетништво, социјалну заштиту, заштиту од елементарних непогода итд.<sup>385</sup> Имајући у виду једноступеност локалне самоуправе и њен монотипски карактер, у вршењу локалних послова, поготово оних којима се врши планирање, остварују развојни циљеви и врше поједине јавне службе, међуопштинска сарадња представља незамењив начин остваривања локалне политике. Та сарадња не мора нужно подразумевати интегрисане облике.

Локалну самоуправу у Црној Гори, као и у другим државама региона, карактерише и постојање знатних разлика у степену развијености, као и у поседовању капацитета за вршење послова из локалне надлежности између општина, које се у најопштијем могу и географски изразити – у погледу јужног, централног и северног дела Црне Горе. Те разлике се манифестују на могућност појединих општина да остварују надлежности које су у њиховом делокругу, односно да на једнак начин остварују своју уставну и законску улогу. Глобална економска и финансијска криза, удружена са недостатком обученог кадра, експертизе и капацитета за стратешко планирање на локалном нивоу, доводе до потешкоћа у стварању одрживог економског развоја и подривају напоре за отварање нових радних места. Сматра се да

---

<sup>383</sup> Блажић и сар., 2003, стр. 39–47.

<sup>384</sup> *Ibid.*, стр. 84–85.

<sup>385</sup> Блажић, 2011, стр. 240–243 и 248–255.



међуопштинска сарадња може значајно допринети напорима усмереним ка пружању квалитетнијих и доступнијих јавних услуга и ка унапређењу капацитета управљања, нарочито у малим општинама. Она се институционализује као средство за превазилажење регионалних неједнакости као и за реформу локалне јавне управе у циљу обезбеђивања пружања доступних и квалитетних јавних услуга.<sup>386</sup>

Црна Гора је ратификовала Европску повељу о локалној самоуправи 2008. године, имплементирајући путем свог законодавства решења која су у њој садржана. У складу са чланом 10 Европске повеље, локалне самоуправе имају право да у вршењу сопствених дужности међусобно сарађују, у складу с националним законодавством, ради вршења послова од заједничког интереса. Локалне заједнице такође имају право на чланство у међународним организацијама које се баве локалном самоуправом. Штавише, општине могу успоставити облике директне сарадње с локалним властима других држава.

Међуопштинска сарадња у Црној Гори тренутно је регулисана Законом о локалној самоуправи, у којем је 11 чланова посвећено овој теми. Након првобитне формулације из 2003. године, Закон о локалној самоуправи претрпео је измене и допуне како би се дошло до коначне верзије којом би се унапредило утврђивање права и дужности јединица локалне самоуправе, чиме се ствара потребан правни основ за планирање и спровођење споразума о међуопштинској сарадњи. Поглавље XIII Закона о локалној самоуправи (*Сарадња и удруживање локалне самоуправе*) односи се на два различита аспекта општинске сарадње: на слободу удруживања локалних самоуправа (чланови 127–130) и на међуопштинску заједницу (чланови 131–137).

Закон гарантује право општинама у вршењу послова из сопствене надлежности, да могу слободно сарађивати и удруживати средства за вршење послова од заједничког интереса ради задовољавања потреба локалног становништва ослањајући се на принципе добровољности и солидарности. Дакле, међуопштинска сарадња је у принципу добровољног карактера и изузев функционалног аспекта, односно вршења општинских надлежности, не подлеже никаквим другим ограничењима, сем ако нису за поједине облике изричито прописана. Ипак, код међуопштинских заједница, као основних интегрисаних облика, слобода локалних самоуправа у међуопштинској сарадњи је у знатној мери ограничена.

---

<sup>386</sup> Пејановић и сар., 2010, стр. 6.

Основни облици међуопштинске сарадње јесу асоцијација општина за територију целе државе и међуопштинска заједница.

Асоцијацију општина оснива више од половине општина, а питања која се тичу њене организације, рада и финансирања уређују се Статутом. Асоцијација као и поједине општине могу слободно сарађивати са локалним заједницама и њиховим асоцијацијама у другим државама и бити чланови међународних или регионалних организација локалних власти. Заједница општина Црне Горе, као асоцијација локалних самоуправа, основана је ради остваривања заједничких интереса и потреба које представљају непосредне интересе локалних заједница и грађана као што је предвиђено Статутом Заједнице општина Црне Горе. Поред осталих делатности, Заједница општина Црне Горе задужена је за остваривање међусобне сарадње између општина ради заједничког остваривања интереса за локално становништво и остваривање међународне сарадње с локалним заједницама других земаља и региона.

Чланови 131–137 односе се на оснивање међуопштинских заједница. Међуопштинске заједнице представљају интегрисани облик сарадње, који може обухватати једну или више послова из надлежности локалне самоуправе. То су управни послови и општинске јавне службе. Међуопштинске заједнице би требало да омогућавају општинама заједничко вршење одређених *управних послова* и *послова јавних служби* на економичнији и ефикаснији начин.

Закон не садржи већи број одредаба које би регулисале организацију, улогу, функционисање, надзор или финансирање међуопштинских заједница. Ипак, та питања су делегирана споразумном уређењу од стране општина. Споразум нужно мора да садржи решења о питањима која се тичу међуопштинских заједница.

Споразум о оснивању заједнице садржи:<sup>387</sup>

- (1) осниваче,
- (2) назив и седиште заједнице,
- (3) представљање и заступање заједнице,
- (4) врсту, обим и начин обављања послова,
- (5) органе заједнице, начин рада и одлучивања,
- (6) начин финансирања,
- (7) начин вршења надзора од стране општина над радом заједнице,

---

<sup>387</sup> Закон о локалној самоуправи, 2003, чл. 132.

- (8) одговорност заједнице за вршење послова,
- (9) јавност рада,
- (10) поступак иступања из заједнице,
- (11) престанак рада заједнице,
- (12) друга питања од значаја за организацију и рад заједнице.

На основу броја и значаја питања која се уређују споразумом, може се закључити да се ради о флексибилној међуопштинској сарадњи у погледу које су могућа веома различита решења, сходно потребама укључених локалних самоуправа. Овакво решење би требало да сарадњу учини прихватљивом и атрактивном за већи број локалних самоуправа, односно да резултира позитивним ефектима како по питању уштеде, тако и по питању рационалнијег и ефикаснијег вршења локалних послова. Ипак, непостојање традиције и искустава у сарадњи резултира тешкоћама у њеном институционализовању. Општине не поседују потребно знање у вези са стварањем заједница и њиховим уређивањем, те се услед сумње у могућу концентрацију и губитак аутономности теже опредељују за њу. Стога се и у Црној Гори предузимају различите активности државних органа и невладиног сектора у промовисању сарадње међу општинама.

У погледу питања надзора над радом међуопштинских заједница (законитост рада) сходно томе се примењују решења која се тичу односа државних и локалних органа самоуправе, што представља стандард у вези са међуопштинском интегрисаном сарадњом, имајући у виду карактер послова које обавља. Један од облика контроле ових заједница, изричито предвиђен Законом, јесте да главни администратор општине одлучује у другом степену против њихових управних аката, сходно закону који уређује општи управни поступак.<sup>388</sup> Такође, овај закон регулише и питање кадрова заједнице, предвиђајући да ће своја права и обавезе запослени остваривати у органима општина у којима је седиште заједнице.

Ипак, Закон предвиђа значајну улогу централне власти у области најинтегрисанијег облике међуопштинске сарадње: „На акта о оснивању и престанку рада заједнице сагласност даје Влада.“<sup>389</sup>

---

<sup>388</sup> *Ibid.*, чл. 135.

<sup>389</sup> *Ibid.*, чл. 133.

Поред ове улоге државе у области међуопштинске сарадње, Закон омогућава да се међуопштинска сарадња у одређеним случајевима може сматрати обавезом. Њиме се утврђује да: „Када оцени да је вршење сопствених послова од заједничког интереса за две или више општина, Влада може да захтева од општина да заједнички обезбеде вршење тих послова или утврди јавни интерес и обезбеди њихово вршење.”<sup>390</sup> С обзиром да међуопштинске заједнице представљају основни облик интегрисане јавноправне сарадње, Закон значајно ограничава слободу удруживања општина као најзначајнијег облика сарадње. То донекле оправдава чињеница да се путем ових заједница може вршити највећи број општинских функција, те да би се путем удруживања које не би било контролисано могле стварати заједнице које би подсећале на виши ниво власти, стога такво удруживање не би било оправдано реалним потребама. Такође, велика слобода општина у њиховом уређивању може довести до решења која не би уважавала равноправност укључених општина. Развијеније општине би могле наметати одређена решења, као што би услед недовољног искуства поједина решења била непримењива односно нецелисходна. Имајући у виду да се путем заједница може одлучивати о правима и обавезама физичких и правних лица, односно вршити изузетно важне јавне службе, морао се успоставити одговарајући заштитни механизам, као баланс изразито флексибилној форми.

---

<sup>390</sup> *Ibid.*, чл. 37.

## ДЕО V – МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У СРБИЈИ

Током двадесетог века, Србија је прошла кроз веома буран процес државног и друштвено-економског развоја у исто време. Мењао се њен државно-правни статус и друштвено-економски систем – од неразвијене капиталистичке земље, преко социјалистичке револуције, развоја самоуправног социјализма до санкција и транзиције. Наведене промене су обликовале све друштвене процесе и односе у Србији. Динамику ових промена пратила је и промена положаја и улоге локалне самоуправе, од централизованог до крајње децентрализованог система (Устав из 1974), од класичних до самоуправних форми. Иако се, концептуално, постојећи систем локалне самоуправе не може окарактерисати битно другачијим од система који постоје у већини европских земаља, јасно је да локална самоуправа у Србији нема ни изблиза онолики значај колики би требало да има. Њене развојне могућности су ограничене, те се само условно може говорити о могућностима децентрализованог управљања развојем локалних заједница.<sup>391</sup>

Процес децентрализације у Републици Србији још увек није окончан. Иако уставна решења дају знатно шири оквир за децентрализацију у односу на ранија решења, ово питање је још увек актуелно. У делу стручне и политичке јавности појављују се критике уставних решења у области децентрализације, а као алтернативе постојећим решењима предлажу се увођење региона у политички систем, проширење надлежности постојећих аутономних покрајина, двостепена локална самоуправа.<sup>392</sup>

---

<sup>391</sup> Један од показатеља изразитих разлика које постоје међу јединицама локалне самоуправе у Србији јесте њихов удео у оствареном приходу привреде. Према подацима из Стратегије регионалног развоја Републике Србије за период 2007–2012. (у недостатку новог стратешког документа ове податке сматрамо релевантним показатељима и у време писања овог текста), општине са највећим оствареним приходом у 2005. години су Нови Сад и Нови Београд, са учешћем у привреди Републике Србије 15,2% и 9,9% респективно, а највеће реалне стопе раста у односу на 2001. годину остварене су у општинама Опово (171,6%) и Жабари (233,8%). (2007, стр. 42–44). У оквиру појединачних округа, највеће диспропорције уочене су код: Средње-банатског, Јужно-бачког, Браничевског, Нишавског, Пиротског, Јабланичког и Пчињског округа, где једна општина остварује преко 75% укупног прихода округа (Зрењанин, Нови Сад, Пожаревац, Град Ниш, Пирот, Лесковац и Врање, респективно), а учешће осталих општина је испод 10%. Однос укупног прихода у Нишавском округу између Града Ниша и Дољевца јесте 1 : 586, а у Јужнобачком између Новог Сада и Титела 1 : 545.

<sup>392</sup> Пре доношења Устава из 2006. године, настало је неколико значајних теоријских пројеката новог уставног уређења. Међу њима су вредни помена свакако: *Уставна решења за Устав Србије и Југославије* који је израдио Београдски центар за људска права 2001. године, затим *Устав Краљевине*

Имајући у виду да претходно наведени модели за унапређење децентрализације у Србији подразумевају промену уставних решења, афирмација међуопштинске сарадње, као могућег облика територијалне реформе – тако нешто не захтева, а може представљати разумну алтернативу у условима нестабилизираних политичких односа и институција.<sup>393</sup> Стога је предмет истраживања у овом делу постојећи институционални оквир, али и могућности унапређења равномернијег регионалног развоја путем међуопштинске сарадње као облика децентрализованог вршења јавних послова.

Подстицање међуопштинске сарадње је предвиђено и као део политике регионалног развоја. Стратегија регионалног развоја за период 2007–2012, између осталог предвиђа: одржив развој, подизање регионалне конкурентности, смањење регионалних неравномерности и сиромаштва, заустављање негативних демографских кретања, наставак процеса децентрализације, економску интеграцију српских заједница на АП Косово и Метохија. У реализацији политике регионалног развоја изградња институционалне регионалне инфраструктуре и дефинисање институција међуопштинске сарадње, тј. групе за усклађивање развојних и просторних планова на нивоу више општина, има нарочиту улогу. Политика равномерног економског развоја предвиђа улогу међуопштинске сарадње у утврђивању и реализацији локалних и регионалних развојних планова, у отварању нових радних места и изградњи комуналне инфраструктуре, развоју малих и средњих предузећа, предузетништва, заштити животне средине. Блиско везано са наведеним јесте и обезбеђење финансијских

---

Србије који је израдио професор Павле Николић 2001. године, *Устав Србије* који је израдио Форум јурис из Новог Сада 2002. године, као и *Регионализација Србије* који је израдио Центар за либерално-демократске студије 2003. године. Да су сви теоријски концепти уставног преуређења Србије садржани у овим студијама, у погледу територијалне организације власти засновани искључиво на принципу регионализације. Више о настанку и развоју идеје о регионализацији Србије у: Лончар, 2009, стр. 333–344.

<sup>393</sup> Лончар наводи да се код нас према регионализацији обично односи или са великим неповерењем и отпором или пак са превеликим и нереалним очекивањима, која онда сама по себи у великој мери и компромитују читаву идеју. Регионализација од стране централне државне власти доста често се доживљава као атак на државни суверенитет, а од стране представника локалне власти као њихов потенцијални конкурент. Исто тако, у национално мешовитим срединама од процеса регионализације државе се очекује да припадницима националних мањина обезбеди неки вид мањинске територијалне аутономије, док припадници националне већине регионализацију доживљавају као потенцијалну опасност за разбијање њихове већинске доминације. [...] Но, без обзира на релативно значајно присуство ове теме у нашој стручној јавности, приликом израде Устава, регионализација Србије није била значајнија тема. Уместо регионалног уређења као облика територијалне организације власти, у Уставу смо добили само равномерни регионални развој као нову уставну обавезу државе (Лончар, 2009, 333–334).

средстава путем националног инвестиционог плана, односно могућност заједничке апликације и њеног третмана. Стога је улога међуопштинске сарадње у политици равномерног регионалног развоја у Србији представљала основно питање овог дела истраживања.

На крају овог дела је дат приказ добре праксе у Србији. Они постоје нарочито у области заштите животне средине, водоснабдевања, управљања чврстим отпадом, планирања регионалног развоја и развојних агенција, администрација локалних јавних прихода, успостављања електронске управе итд.

## **1. НОРМАТИВНИ ОКВИР МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ У СРБИЈИ**

Потреба за правном институционализацијом међуопштинске сарадње у Србији произлази првенствено из општих обележја територијалне децентрализације (асиметричност, једностепеност, величина и становништво локалних самоуправа), из система локалне самоуправе (нарочито његовог функционалног и финансијског аспекта), али и из фактичких обележја појединих општина и градова (развијеност, ресурси, потребе и проблеми). Имајући у виду да су скоро сви фактори који условљавају међуопштинску сарадњу посебно наглашени у Србији, неопходно је размотрити постојеће правне могућности за њено остваривање, те извести закључке у погледу њиховог унапређења.

Проширење надлежности локалне самоуправе редовно прате и огромни проблеми са којима се већина општина у Србији суочава, као што су недостатак финансијских средстава, одговарајући кадар и уопште административни капацитети и неразвијена инфраструктура. Имајући у виду да процес децентрализације подразумева обезбеђење одређених услова, неопходно је пронаћи адекватне инструменте како би се унапредио систем пружања јавних услуга на локалном нивоу. Процес фискалне децентрализације у Србији, који је знатно унапређен Законом о финансирању локалне самоуправе из 2006. године,<sup>394</sup> мења и улогу општина, од пасивних администратора

---

<sup>394</sup> Усвајањем Закона о финансирању локалне самоуправе, који одређује изворе финансирања локалних самоуправа, односно дефинише врсте прихода које се могу прикупљати на локалном нивоу, као и критеријуме за трансфере из централног буџета – значајно су повећани финансијски капацитети локалне

општинских прихода у потенцијално активне покретаче локалног економског развоја. Надлежности у области управљања локалним развојем прати чињеница да локалне самоуправе располажу нешто већим ресурсима, који могу бити усмерени ка инвестиционим улагањима, локалном економском развоју и ка унапређењу социјалних услуга и инфраструктуре у локалним заједницама.<sup>395</sup> Један од механизма за унапређење децентрализованог вршења јавних послова представља и међуопштинска сарадња.

Нормативни оквир међуопштинске сарадње је утврђен путем неколико закона и других прописа. Неки од њих директно регулишу поједине аспекте међуопштинске сарадње, док се други, регулишући поједина питања која се тичу система локалне самоуправе, посредно тичу и саме међуопштинске сарадње.

Поред садржаја гарантованог права на сарадњу, питања која заслужују посебан третман јесу могући облици међуопштинске сарадње у Србији и њихова улога. Такође, као релевантна питања јављају се и поступак успостављања, управљање међуопштинском сарадњом, области у којима се успоставља, јавно-приватна партнерстава и посебно њена улога у обезбеђењу регионалног развоја.

Ипак, неопходно је претходно се осврнути на општа обележја система локалне самоуправе у Србији из којих произлази потреба за међуопштинском сарадњом, а који су уједно и полазиште за њену институционализацију.

---

самоуправе и смањена је њихова зависност од трансфера. Са овим Законом, општине су почеле све више да се ослањају на изворне приходе. Такође, очекивање је да ће се путем новог система трансфера за уједначавањем и методологије за његово утврђивање *побољшати хоризонтално уједначавање међу општинама (Закон о финансирању локалне самоуправе, 2006).*

<sup>395</sup> У том контексту се могу навести решења Закона о јавној својини. Он уноси суштинске промене у концепт јавне својине. Иако Закон предвиђа да су природна богатства у својини Републике, накнада за коришћење природног богатства припада Републици, покрајини и јединици локалне самоуправе, на чијој се територији налази природно богатство, у складу са посебним законом (*Закон о јавној својини, 2011, чл. 9*). Такође, предвиђено је да од добара у општој употреби, локалној самоуправи припада право својине на некатегорисаним путевима, општинским путевима и улицама (који нису део ауто-пута или државног пута првог и другог реда), трговима и јавним парковима, као и право својине на покретним и непокретним стварима које користе јединице локалне самоуправе, и друга имовинска права, која служе за остваривање њихових надлежности (*Закон о јавној својини, 2011, чл. 11*). Јединице локалне самоуправе могу средства у јавној својини улагати у капитал јавног предузећа и друштва капитала. Локалне самоуправе имају право својине и над мрежама, које су издвојене као посебан предмет јавне својине. Над непокретностима у својини локалне самоуправе се ипак не може успоставити хипотека, нити могу бити предмет отуђења без сагласности републичких органа (*Закон о јавној својини, 2011, чл. 78*).



### 1.1. ОПШТА ОБЕЛЕЖЈА СИСТЕМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

Устав Србије из 2006. године преузима концепт локалне самоуправе који је утврђен и Уставом из 1990. године. И даље се задржава једностепена и монотипска локална самоуправа, са општинама и градовима као њеним јединицама.<sup>396</sup> Ипак, он донекле проширује надлежности,<sup>397</sup> те гарантује право на имовину,<sup>398</sup> изворне приходе и право на задуживање локалне самоуправе, препуштајући законодавцу да ближе уреди та питања, чиме су задовољени захтеви садржани у Европској повељи о локалној самоуправи из 1985. Уставотворчева замисао је донекле релативизирана могућношћу поверавања додатних надлежности градовима.<sup>399</sup> Ипак, имајући у виду да међу јединицама локалне самоуправе постоје непремостиве разлике у погледу економских, персоналних и административних капацитета, али и уопште у могућности вршења поверених функција, потребно је у постојећем оквиру дистрибуције надлежности налазити додатне механизме јачања њихових институционалних капацитета. С тим у вези, најизраженији проблеми у систему локалне самоуправе у претходним годинама били су питање својине и њених изворних прихода, те се може сматрати да Устав оставља већи простор за развој локалне самоуправе.<sup>400</sup>

Европска повеља о локалној самоуправи из 1985. године прокламује начело супсидијарности.<sup>401</sup> Ово начело прихвата и Устав Србије.<sup>402</sup> Међутим, проблем настаје у покушају његовог прецизнијег одређења. „Начело супсидијарности не може прецизно, конкретно и несумњиво утврдити шта којем нивоу одлучивања и управљања, односно организације или институције припада [...] Међутим, начело супсидијарности може бити вредно упућујуће правило о начину и правцима у којима треба тражити решење. Тако се бар искључују велики промашаји у опредељивању

---

<sup>396</sup> Марковић, 2006, стр. 35.

<sup>397</sup> Устав Републике Србије, 2006, чл. 190.

<sup>398</sup> *Ibid.*, чл. 188, ст. 3.

<sup>399</sup> *Ibid.*, чл. 178.

<sup>400</sup> Више о томе у: Голић, 2011б, стр. 63–78.

<sup>401</sup> „Јавни послови ће се по правилу вршити од стране оних власти које су најближе грађанима. Приликом преношења одговорности на неку другу власт ће се водити рачуна о обиму и природи посла, као и о захтевима ефикасности и економичности.“ (Европска повеља о локалној самоуправи, 1985, чл. 4, ст. 3)

<sup>402</sup> Устав Републике Србије, 2006, чл. 177.

степенa и облика вршења друштвених послова.<sup>403</sup> У делу о надлежностима локалне самоуправе, Устав користи термине *уређује и обезбеђује* и *стара се*, чиме се утврђује мера њихове надлежности. Првим изразом би требало да буде обухваћена нормативна и извршна, а другим само извршна надлежност локалне самоуправе у датој области.<sup>404</sup> Чак и у областима у којима Устав предвиђа да је нормативна функција у надлежности локалне самоуправе, Закон неретко до детаља уређује дату област, те општина скоро да и нема могућност да путем општег акта искаже своје специфичне потребе. Ипак, у условима анемичног политичког система, економске кризе или инерције, релативно распрострањене корупције у јавном сектору – тешко да можемо говорити о децентрализованом формулисању општих интереса локалне заједнице. Регулативна функција би пре могла бити одраз политичких калкулација, додатно омогућених незаживелим институтом слободног одборничког мандата и одборничке инкомпатибилности, пресликавањем политичких аранжмана с централног нивоа, корупције, локалне „тајкунизације“, те претила да постане предметом локалне анархије. Једном речју, у кризи није нормативни систем или неки аспект локалне самоуправе, већ њено остваривање. Стога, упитно је у којој мери парцијалне интервенције у нормативном делу доносе позитиван ефекат, односно, из ког правца треба мењати политички систем.

Број јединица локалне самоуправе је релативно мали.<sup>405</sup> То је последица оцене да би се уситњавањем локалне самоуправе смањила њена економска самосталност, а тиме и њена способност да ефикасно обавља послове из своје надлежности и стара се о локалном развоју. Општине у Србији су веома различите, у погледу величине, броја становника, економских и посебно фискалних капацитета и економске развијености. Као такве оне нису у стању да се на једнак начин односе према пословима који су им у надлежности. Такође, Србија је оптерећена неравномерном насељеношћу, интензивним унутрашњим миграцијама,<sup>406</sup> неравномерним развојем, неразвијеношћу великог дела

---

<sup>403</sup> Влатковић, 2009а, стр. 74.

<sup>404</sup> Марковић, 2008, стр. 418.

<sup>405</sup> Према *Закону о територијалној организацији* у Србији постоји 150 општина и 23 градова (десет њих је тај статус добило на основу посебних одредби овог, и Закона о локалној самоуправи, за изузетне случајеве испод 100.000 становника) (*Закон о територијалној организацији*, 2007, чл. 18).

<sup>406</sup> Према подацима из поменутог стратегије, концентрација становништва у урбаним срединама бележи значајан пораст у последњим међупописним периодима (са 13,9% на 28,2%). Велики урбани центри (Београд, Нови Сад, Ниш, Суботица и Крагујевац) концентрисали су чак 46% урбаног становништва

територије, изразитим разликама у погледу развијености, одумирањем индустријских капацитета који су били окосница развоја многих општина, што све усложњава питање територијалне организације.<sup>407</sup> Ове околности знатно отежавају проширење надлежности и фискалне аутономности локалне самоуправе, доводећи у питање способност да се старају о локалном развоју, чиме се он чини зависним од помоћи државе, уз све ризике које повлачи централизовано управљање економским развојем.

Једно од основних питања у вези са улогом локалне самоуправе у Србији јесте број и обим функција којима се може утицати на унапређење економског развоја и обезбеђење његовог равномернијег регионалног остваривања. Ово питање је нарочито релевантно у контексту улоге међуопштинске сарадње. Закон о локалној самоуправи<sup>408</sup> прецизира надлежности општина и градова, предвиђајући неке којима се непосредно може утицати на економски развој локалне заједнице.<sup>409</sup> Доношење програма развоја,

---

Републике Србије. На другој страни, велики број насеља као и општина суочава се са смањењем броја становника и порастом броја насеља до 500 становника (*Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период 2007–2012*, 2007, стр. 64). Ова тенденција није ублажена ни у периоду након доношења Стратегије.

<sup>407</sup> У сврху илустрације напред реченог могу се навести неки од података из Стратегије регионалног развоја Републике Србије за период 2007–2012. године, коју је усвојила Влада РС. Привреду Републике Србије у 2005. години, посматрану преко основних финансијских индикатора, карактерише неравномеран регионални развој, не само округа, него и унутар сваког округа. Регионалне асиметричности су следеће: по броју предузећа 1 : 83, по броју запослених 1 : 64, по оствареном укупном приходу 1 : 222, по добити 1 : 239 и по губитку 1 : 91. Највеће диспропорције су унутар Јужнобачког, Јабланичког и Нишавског округа према броју предузећа, броју запослених, укупном приходу и добити, а према оствареном губитку највећа разлика је у Граду Београду. У односу на 2001. годину, сви финансијски показатељи бележе позитивне стопе раста, осим запослености која бележи пад од 18,1%. Град Београд има највеће учешће у структури свих показатеља, а најмањи утицај на формирање финансијских индикатора има Топлички округ (сем у оствареној добити где је најмање учешће Борског округа). Диспропорција између округа: према приходу 1 : 222, а према добити 1 : 239. Највише привредних субјеката послује на територији Града Београда (39,5%) и Јужнобачког округа (11,4%), а најмање предузећа се налази у Пиротском (0,7%) и Топличком округу (0,5%) (само 4 предузећа на 1.000 становника). У односу на 2001. годину, на територији Града Београда забележена је највећа стопа раста (15,7%), а у Пиротском округу највеће смањење броја предузећа по стопи од 17,7%. Највише привредних субјеката послује на територији Града Београда (39,5%) и Јужнобачког округа (11,4%), а најмање предузећа се налази у Пиротском (0,7%) и Топличком округу (0,5%) (само 4 предузећа на 1.000 становника). У односу на 2001. годину, на територији Града Београда забележена је највећа стопа раста (15,7%), а у Пиротском округу највеће смањење броја предузећа по стопи од 17,7% (*Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период 2007–2012*, 2007, стр. 38–40).

<sup>408</sup> Закон о локалној самоуправи, 2007, чл. 20.

<sup>409</sup> Јединице локалне самоуправе су, на пример, овлашћене да доносе програме развоја; урбанистичке планове; буџет и завршни рачун; утврђују стопе изворних прихода, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада; доносе програме и спроводе пројекте локалног економског развоја и старају се о унапређењу општег оквира за привређивање; оснивају робне резерве и утврђују њихов обим и структуру; доносе основе заштите, коришћења и уређења пољопривредног земљишта и старају се о њиховом спровођењу, одлучују о привођењу пашњака другој култури; уређују и утврђују начин

старање о његовом спровођењу и унапређењу општег оквира привређивања представља нову надлежност локалне самоуправе. Ипак, она представља само нормирање већ примењиване праксе у већем броју општина. На овај начин се ствара правни основ за обезбеђење буџетских средстава за конкретне намене у функцији развоја, као што су субвенције, привлачење инвестиција, подстицање запошљавања, организовање посебних тела или служби за послове економског развоја и сл. Такође, поставља се питање домашаја ове норме, уколико локалне самоуправе не располажу довољним бројем надлежности у областима у којима се развојни план може реализовати. Поред изворних, Република је секторским законима поверила неке од надлежности локалној самоуправи.<sup>410</sup>

С обзиром на постојање једностепене локалне самоуправе, те територијалне аутономије само на једном делу територије Републике Србије, али и на изражене фактичке разлике међу локалним самоуправама, те постојање њихових заједничких потреба и интереса на ширем географском подручју, посебно у области планирања и реализације локалног и регионалног развоја, те вршења одређених служби регионалног карактера – јасно је да постоји потреба за повезивањем основних јединица децентрализације. Повезивање локалних јединица би могло у знатној мери да супституише средњи ниво власти, односно путем њега би се могла остварити регионализација у функционалном смислу, без измене уставних решења, односно постојеће територијалне организације.<sup>411</sup> Такве потребе је неопходно и правно валоризовати. Правни систем Републике Србије предвиђа могућност територијалног „окупљавања“ путем сарадње локалних јединица. Стога је потребно размотрити могућности које су предвиђене секторским законима за остваривање међуопштинске сарадње.

---

коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесмама; утврђују водопривредне услове, издају водопривредне сагласности и водопривредне дозволе за објекте локалног значаја; старају се и обезбеђују услове за очување, коришћење и унапређење подручја са природним лековитим својствима; подстичу и старају се о развоју туризма на својој територији и утврђују висину боравишне таксе; старају се о развоју и унапређењу угоститељства, занатства и трговине; подстичу и помажу развој задругарства; уређују и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности итд.

<sup>410</sup> Ниво поверених надлежности, генерално, може да буде другачији између општина, градова или Града Београда. Међутим, поверене надлежности и даље остају републичке, односно покрајинске у погледу којих оне задржавају одговорност, те самим тим и већи ниво надзорних овлашћења.

<sup>411</sup> Аргументи о регионализацији Србије, у којима се наглашавају њене позитивне и негативне стране могу се пронаћи и у: Јовичић, 1996, стр. 143–150; Милков, 2003; Поповић, 2002, стр. 66 и стр. 68.

## 1.2. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У КОМУНАЛНОМ СИСТЕМУ

Локална самоуправа у Србији после Другог светског рата, тачније од педесетих година прошлог века<sup>412</sup> па све до 1990. године била је део концепције комуналног система, као облика самоуправљања територијалним јединицама, али и настојања да се обезбеди интеграција самоуправних односа, што је све представљало део сложених историјских, политичких, али и економских и уопште друштвених процеса, са пресудним утицајем оригиналних идеолошких поставки и политичких стремљења.<sup>413</sup>

Широке нормативне, извршне и фискалне надлежности општина, претпоставка надлежности у односу на шире заједнице, концепт јединства власти оличен у надмоћи скупштина над другим органима, децентрализација општина на месне заједнице (посебно од 1963), те општина као основ за конституисање органа аутономних покрајина, републике и саме федерације, нека су од основних обележја локалне самоуправе у комуналном систему. Уз то, овај систем је карактерисала монотипност и једностепеност, али и урбанизација, трендови израженог економског раста у појединим етапама, миграције становништва ка урбаним центрима и индустријализација као друштвени процеси.<sup>414</sup> У том контексту треба посматрати и међуопштинске односе који су поседовали посебна обележја и висок степен институционализације (уставни принцип). У неким републикама (СР Хрватска) удруживање у регионалне заједнице је представљало обавезу, а регионалне заједнице су имале положај друштвено-политичких заједница.

Устав СР Србије (чл. 284) није предвиђао да међурегионалне и градске заједнице општина које би настајале путем друштвених уговора имају положај друштвено-политичке заједнице. Њихова улога се састојала у остваривању трајне сарадње, планирању развоја, усклађивању општинских и доношењу заједничких

---

<sup>412</sup> Прва фаза у развоју комуналног система почиње доношењем Општег закона о уређењу општина из 1955. године. Више о томе у: Ђурђевић, 2003, стр. 70–74.

<sup>413</sup> Комуна као основна друштвено-политичка заједница и основ политичког самоуправног система, представљала је заједницу у којој се обликовала политичка воља, не само од интереса за локалну заједницу него и за шире територијално-политичке заједнице. Као таква, она је представљала основ за успостављање јединства у друштву путем комуналног уређења (посебно је то потенцирано после доношења Устава из 1974. године). Локална самоуправа је сматрана обликом заједништва људи, а не као облик државне власти или административно-територијалне јединице.

<sup>414</sup> Више о комуналном систему у: Ђурђевић, 2003, стр. 67–74; Влатковић, 2009а, стр. 140–151; Пусић и сар., 1988, стр. 283–314.

планова и програма и сл. Образовање већег броја међуопштинских регионалних заједница је оцењено као неоптимално јер капацитети таквих заједница нису омогућавали трајније и комплементарније планирање, те се у малим заједницама не би могли успешно обављати послови које би им поверила Република.<sup>415</sup> Циљ овог удруживања састојао се и у обезбеђењу равномернијег развоја, развоја неразвијених делова, али и шире интеграције.<sup>416</sup>

Статутима међуопштинских регионалних заједница било је предвиђено да оне поседују правни субјективитет, са карактером самоуправне заједнице. Специфичности ових заједница, поред поступка њиховог настанка и посебне законске уређености, састојале су се и у могућности да им, поред уставом поверене надлежности, Република, као и општине које их чине, повере одређене управне и друге послове.

Међуопштинске регионалне заједнице су поседовале изворне функције (доношење државних планова за територију заједнице као уставне надлежности), поверене функције од стране Републике и функције поверене од стране општина.<sup>417</sup>

Организациона структура међуопштинских заједница се заснивала искључиво на договору општина, а била је уређена статутима ових заједница. Скупштина је била основни орган сваке од њих, а имале су и председника скупштине, потпредседнике, секретара, председништво, савет за народну одбрану, штаб територијалне одбране, штаб цивилне заштите, органе за вршење управних и стручних послова. Статутима појединих међуопштинских регионалних заједница била су предвиђена и посебна решења у вези са органима и њиховим међусобним односима.

---

<sup>415</sup> Закључено је да је спрам капацитета, популационих и географских обележја оптимално постојање осам региона сем Београда на територији тзв. уже Србије, а друштвени договор је закључен 1975. године (МОРЗ Зајечар, Јужноморавска МОРЗ, МОРЗ Ниш, МОРЗ Титово Ужице, Подунавска МОРЗ, МОРЗ Шумадије и Поморавља, МОРЗ Краљево).

<sup>416</sup> У делу о међуопштинским регионалним заједницама у СР Србији коришћена је публикација: Поповић, 1983, стр. 121–233.

<sup>417</sup> Бројни су послови који су поверавани овим заједницама, а посебно треба нагласити неке од њих, као што су: планирање развоја, усклађивање планова и програма општина, усклађивање политика општина у одређеним областима, усклађивање интереса општина у вези са стварањем услова за живот и рад, те задовољавање материјалних, здравствених, културних, образовних и других потреба грађана, уређивање и обезбеђивање организовања припрема за народну одбрану, заузимање и усклађивање ставова општина по питањима о којима се одлучује у органима ширих друштвено-политичких заједница, друштвена заштита самоуправних права радних људи и друштвене својине, надзор над законитошћу рада појединих организација и заједница, надзор над организацијама удруженог рада и СИЗ-овима, права и дужности према СИЗ-овима основаним за подручје заједнице, одређени управни послови итд.

Концепцијска промена положаја и улоге локалне самоуправе, као и политичког и друштвено-економског система, са новим концептом организације власти и њене улоге, онемогућава преузимање неких решења у вези са међуопштинском сарадњом. Ипак, примери да се одређени послови – као што су усклађивање локалних програма и планова, доношење заједничких планова развоја, заузимање заједничких ставова, координација локалних политика у одређеним областима, те организација заједничких комуналних и социјалних служби или одређених (ограничених) управних послова (нпр. инспекцијског надзора, администрација локалних прихода, издавање одређених дозвола и сл.) – могу обављати од стране заједничких организационих облика, те технике њиховог функционисања, односно вршења тих послова, могу послужити као оријентир у развоју међуопштинске сарадње данас.

### 1.3. ГАРАНЦИЈА ПРАВА НА МЕЂУОПШТИНСКУ САРАДЊУ И ОРГАНИЗАЦИОНИ АСПЕКТИ САРАДЊЕ

Закон о локалној самоуправи обезбеђује општи правни основ за успостављање сарадње градова и општина у питањима од заједничког интереса у областима из њихове надлежности. У оквиру основних одредби, у чл. 13, ст. 1 наводи се да: „Јединице локалне самоуправе сарађују и удружују се ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја, као и других потреба од заједничког интереса и ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и службе, у складу са законом и статутом.“ Чл. 88 овог закона употпуњује донекле ову одредбу, проширујући круг субјеката међуопштинске сарадње. Сарадња се може остваривати (односно обухватати наведене субјекте) и између предузећа, установа и других организација чији је оснивач јединица локалне самоуправе.<sup>418</sup>

Из наведеног можемо закључити да Закон обезбеђује правни основ за успостављање различитих облика сарадње, као што су закључивање међуопштинских

---

<sup>418</sup> „Јединица локалне самоуправе, њени органи и службе, као и предузећа, установе и друге организације чији је оснивач, остварују сарадњу и удружују се са другим јединицама локалне самоуправе и њеним органима и службама у областима од заједничког интереса и ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и установе, у складу са законом и статутом.“ (Закон о локалној самоуправи, 2007, чл. 88, ст. 1)



споразума, стварање интегрисаних облика у форми заједничких органа, јавних или помоћних служби и других организационих облика. Закон, дакле, уз гаранцију права само наводи могуће организационе облике, не специфицирајући ниједан од њих. То питање се препушта општинским и градским статутима, односно могућим споразумима које јединице локалне самоуправе закључе. Ипак, и сам Закон предвиђа да се путем других закона који регулишу питања из надлежности локалне самоуправе то питање може прецизирати, односно у извесној мери и ограничити, тако што би се нпр. могла прописати обавезност сарадње, њен организациони облик, садржај, поступак, финансирање итд.

Закон не подразумева могућност оснивања јавноправних удружења путем којих би се вршили послови из надлежности локалне самоуправе, али не представља препреку да се путем одговарајућег секторског закона и таква могућност предвиди, нарочито у питањима из повереног делокруга.

У овом закону се првенствено апострофира добровољна сарадња појединачних локалних самоуправа, без било каквог наговештаја ширег или усмеренијег повезивања. Такође, нису наведени ни начин, нити услови и поступак за успостављање међуопштинске сарадње, нису конкретизовани облици међуопштинске сарадње, иницијатори покретања поступка међуопштинске сарадње, елементи међуопштинског споразума, питање финансирања, надзора или грађанске партиципације у остваривању међуопштинске сарадње, као ни друга питања од значаја за успостављање сарадње, а која се у упоредним законодавствима углавном регулишу у случају да се од међуопштинске сарадње очекују ефекти на које би и Србија требало да рачуна, првенствено у обезбеђењу регионалних потреба, односно служби, равномернијег развоја, у превазилажењу материјалних или персоналних ограничења и у адекватнијем коришћењу локалних капацитета, не пружају поуздан основ за заснивање квалитетних, трајних и ефективних споразума о сарадњи. На основу тога се може закључити да Закон о локалној самоуправи пружа изузетно широку, ничим спутану, али ни стимулисану могућност сарадње, где би сви елементи међусобног повезивања, посебно код интегрисаних форми, зависили искључиво од воље заинтересованих општина. Имајући у виду непостојање традиције и искустава сарадње, хроничан недостатак финансијских и других материјалних средстава за вршење основних надлежности, кризу у којој се локална самоуправа као институција нашла у Србији, као и анемичност



локалних политичких система који знатно одређују њихово функционисање, широка формулација права на сарадњу не оставља простор за њен ефективан развој.

С обзиром да компаративна искуства (посебно у Француској, Финској, Шведској, Немачкој, Холандији, Италији и Шпанији) указују на могућност да се путем међуопштинске сарадње у знатној мери коригују недостаци територијалне организације и нецентралног управног система уопште, у сврху анализе њених могућих ефеката у Србији, осврнули би се и на нека обележја њене територијалне организације.

Устав Републике Србије, наиме, предвиђа монотипски карактер локалне самоуправе, с тим што отвара врата да се у функционалном смислу одступи од начела „монотипности” локалне самоуправе тако што би се положај града уредио нешто другачије од положаја општине на начин којим би се територијалним јединицама које буду утврђене као градови могле поверити шире надлежности одговарајућим секторским законима.<sup>419</sup> Закон о територијалној организацији Републике Србије<sup>420</sup> донет је у циљу усклађивања прописа о територијалној организацији Републике Србије са одредбама новог Устава. У основи, овим законом се не врше никакве територијалне промене, не образују се нове територијалне јединице, он оставља на снази постојећу територијалну структуру, само што је већи број општина добило статус града.<sup>421</sup> Управо из обележја територијалне организације<sup>422</sup>, произлази потреба за правно уређеном, садржајнијом, подстицаном и усмереном међуопштинском сарадњом. Та сарадња би у значајном делу могла супституисати потребу за регионалним службама, односно организацијом вршења јавних послова на ширем територијалном нивоу, који редовно отварају питање успостављања средњг нивоа, што опет нужно подразумева уставне промене.

---

<sup>419</sup> Више о правном положају градова у Србији и о потреби за полицентричношћу у: Стојков, 2007, стр. 11–24.

<sup>420</sup> *Закон о територијалној организацији РС*, 2007.

<sup>421</sup> О положају градова у компаративном праву, стању и потребама у Србији у: Миленковић, 2007, стр. 49–62.

<sup>422</sup> Та обележја су постојање једностепене локалне самоуправе, са изразито неуједначеним територијалним опсегом и популационим основом (али и свим другим карактеристикама, ресурсима, потребама и проблемима), свеобухватност територије коју покривају локалне самоуправе, чување традиције самоуправности подручја која тај статус имају чак иако одступају од законских критеријума, асиметричност покрајинске аутономије, односно њено непостојање на већини територије Републике итд.

У одређеним прописима се може уочити основ за успоставу шире, планске, организационо чвршће сарадње, која би могла послужити као полазиште за њено функционално употпуњавање. Уредба о управним окрузима<sup>423</sup> уређује, на основу Закона о државној управи,<sup>424</sup> образовање управних округа ради вршења послова државне управе изван седишта органа државне управе. Управни округ, као подручни центар државне управе, обухвата окружне подручне јединице свих органа државне управе које су образоване за подручје управног округа. Орган државне управе може да образује подручну јединицу за подручје два управна округа или више њих, за једну или више општина, као и за град и аутономну покрајину. У Србији је образовано укупно 29 управних округа. Управни округ има и Савет управног округа који је регулисан Законом. Савет усклађује односе подручних јединица органа државне управе и општина и градова са подручја управног округа и даје предлоге за унапређење рада управног округа и окружних подручних јединица.<sup>425</sup> Начин рада Савета уређен је Уредбом о начину рада Савета управног округа.<sup>426</sup> Савет чине начелник управног округа, председници општина и градоначелници градова са подручја управног округа, чиме он добија обележје институционализоване сарадње локалних самоуправа, али и републичке подручне управе. Седнице савета округа се одржавају најмање једном у два месеца. Седницом савета председава начелник округа који је овлашћен и за сазивање седнице. Седница се сазива и на захтев најмање две трећине чланова савета. Савет одлучује већином гласова свих чланова доносећи закључке.

Ово решење подразумева облик обавезне међуопштинске сарадње и сарадње са подручним јединицама државне управе. Постојање савета округа на први поглед и у некој мери компензује или би могло компензовати непостојање другостепене самоуправе, односно требало би да представља бар минималан демократски легитимитет подручне управе.<sup>427</sup> Међутим, не спорећи могућност да се путем савета округа иницира и подстиче међуопштинска и шира институционална сарадња, његова улога је сама по себи више декларативног карактера и не оставља много простора за то јер непостојање традиције сарадње, неповерење, политички разлози, те општа криза

---

<sup>423</sup> Уредба о управним окрузима, 2006.

<sup>424</sup> Закон о државној управи, 2005, чл. 39.

<sup>425</sup> *Ibid.*, чл. 42.

<sup>426</sup> Уредба о начину рада савета управног округа, 2006.

<sup>427</sup> То својство је у већој мери долазило до изражаја при непосредном избору председника општине.

која прожима све аспекте система већине локалних самоуправа ту могућност у знатној мери елиминише. Стога би, путем одговарајућих закона, требало проширити улогу савета округа у координацији локалних политика, у предузимању иницијатива, усаглашавању пројеката и програма развоја, у подстицању интеграције локалних служби, активној улози у успостављању других заједничких организационих облика, у њиховом управљању и преузимању надзора над заједничким службама итд. Једном речју, сарадња која је замишљена путем савета округа треба да буде конкретније одређена, садржајнија, са одређеним повереним пословима, обавезна у одређеним питањима и као таква да представља институционални основ за планирање регионалног или субрегионалног развоја.

У складу са чланом 181 Устава, Закон о локалној самоуправи гарантује и право на сарадњу са субдржавним територијалним јединицама других држава. У чл. 13 се омогућава сарадња јединица локалне самоуправе са јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу с Уставом и законом. Одлуку о успостављању сарадње, односно закључењу споразума о сарадњи са јединицом локалне самоуправе друге државе доноси скупштина јединице локалне самоуправе, уз сагласност Владе. У члану 88 овог закона право на сарадњу се проширује и на „одговарајуће територијалне заједнице у другим државама“, што у недостатку ближег одређења имплицира да се ради о свим територијалним јединицама субдржавног нивоа. Средство којим се обезбеђује поштовање спољне политике Републике представља обавезна сагласност Владе на сваки акт о успостављању сарадње, односно на закључење споразума, дакле, на сваки формализовани облик сарадње.

#### **1.4. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА ПРЕМА ЗАКОНУ О РЕГИОНАЛНОМ РАЗВОЈУ**

Иако су идеје о регионализацији Србије присутне још од почетка 90-их година двадесетог века, Устав гарантује унитарни карактер државе, без елемената регионализације који су у различитим верзијама циркулисали у стручној јавности. Ипак, Устав Србије прописује обавезу Републике да се стара о равномерном и

одрживом регионалном развоју, у складу са законом.<sup>428</sup> Такође, Република Србија уређује и обезбеђује „развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја.”<sup>429</sup>

Средином 2009. године донет је Закон о регионалном развоју.<sup>430</sup> Непуну годину дана касније, Закон је измењен са основном намером да се промени регионална организација на НУТС 2 нивоу – број региона је смањен са седам на пет – те да се рационализује број институција које се баве регионалним развојем.<sup>431</sup> Сврха овог закона састоји се у потреби да се обезбеди равномернији регионални развој, побољша регионална конкурентност, те да се смање велике разлике које постоје међу појединим деловима Србије. Он пружа извешан институционални оквир и механизме за обезбеђење развоја који је оптерећен или чак онемогућен изразитим разликама у развијености, деиндустријализацијом и депопулацијом великих делова земље, немогућношћу коришћења постојећих ресурса, односно управљањем средствима из фондова ЕУ.

Закон о регионалном развоју би требало да представља основ за доношење регионалних и секторских развојних програма као и закона и подзаконских аката којима ће се уредити политика регионалног развоја. Закон препознаје потребу за већом координацијом и сарадњом свих нивоа власти и различитих субјеката унутар њих. Међу циљевима подстицања равномерног регионалног развоја изричито се спомиње међуопштинска сарадња, мада су и скоро сви други циљеви с њом најтешње повезани, те се у свим расправама о њеном развоју или унапређењу подједнако помињу.<sup>432</sup>

---

<sup>428</sup> Устав Републике Србије, 2006, чл. 94.

<sup>429</sup> *Ibid.*, чл. 97, т. 12.

<sup>430</sup> Закон о регионалном развоју, 2009.

<sup>431</sup> Законом се уређују циљеви и начела подстицања регионалног развоја, начин одређивања области које чине регион и начин одређивања јединица локалне самоуправе које чине област; показатељи степена развијености региона и јединица локалне самоуправе; разврставање региона и јединица локалних самоуправа према степену развијености; развојни документи; институционални аспекти, тј. субјекти регионалног развоја; мере и подстицаји, и извори финансирања за спровођење мера регионалног развоја.

<sup>432</sup> У чл. 2 Закона о регионалном развоју се као циљеви подстицања регионалног развоја наводе: (1) свеукупни друштвено-економски одрживи развој; (2) смањење регионалних и унутар-регионалних диспаратитета, у степену друштвено-економског развоја и услова живота, са нагласком на подстицање развоја недовољно развијених, девастираних индустријских и руралних подручја; (3) смањење негативних демографских кретања; (4) развој економије базиране на знању, иновативности, савременим научно-технолошким достигнућима и организацији управљања; (5) развој конкурентности

Такође, као начела подстицања регионалног развоја између осталог се наводе синхронизација, партнерство, солидарност, планирање, супсидијарности – која такође подразумевају сарадњу не само на локалном нивоу, него и вертикалну сарадњу субјеката укључених у обезбеђење регионалног развоја.

Закон уређује две врсте јединица – географских и просторних – које се установљавају у сврху планирања и спровођења регионалних развојних политика и ЕУ пројеката: региони (НУТС 2 ниво) и области (НУТС 3 ниво).<sup>433</sup> Постојећа решења предвиђају пет уместо првобитно одређених седам региона на НУТС 2 нивоу: регион Војводине, Београдски регион, регион Шумадије и Западне Србије, регион Источне и Јужне Србије и регион Косово и Метохија. Регионе на НУТС 2 нивоу чине области, а области нивоа НУТС 3 – општине и градови. Број области и њихову територију не уређује Закон о регионалном развоју већ Влада РС својом Уредбом о номенклатури статистичких територијалних јединица на основу предлога Републичког завода за статистику.<sup>434</sup>

Закон одређује три основна документа регионалног развоја: Национални план регионалног развоја (за период од 10 година), Регионална развојна стратегија (за период од пет година) и Програм финансирања развоја региона (за буџетску годину). Развојни документи се израђују у складу са постојећим документима просторног планирања и представљају основу за израду нових, а регионални просторни планови се израђују у сврху подстицања и усмеравања регионалног и просторног развоја, чиме се

---

на свим нивоима; (6) успостављање правног и институционалног оквира за планирање, организовање, координирање и реализацију развојних активности; (7) подстицање међуопштинске, међурегионалне, прекограничне и међународне сарадње у питањима од заједничког интереса; (8) ефикасније коришћење домаћих природних ресурса и добара, као и страних ресурса, на републичком, покрајинском, регионалном и локалном нивоу (*Закон о регионалном развоју*, 2009, чл. 2).

<sup>433</sup> Овај систем представља основу за прикупљање статистичких података, реализацију и анализу регионалног развојног планирања. Границе НУТС региона одређују се спрам улоге која се ставља пред ове статистичке јединице, како би се она успешно остваривала. Из практичних разлога, ова номенклатура се, пре свега, заснива на тренутној административно-територијалној подели у земљама чланицама Европске уније. НУТС регулатива прописује минималан и максималан број становника у одређеним регионима. Нове чланице ЕУ (нпр. Чешка, Словачка, Румунија, Пољска) су донеле прописе о регионалном развоју којима се на сличан начин као и у Стбији усклађује статистичка регионализација са поменутом номенклатуром (*Закон о регионалном развоју*, 2009).

<sup>434</sup> У 2010. години измењени су и критеријуми за формирање области, те су напуштени следећи критеријуми: постојећа територијална организација Републике, број становника, географска позиција, природни потенцијали, економија обима у управљању ресурсима и културно-историјско наслеђе а установљени нови: географске целине, мрежа трговачких судова и привредних комора, као и телекомуникациона подручја (*Ibid.*, чл. 5 и чл. 6).

по први пут уводи јасна веза и хијерархија планских докумената просторног и економског развоја на свим нивоима – од републичког до локалног.

Иако је Законом о регионалном развоју уведен веома широк дијапазон институција које се на различите начине баве регионалним развојем, планске акте којима се дефинишу циљеви регионалног развоја и установљавају приоритети за спровођење ових циљева доносе државни органи, али одређену улогу остварују и недржавни субјекти, међу којима извесну улогу има и међуопштинска сарадња. Национални план регионалног развоја усваја Народна скупштина на предлог Владе, а регионалне развојне стратегије, осим за регион Војводине и за Београдски регион, доноси Влада РС, такође на предлог Министарства које је надлежно за послове регионалног развоја.<sup>435</sup> Програме финансирања развоја региона<sup>436</sup> (за пројекте који ће се финансирати из буџета РС као и из осталих извора) такође доноси Влада Републике Србије на предлог надлежног министарства, чак и за регионе Београда и Војводине, а за оне програме који се реализују на територији Војводине и Београда, Министарство ће затражити мишљење надлежних органа АП Војводине и Града Београда. За доношење финансијског програма за остале регионе не постоји обавеза државних органа да траже мишљење, као ни институционални механизам преко кога би се таква процедура обезбеђивала.

Закон познаје дванаест категорија субјеката регионалног развоја: Влада РС, надлежна министарства, АП Војводина, Град Београд, јединице локалне самоуправе, Агенција за привредне регистре, Фонд за развој, Републичка агенција за просторно планирање, регионалне развојне агенције и три нове институције: Национални савет за регионални развој (*у којем учествује и председник Сталне конференције градова и општина и одређен број представника из сваког региона*), Национална агенција за регионални развој и регионални развојни савети.

---

<sup>435</sup> Улога међуопштинске сарадње у доношењу регионалне стратегије може се идентификовати у поступку њене припреме. Наиме, Министарство припрема предлог регионалне стратегије у сарадњи са једном или више надлежних регионалних развојних агенција основаних за одређени регион и јединицама локалне самоуправе које чине регион за који се регионална стратегија доноси. Министарство на предлог регионалне стратегије прибавља мишљење надлежног регионалног развојног савета и Националног савета за регионални развој (*Закон о регионалном развоју, 2009, чл. 16*).

<sup>436</sup> Развојни документи који садрже преглед пројеката за регион и расподелу финансијских средстава за реализацију тих пројеката за сваки регион за буџетску годину.

Регионални развојни савети представљају такође вид институционализоване међуопштинске сарадње (у коју су укључени и други субјекти), што потврђује и чињеница да њихови представници чине већину чланова. Улога регионалног савета састоји се у обезбеђивању и унапређивању развоја региона.<sup>437</sup> Влада оснива регионални развојни савет за сваки регион. Регионални развојни савет има председника и број чланова који се одређује оснивачким актом. Мандат председника и чланова регионалног развојног савета траје пет година. Чланови регионалног развојног савета су представници јединица локалних самоуправа које чине регион, представници градских општина, представници јавног и цивилног сектора и других институција и организација са територије тих јединица локалне самоуправе, као и представник Владе. Члан регионалног развојног савета за Регион Војводине је и представник Аутономне Покрајине Војводине, а регионалног савета за Београдски регион и представник Града Београда. Већина чланова регионалног развојног савета именује се од представника јединица локалне самоуправе, односно од представника градских општина, које чине регион за који се оснива регионални развојни савет, а које предлажу општинска односно градска већа. По позиву, представници других институција, организација и стручна лица могу учествовати у раду регионалног развојног савета без права гласа.<sup>438</sup> Имајући у виду овакав састав регионалних савета, те његове функције, улога општина и градова ће у погледу утицаја на политику регионалног развоја умногоме зависити од њихове сарадње и међусобне координације.

У оперативном и практичном смислу, основне надлежности у домену креирања политике регионалног развоја има Министарство економије и регионалног развоја, а одређене надлежности имају Национална агенција за регионални развој (некадашња Републичка агенција за мала и средња предузећа) и Фонд за развој на националном

---

<sup>437</sup> Регионални развојни савет обавља следеће послове: (1) јавно промовише циљеве регионалног развоја и подстиче њихову реализацију на територији региона; (2) даје мишљење о регионалној стратегији која се доноси за регион за који је основан регионални развојни савет; (3) даје мишљење на програм финансирања развоја региона за који је основан, који се финансира из средстава буџета Републике Србије; (4) даје мишљења и предлоге на остале развојне документе на регионалном нивоу; (5) формира радне групе на нивоу региона за одређена питања од значаја за регион; (6) доноси Пословник о свом раду; (7) подноси Влади и Националном савету једном годишње извештај о свом раду;

(8) обавља и друге послове, у складу са овим законом.

<sup>438</sup> Закон о регионалном развоју, 2009, чл. 31 и чл. 32.



нивоу и регионалне развојне агенције на НУТС 2 нивоу, док је улога регионалних савета углавном саветодавна или иницијативна.

Уместо првобитно замишљених регионалних агенција, постојеће регионалне развојне агенције ће бити акредитоване за обављање свих спроведених активности из стратешких регионалних докумената и за имплементацију пројеката како на НУТС 2 нивоу (региони), тако и на НУТС 3 нивоу (области).<sup>439</sup> Зато је овим Законом и предвиђено да се за сваки НУТС 2 регион, изузев Београда и Косова и Метохије, за које је предвиђено оснивање по једне агенције, омогући акредитација више агенција: за регион Војводине три агенције, за регион Шумадије и Западне Србије четири агенције и за регион Јужне и Источне Србије три агенције.

Регионалне развојне агенције могу да се оснују у облику привредног друштва или удружења основаног за обављање послова односно за унапређење регионалног развоја. Акредитацију регионалних развојних агенција врши Национална агенција за регионални развој. Прва акредитација се врши на две године, а свака следећа на пет година, и може се обнављати. Регионалне развојне агенције сваке године Националној агенцији подносе извештаје о пословању. Национална агенција једном годишње врши њихово вредновање, а критеријуме за то вредновање прописује Министарство. Право на акредитацију има:

- (1) привредно друштво које је основано као друштво са ограниченом одговорношћу и за обављање послова из области регионалног развоја и за пружање подршке привредним друштвима и предузетништву, а чији су *већински власници капитала јединице локалне самоуправе,*

---

<sup>439</sup> Према чл. 39 Закона о регионалном развоју, Регионална развојна агенција обавља следеће послове: (1) учествује у припреми и у спровођењу развојних докумената и прати њихову реализацију на нивоу региона и јединица локалне самоуправе; (2) сарађује са аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у припреми и примени локалних развојних планова; (3) представља интерес региона у односима са Националном агенцијом и регионалном агенцијом и у оквиру своје надлежности учествује у реализацији усвојених развојних докумената; (4) припрема и спроводи програме стручног усавршавања за потребе развоја привредних друштава и предузетништва, развоја инфраструктуре и развоја институција и организација и за унапређење капацитета јединица локалних самоуправа; (5) прати и спроводи мере и реализује развојне пројекте за које је овлашћена; (6) обавља послове међународне, прекограничне и међуопштинске сарадње из своје надлежности; (7) води информациони систем од значаја за регион и област; (8) обавља и друге послове у складу са оснивачким актом (*Закон о регионалном развоју*, 2009, чл. 39).



- (2) удружење основано ради унапређења регионалног развоја и подршке привредним друштвима и предузетништву, у складу са законом, а чији су *већински оснивачи јединице локалне самоуправе*.<sup>440</sup>

Средства за рад, реализацију развојних пројеката и за обављање послова регионалне развојне агенције обезбеђују се из:

- (1) прихода које оствари обављањем послова,
- (2) буџета јединица локалне самоуправе чији су оснивачи регионалне развојне агенције,
- (3) донација, спонзорстава, развојне помоћи домаћих и страних, правних и физичких лица.

Путем статистичких региона у Србији извршена је „економска регионализација“, тако што се просторно омеђавање делова територије на статистичке регионе (али и области) заснива искључиво на популационим, техничким и економским критеријумима, у сврху вођења економске политике и планирања развоја, који и даље остају у надлежности републичких органа. Постојећи региони не поседују правни субјективитет, нити имају обележја територијалне децентрализације. Путем регионалних савета и регионалних развојних агенција остварени су одређени облици функционалне регионализације, у смислу да од стране државе постоје креирана посебна тела која поседују одређена овлашћења у креирању и спровођењу политике регионалног развоја. У случају АП Војводине и Града Београда се, имајући у виду њихову улогу у усвајању регионалних развојних стратегија и других развојних докумената (али и територијално поклапање статистичких региона са територијално-политичком јединицом), може говорити и о регионалној децентрализацији као политичкој категорији.<sup>441</sup> Иако се на преосталом делу територије Републике не формирају органи који би, на принципу општинског мандата, усвајали развојне стратегије за тај регион, институционализује се одговарајућа сарадња јединица локалне самоуправе, али и Владе и других субјеката. Њена улога је ограничена, али искуства у сарадњи и ефекти који из ње проистекну могу временом довести до проширења улоге

---

<sup>440</sup> *Ibid.*, чл. 41.

<sup>441</sup> У класификацији појавних облика регионализације пошли смо од одређења професора Славољуба Поповића (више о томе у: Поповић, 1983, стр. 9–13).

регионалних развојних савета, односно до институционализације других међуопштинских, регионалних организација.

Закон о регионалном развоју требало би да обезбеди институционализацију организационих облика који су резултат међуопштинске сарадње. То су првенствено регионалне развојне агенције. У постојећим регионалним агенцијама партиципирају чак и представници приватног сектора. Дакле, оне не потпадају под општи режим јавних агенција, али су врло успешан облик међуопштинске сарадње, проширене привредним субјектима и државним органима (настају често путем трансформације ранијих агенција за мала и средња предузећа), а у чијем финансирању учествују и инострани донатори.

Влада је према одредбама овог Закона овлашћена, између осталог, да директно подстиче и подржава међуопштинску сарадњу, као једно од средстава обезбеђења регионалног развоја. Наиме, она утврђује мере за подстицање регионалног развоја у складу са развојним документима. Међуопштинска сарадња се изричито помиње као компонента подстицања регионалног развоја. Подстицаји се, наиме, обезбеђују за реализацију пројеката у области регионалног развоја од националног, регионалног и локалног интереса за Републику Србију, за унапређење привредних грана, технолошког нивоа, приступа новим технологијама, промоцију истраживања и развоја, за подизање регионалне конкурентности, развој недовољно развијених подручја, развој привреде, унапређење инфраструктуре на републичком, регионалном и локалном нивоу, и за унапређење међуопштинске и међурегионалне сарадње у питањима од заједничког интереса, као и регионалних и локалних развојних капацитета.<sup>442</sup>

Овај закон препознаје значај међуопштинске сарадње у обезбеђењу регионалног развоја. С једне стране она се прокламује као циљ политике, даје правни основ за њено подстицање и помагање, и за издвајање средстава за конкретне пројекте и подстицаје. С друге стране, она се и институционализује кроз Национални савет (у којем партиципира и представник Сталне конференције градова и општина), регионалне савете и путем регионалних развојних агенција које заједнички могу оснивати заинтересоване општине, уз учешће и других субјеката из јавног или приватног сектора. Ипак, улога регионалних савета је доста ограничена, те се улога општина ипак своди на консултативну или иницијативну, што у условима који прате политички

---

<sup>442</sup> Закон о регионалном развоју, 2009, чл. 44 и чл. 45.

систем Србије и стање у којем се већина општина налази (првенствено економско), не оставља велику извесност да ће њихове потребе бити и уважене. Централна улога је ипак остављена државним органима, што се манифестује и организацијом министарстава и других организација на државном нивоу, где се неколико њих бави проблематиком регионалног развоја, односно развојем недовољно развијених делова.

С обзиром да на већем делу територије Републике Србије не постоји неки други ниво организације власти, доношење регионалних развојних стратегија је у надлежности Владе. Такву стратегију за територију АП Војводине доносе њени органи, као и за Град Београд (статус НУТС 2). Иако општине (и градови) ни на територији Војводине нису директно заступљене у доношењу тих стратегија, асиметричност децентрализације је додатно потенцирана и у области регионалног развоја. Такво решење може имати своје оправдање, али и критике. Чини се да су проблеми неравномерног развоја (посебно проблем депопулације као њихов пратећи феномен) знатно израженији у преосталим регионима, те да би препуштање одлучивања о стратегији регионалног развоја неком посебном, нецентралном, изведеном органу, могло представљати изванредан ризик. Ипак, као могуће решење, које је на свој начин већ препознато и примењено у европским државама (пример Румуније, Мађарске, Португалије, Финске нпр.), може се навести већа улога међуопштинских организација које би биле формиране на нивоу статистичког региона с улогом да усвајају стратегију регионалног развоја. Такво тело (по једно за сваки регион сем Београда и Војводине) могло би имати улогу у вези са доношењем одлука и надзором над спровођењем стратегије регионалног развоја. Стручне и оперативне послове тог тела могле би обављати акредитоване регионалне развојне агенције. Овим међуопштинским телима би се могли поверити и додатни послови, не само у области регионалног развоја, већ и других секторских закона, нарочито у неким од области које су поверене Граду Београду или АП Војводини (нпр. просторно планирање, пољопривреда, водопривреда).

### **1.5. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА И ЛОКАЛНЕ РАЗВОЈНЕ АГЕНЦИЈЕ**

Постојећим Законом локална самоуправа је добила једну савремену функцију – функцију подстицања економског развоја. Локална економска промоција као

јединствена служба има за циљ да заштити и развије економску базу општине. Она постаје саставни део система локалне самоуправе и локалне економске политике<sup>443</sup> у погледу које начело супсидијарности добија посебан смисао, имајући у виду ограничен број области које су јој у делокругу, а које та надлежност превазилази и квантитативно и квалитативно. Такође, имајући у виду карактер ове функције, њено вршење путем међуопштинске сарадње може се показати као рационалније решење.

Наиме, локалне самоуправе могу одлучити да управне и стручне послове из области локалног развоја обављају у оквиру општинске (градске) управе, али и да је обављају правна лица која је оснују: јавна агенција у складу са Законом о јавним агенцијама,<sup>444</sup> привредно друштво у складу са Законом о привредним друштвима, јавно предузеће у складу са Законом о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса. Такође, јединица локалне самоуправе може уговором, на начелима конкуренције и јавности, поверити правном или физичком лицу обављање послова из своје надлежности.<sup>445</sup> Питање у погледу којег још увек не постоји јединствено мишљење у правној науци, али ни у пракси, а које се може тичати поступка закључивања, дејства и могућих спорова из оваквог правног односа, јесте питање правне природе ових уговора. У теорији постоје аргументовани ставови да су ови уговори – управни уговори.<sup>446</sup>

Уколико је обављање одређене делатности уређено посебним законом, као што је то случај са комуналним делатностима, слобода локалне самоуправе у погледу избора организационог облика је ограничена законом.<sup>447</sup> Такав случај није са обављањем надлежности која се тиче доношења програма локалног економског развоја, спровођења пројеката економског развоја и старања о унапређењу оквира за привређивање у општини. Имајући у виду законска решења која се тичу међуопштинске сарадње, тј. могућности оснивања заједничких организационих облика (органа, предузећа, установа, служби), као и могућности заједничког поверавања њиховог вршења правним или физичким лицима, планирање развоја усмерених или

---

<sup>443</sup> Димитријевић и Вучетић, 2011, стр. 56.

<sup>444</sup> Закон о јавним агенцијама, 2005.

<sup>445</sup> Закон о локалној самоуправи, 2007, чл. 7, ст. 2.

<sup>446</sup> Лилић, 2009, стр. 211.

<sup>447</sup> Павловић Крижанић и Шовљански, 2010, стр. 31.

повезаних локалних самоуправа представља простор за остваривање међуопштинске сарадње.

Заједничке развојне агенције представљају један од могућих облика заједничког наступа. Јединице локалне самоуправе су Законом о јавним агенцијама овлашћене да оснивају јавне агенције за обављање развојних, стручних и регулативних послова из своје надлежности.<sup>448</sup> Честа је пракса у локалним самоуправама да послове планирања економског развоја и његове реализације поверавају јавним агенцијама или агенцијама за економски развој. Такође, имајући у виду економску повезаност, комплементарност, рационалније коришћење ресурса, недостатак материјалних и персоналних капацитета, а користећи се институтом међуопштинске сарадње, јединице локалне самоуправе неретко заједнички оснивају јавне агенције за послове економског развоја.

Правну институционализацију јавних агенција у Србији треба посматрати у контексту реформе јавне управе, како њеног организационог, тако и функционалног аспекта. Реформа јавне управе, као једно од најактуелнијих питања у вези са функционисањем јавног сектора, подразумева њену трансформацију од система „административне власти“ ка систему јавних служби које пружају услуге грађанима.<sup>449</sup> Иако егзистирају у правном систему Србије још од 2001. године, њихов општи правни режим је уређен Законом о јавним агенцијама из 2005.<sup>450</sup> Питање њихове правне природе, положаја и појавних облика захтева посебну расправу, а за потребе овог излагања је неопходно указати да најопштија подела подразумева јавне агенције (као такве су изричито означене законом), агенције (нису изричито законски означене као „јавне агенције“, али поседују јавна овлашћења, посебно регулаторна) и државне агенције (у склопу су организације државне управе, као посебне организације, органи управе у саставу министарстава, службе Владе).<sup>451</sup>

Иако су локалне јавне агенције посебна правна лица, са посебним приходима, оснивач одговара за њихове обавезе ако сама агенција не може да их изврши или би извршење из сопствене имовине угрозило њихов рад. Оснивачким актом се може ограничити обављање послова у правном промету, предвиђањем сагласности оснивача

---

<sup>448</sup> Законски услов јесте да ти послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор, делотворније обављање неголи у случају органа управе, те да се ти послови у претежном делу финансирају из цене за услуге агенције.

<sup>449</sup> Лончар, 2005, стр. 7.

<sup>450</sup> Закон о јавним агенцијама, 2005.

<sup>451</sup> Више о томе у: Лилић, стр. 152–156; Милков, 2009, стр. 84–88.

за неке од њих. Такође, јавне агенције достављају оснивачу на сагласност годишњи програм пословања и извештај о раду, чиме се остварује надзор над њиховим радом. Иако није ретка пракса да оснивање јавних агенција служи за прикривено повећање јавног сектора, те за остваривање политичких бенефиција, и имајући у виду стручни карактер послова и потребу деполитизације питања локалног економског развоја који се могу остварити путем овог институционалног решења – не можемо довести у питање корисност њиховог постојања на локалном нивоу. Јединице локалне самоуправе уместо јавне агенције, за исте послове, могу основати и јавно предузеће. Но, имајући у виду законом одређене делатности јавног предузећа, постоји логичнији разлог да послове планирања економског развоја и реализације пројеката развоја буде поверено јавној агенцији.<sup>452</sup>

#### 1.6. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У КОМУНАЛНИМ ДЕЛАТНОСТИМА

Закон о локалној самоуправи наводи да у надлежност јединица локалне самоуправе спадају и комуналне делатности. Узимајући у обзир њихов број, заступљеност, те значај за задовољење основних потреба становништва, али и искључиву одговорност општина и градова за њихово обављање, могло би се закључити да оне представљају основну надлежност локалне самоуправе.<sup>453</sup>

Имајући у виду ограничене финансијске ресурсе већине локалних самоуправа у Србији, потребу да се обезбеди одговарајућа економија обима, али и квалитет, економичност и ефикасност комуналних услуга, међуопштинска сарадња се јавља као једно од најрационалнијих решења. У противном, читав низ комуналних делатности не би могао бити вршен, или би квалитет вршења био испод реалних потреба грађана и локалне заједнице, нарочито имајући у виду увођење нових стандарда вршења

---

<sup>452</sup> Детаљнија анализа аргумената у корист појединих организационих облика у: Павловић Крижанић и Шовљански, 2010, стр. 33.

<sup>453</sup> Надлежности општина у области комуналних делатности јесу да уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (пречишћавање и дистрибуција воде, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производња и снабдевање паром и топлим водом, линијски градски и приградски превоз путника у друмском саобраћају, одржавање чистоће у градовима и насељима, одржавање депонија, уређивање, одржавање и коришћење пијаца, паркова, зелених, рекреационих и других јавних површина, јавних паркиралишта, јавна расвета, уређивање и одржавање гробаља и сахрањивање итд.), као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање (*Закон о локалној самоуправи*, 2007, чл. 20, ст. 1 т. 20).

комуналних делатности, заштите животне средине и ограничавања државне помоћи јавним предузећима. Алтернатива међуопштинској сарадњи може се препознати у упливу приватног сектора у обављање комуналних делатности. Могућност поверавања, заједничка комунална предузећа, односно концесије, као облик уплива приватног сектора у ову област, постоји и данас, али он ипак садржи читав низ ограничења и инструменте заштите јавног интереса. Чак и у тим питањима, заједнички наступ више општина представља могућност да се обезбеди боља заштита јавног интереса и корист за локалну заједницу.

Закон о комуналним делатностима<sup>454</sup> препознаје и на целовитији начин регулише материју међуопштинске сарадње у односу на друге законе у којима се она помиње. Општине путем споразума могу заједнички уредити заједничко обезбеђење обављања комуналне делатности. Међуопштинска сарадња се, према одредбама овог закона, може састојати у заједничком поверавању комуналне делатности,<sup>455</sup> односно у заједничком организовању њеног вршења путем одређеног организационог облика (јавно предузеће, привредно друштво). У погледу поверавања, постоји ограничење којим се снабдевање водом за пиће, обављање јавног линијског превоза путника тролејбусима и комунална делатност која обухвата одржавање гробља и објеката који се налазе у склопу гробља (мртвачница, капела и крематоријум), сахрањивање или кремирање и одржавање пасивних гробља и спомен-обележја могу обављати искључиво јавна предузећа или привредна друштва у којима је већински власник од најмање 51% Република Србија или јединица локалне самоуправе.<sup>456</sup>

Закон о комуналним делатностима уређује више елемената у поступку заснивања међуопштинске сарадње. Неки обавезујући елементи поступка уведени су у циљу ефикаснијег доношења одлука о успостављању и спровођењу ове сарадње. Међуопштинска сарадња може се успоставити уз учешће приватног инвестиционог

---

<sup>454</sup> Закон о комуналним делатностима, 2011.

<sup>455</sup> Под поверавањем обављања комуналне делатности Закон подразумева временски орочено уговорно уређивање односа у вези са обављањем комуналне делатности или појединих послова из оквира комуналне делатности између једне или више јединица локалне самоуправе и вршиоца комуналне делатности, које за циљ има пружање комуналних услуга на територији једне или више јединица локалне самоуправе или на делу територије јединице локалне самоуправе. Комуналне делатности се могу поверити привредном (већински приватном) привредном друштву, предузетнику или другом привредном субјекту. На поступак поверавања, зависно од начина финансирања услуга, примењују се одредбе Закона о концесијама (наплата од корисника), односно Закона о јавним набавкама (наплата из буџета) (Закон о комуналним делатностима, 2011, чл. 9).

<sup>456</sup> *Ibid.*, чл. 5, ст. 2 и ст. 3.

капитала као и без њега (само ангажовањем буџетских средстава јавног сектора). Према одредбама овог закона, две или више јединица локалне самоуправе могу споразумом уредити заједничко обезбеђивање обављања комуналних делатности када на ефикасност и економичност истог упућују резултати студије оправданости заједничког обезбеђивања комуналних делатности. Изради студије оправданости приступа се када председници општина, односно градоначелници наложе израду студије оправданости.<sup>457</sup> Први неопходни елемент поступка је, дакле, обавеза јединица локалне самоуправе које учествују у преговорима о заснивању сарадње да обезбеде израду студије оправданости<sup>458</sup> која представља основ за одлучивање сваке појединачне јединице о успостављању међуопштинске сарадње. Општинско веће упућује општинској скупштини на одлучивање предлог одлуке о начину обављања и споразум о заједничком обезбеђењу обављања.

Споразум о заједничком обављању комуналне делатности сматра се закљученим када га у истоветном тексту усвоје све скупштине јединица локалне самоуправе у периоду који не може да буде дужи од три месеца од добијања предлога.

Ради заједничког обављања комуналне делатности, споразумом на који сагласност дају скупштине јединица локалне самоуправе које учествују у сарадњи може се предвидети оснивање међуопштинског савета за комуналну делатност. Савет се оснива као заједнички орган, привредно друштво или удружење чији су оснивачи јединице локалне самоуправе које учествују у сарадњи. Споразумом о оснивању савета ближе се уређују организациони облик, статус, састав, надлежности, начин доношења одлука и друга питања значајна за рад савета. Законом се дефинише и могућа улога тог тела. Савет предлаже скупштини јединице локалне самоуправе доношење одлуке о поверавању обављања комуналне делатности, расписивању конкурса за обављање комуналне делатности, о другим пословима у вези са уређивањем услова за обављање

---

<sup>457</sup> *Ibid.*, чл. 10.

<sup>458</sup> Студија би требало обавезно да садржи: (1) детаљан приказ затеченог стања у комуналној делатности, финансијску анализу уз предрачун потребних улагања и изворе финансирања, и претходну финансијску оцену оправданости сарадње; (2) анализу понуде и потражње за обављањем те делатности; (3) детаљни приказ економски оправданих и правно могућих модела обављања комуналне делатности; (4) детаљно образложење предложеног модела сарадње са освртом на предности и недостатке тог модела у односу на друге могуће моделе сарадње, посебно у односу на дотадашњи модел самосталног обављања делатности; (5) преглед очекиваних резултата предложеног модела, као и предуслова за постизање тих резултата; (6) преглед ризика које би требало да преузме свака уговорна страна у случају да се сарадња реализује, као и оквирни рок трајања сарадње и образложење за тај рок (наведено према: Павловић Крижанић, 2010, стр. 19).



комуналних делатности који су овим законом и законима којима се уређују концесије и јавне набавке дати у надлежност јединице локалне самоуправе.

Ипак, ни поменути закон не регулише сва питања од значаја за сарадњу, као што су садржај међуопштинског споразума, студије оправданости, питања надзора над обављањем делатности, финансирања, менаџмента и сл., што би у недостатку искустава, ограничености средстава, политичких односа и проблема са којима се суочавају јавна предузећа било оправдано нормирати.<sup>459</sup>

Закон о управљању отпадом<sup>460</sup> предвиђа да јединице локалне самоуправе имају одређене надлежности у овој области, која представља делатност од општег интереса. Такође, овај закон регулише и питања међуопштинске сарадње. Наиме, проблем управљања отпадом изискује доношење нормативних аката, али и организацију служби на ширем нивоу од локалних јединица. Непостојање вишег нивоа надомештено је обавезом међуопштинске сарадње по питањима доношења планова, одређењем

---

<sup>459</sup> У вези са овим питањима осврнули би се на неколико питања од значаја за функционисање јавних комуналних предузећа и заштиту јавног интереса у њиховој делатности, а која се тичу и међуопштинских комуналних предузећа, будући да се усложњавају односи у погледу оснивачких права. Јавно комунално предузеће јесте предузеће које обавља делатност од општег интереса, чији је оснивач држава, покрајина или општина. Кад јавно предузеће оснива општина, односно град, оснивачки акт јесте одлука, а доноси је скупштина општине, односно скупштина града. У одлуци скупштине којом се оснива јавно предузеће садржани су подаци о: оснивачком капиталу; правима, обавезама и одговорностима предузећа и општине у обављању комуналне делатности, као делатности од општег интереса; имовини која се не може отуђити, односно имовини за чије је прибављање и отуђење потребна сагласност општине као оснивача, као и друга питања дефинисана Законом о привредним друштвима као питања која сваки акт мора да садржи (пословно име и седиште предузећа, претежна делатност, износ основног капитала, начин и време уношења улога, односно удела будући да је капитал у јавном предузећу подељен на акције или уделе). Ова два елемента уско се преплићу у свим односима општине и јавног комуналног предузећа. Постоји посебан поднаслов – одељак у Закону о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса којим се апострофира остваривање, заправо заштита општег интереса: „Обезбеђивање заштите општег интереса“. Ту заштиту обезбеђује управо општина, као оснивач. Општина, наиме, даје сагласност на: статут; давање гаранција и других облика јемстава и залогe за послове који нису из оквира делатности од општег интереса; тарифу (одлуку о ценама, тарифни систем и друга питања везана за тарифу); располагање имовином предузећа која је веће вредности; акт о општим условима за испоруку производа и услуга; улагање капитала; статусне промене; акт о процени вредности државног капитала и одлуку о приватизацији; друге одлуке органа јавног комуналног предузећа. (Више о организацији, функционисању, финансирању, трансформацији и међуопштинској сарадњи у вези са комуналним предузећима у: *Трансформација јавних комуналних предузећа у Републици Србији: ка ефикаснијем пословању ЈКП и развоју комуналне инфраструктуре*, 2007, стр. 71, посебно стр. 19–34). Имајући у виду да питања која се тичу оснивачких права нису регулисана одредбама о међуопштинској сарадњи (само општа формулација да споразумом могу да уреде обезбеђење обављања), њиховом евентуалном договору је препуштен велики број питања из којих потенцијално могу проистећи спорне ситуације. Сматрамо да су неки од елемената тог споразума требало да буду изричито наведени, слично као у Закону о управљању чврстим отпадом.

<sup>460</sup> *Закон о управљању отпадом*, 2009.

локација, као и организацијом послова управљања. Одређени су и поједини елементи међуопштинског споразума.

Јединица локалне самоуправе има следеће надлежности:

доноси локални план управљања отпадом, обезбеђује услове и стара се о његовом спровођењу;

- (1) уређује, обезбеђује, организује и спроводи управљање комуналним, односно инертним и неопасним отпадом на својој територији, у складу са законом;
- (2) уређује поступак наплате услуга у области управљања комуналним, односно инертним и неопасним отпадом, у складу са законом;
- (3) издаје дозволе, одобрења и друге акте у складу са овим законом, води евиденцију и податке доставља министарству;
- (4) на захтев министарства или надлежног органа аутономне покрајине даје мишљење у поступку издавања дозвола у складу са овим законом;
- (5) врши надзор и контролу мера поступања са отпадом у складу са овим законом;
- (6) врши и друге послове утврђене законом.

Неке од ових послова (т. 4 и 6, као и интерни и неопасни отпад у складу за законским одређењем) обавља као поверене послове. Јединице локалне самоуправе својим актима одређују органе и службе надлежне за обављање ових послова.<sup>461</sup>

С обзиром да се у овој области предвиђа обавезна међуопштинска сарадња, може се говорити о извесној регионализацији послова управљања отпадом, с тим што јединице локалне самоуправе имају пресудну улогу у њеној институционализацији. Закон предвиђа да скупштине две или више јединица локалне самоуправе на чијим територијама укупно живи најмање 200.000 становника доносе, по прибављеној сагласности министарства, а за територију аутономне покрајине – надлежног органа аутономне покрајине, регионални план управљања отпадом, којим се дефинишу заједнички циљеви у управљању отпадом у складу са државном стратегијом.

Регионални план управљања отпадом може се донети и за територије општина на којима живи мање од 200.000 становника по претходно израђеној студији оправданости за доношење регионалног плана на коју сагласност даје министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине. Поступак израде и доношења

---

<sup>461</sup> *Ibid.*, чл. 20.

регионалног плана уређује се споразумом скупштина јединица локалне самоуправе, у складу са законом.<sup>462</sup>

Закон такође наводи да две или више јединица локалне самоуправе заједнички обезбеђују и спроводе управљање отпадом, под условима и на начин утврђеним законом, Стратегијом управљања отпадом<sup>463</sup> и споразумом скупштина јединица локалне самоуправе. Споразумом се уређују међусобна права и обавезе у обезбеђивању услова за обављање делатности и рад постројења за управљање отпадом на подручјима тих јединица локалне самоуправе. Овим споразумом се такође дефинишу права и обавезе комуналног предузећа, односно другог правног или физичког лица у обављању делатности управљања отпадом, начин доношења одлука у случају несагласности јединица локалне самоуправе о појединим питањима везаним за делатности управљања отпадом, као и друга питања од значаја за организацију и спровођење управљања отпадом. У случају да две или више јединица локалне самоуправе не обезбеде и не спроводе управљање отпадом под условима када то представља обавезу произашлу из закона или стратегије,<sup>464</sup> одлуку о заједничком обезбеђивању и спровођењу управљања отпадом на територији тих јединица локалних самоуправа, на предлог министарства, односно надлежног органа Аутономне Покрајине, доноси Влада.<sup>465</sup>

Међуопштинска сарадња је предвиђена и у вези са одређењем локације за депонију отпада. Једна или више јединица локалне самоуправе одређују локацију за изградњу и рад постројења за складиштење, третман или одлагање отпада на својој територији, под условима утврђеним законом, као и претходно поменутих споразумом, ако више скупштина јединица локалне самоуправе заједно одлучују о локацији

---

<sup>462</sup> Закон о управљању отпадом, 2009, чл. 12.

<sup>463</sup> Стратегија управљања отпадом за период 2010–2019. године налаже обавезу доношења просторних планова са локацијама за изградњу регионалних центара за управљање отпадом. И Стратегија наводи да је кључна обавеза локалних самоуправа да потпишу међуопштински споразум о заједничком управљању отпадом и да оснују регионално предузеће за управљање отпадом. У случају несагласности јединица локалне самоуправе у погледу одређивања локације постројења за управљање отпадом, одлуку о локацији, на предлог министарства, односно надлежног органа аутономне покрајине, донеће Влада. У овом случају је предвиђено постојање финансијских подстицаја међуопштинској сарадњи. Наиме, Фонд за животну средину ће финансирати санацију само депонија у регионима који су приступили потписивању Споразума (Стратегија управљања отпадом за период 2010–2019. године, 2010).

<sup>464</sup> Стратегијом управљања отпадом (Стратегија управљања отпадом за период 2010–2019. године, 2010, стр. 65–66) утврђена је мрежа регионалних центара за управљање отпадом те одређене општине и градови који потпадају под регионалне центре, чиме је утврђен територијални опсег сарадње, те конкретизована обавеза заједничког управљања отпадом.

<sup>465</sup> *Ibid.*, чл. 21.

постројења за управљање отпадом. У случају несагласности јединица локалне самоуправе у погледу одређивања локације постројења за управљање отпадом, одлуку о локацији – на предлог министарства односно надлежног органа аутономне покрајине – доноси Влада. У случају изградње постројења за третман или одлагање опасног отпада, министарство доноси одлуку о локацији по претходно прибављеном мишљењу јединице локалне самоуправе, односно и аутономне покрајине, за постројења која се граде на њеној територији.<sup>466</sup>

### 1.7. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА ПРЕМА ЗАКОНУ О ФИНАНСИРАЊУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Законом о финансирању локалне самоуправе јединице локалне самоуправе су овлашћене да преко локалне пореске администрације у целости утврђују, наплаћују и контролишу изворне локалне јавне приходе.<sup>467</sup>

Послове администрирања локалних јавних прихода локалне самоуправе ће вршити образовањем посебних организационих јединица у оквиру локалне управе. Образовање подразумева доношење општег акта (правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места) којим би био утврђен организациони облик локалне пореске администрације. Њени послови обухватају.<sup>468</sup>

- (1) утврђивање њихових изворних прихода,
- (2) пореску контролу (канцеларијска и теренска),
- (3) редовну и принудну наплату.

Поред тога ови послови обухватају и вођење прекршајног поступка, вођење књиговодства локалних прихода, одржавање и развој информационог система и др.<sup>469</sup>

---

<sup>466</sup> *Ibid.*, чл. 34, ст. 1–3.

<sup>467</sup> Закон о финансирању локалне самоуправе, 2006, чл. 60.

<sup>468</sup> Према чл. 6 Закона о финансирању локалне самоуправе (2006), те извршених измена и допуна Закона о порезу на имовину (2001) и Закона о пореском поступку и администрацији (2002) ови послови обухватају следеће приходе: порез на имовину у статисти, локалне административне таксе, локалне комуналне таксе, боравишне таксе, накнаде за коришћење грађевинског земљишта, накнаде за заштиту и унапређење животне средине, самодоприне, концесионе накнаде за обављање комуналних делатности, новчане казне у прекршајном поступку за локалне прекршаје – сем кад је надлежан суд за прекршаје, приходи од давања у закуп, односно коришћење непокретности (у својини локалне самоуправе и индиректних корисника њеног буџета, односно у њиховом коришћењу).

<sup>469</sup> Више о локалним јавним приходима и о локалној пореској администрацији у: Кијановић, 2008, стр. 827–844, посебно стр. 837–841.

Једно од основних питања у вези са администрацијом локалних јавних прихода јесте да ли све општине у Србији располажу довољним капацитетима да самостално обављају ове послове, имајући у виду њихову сложеност, трошкове вршења, потребу за оспособљеношћу, усавршавањем. Њихов карактер захтева оспособљен кадар, одговарајући информациони систем, савремена средства итд. Имајући у виду да изворни локални приходи у појединим јединицама локалне самоуправе не представљају најзначајнији извор, самостално обављање би могло представљати непотребан трошак, те се међуопштинска сарадња јавља као једно од целисходнијих решења. Одредбе овог закона остављају могућност да две или више јединица локалне самоуправе могу споразумно пренети овлашћење за обављање наведених послова на једну од јединица локалне самоуправе.<sup>470</sup>

Овај закон установљава и консултативно тело у којем партиципирају јединице локалне самоуправе, односно њихова републичка организација. Комисија за финансирање локалне самоуправе оснива се с циљем обезбеђења начела правичности, ефикасности и отворености система финансирања локалне самоуправе и давања препорука за његово унапређење. Она има председника и десет чланова који се именују на период од пет година. Председника и пет чланова именује Влада, а пет чланова Стална конференција градова и општина од којих најмање три члана морају бити представници јединица локалне самоуправе.<sup>471</sup>

Иако ово тело не поседује овлашћење да доноси мериторне одлуке, уз чињеницу да већина његових чланова не представља локалну самоуправу, те да обезбеђује вертикалну сарадњу – оно представља још један од покушаја да се обезбеди заједнички наступ општина у одређеним питањима, као партнер републичким органима. Стога је омогућен институционални механизам за формулисање заједничких ставова и њихово заступање у вези са питањима финансирања.

## 1.8. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА ПРЕМА ЗАКОНУ О СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ

Значајне надлежности локална самоуправа има и у области социјалне заштите. Она оснива установе у области социјалне заштите и прати и обезбеђује њихово

---

<sup>470</sup> Закон о финансирању локалне самоуправе, 2006, чл. 63.

<sup>471</sup> *Ibid.*, чл. 50–54.

функционисање, даје дозволе за почетак рада установа социјалне заштите које оснивају друга правна и физичка лица, утврђује испуњеност услова за пружање услуга социјалне заштите, утврђује нормативе и стандарде за обављање делатности установа чији је оснивач, доноси прописе о правима у социјалној заштити и обавља послове државног старатеља.<sup>472</sup>

Установе социјалне заштите могу оснивати Република, АП, јединице локалне самоуправе, али и друга правна и физичка лица. Један од изузетака представља центар за социјални рад. Само локална самоуправа може да оснива центар за социјални рад, који одлучује о остваривању права корисника и о коришћењу услуга социјалне заштите које обезбеђују Република, Покрајина или јединица локалне самоуправе.<sup>473</sup> Такође, поједине делатности у области социјалне заштите могу обављати и друга правна или физичка лица, којима се ти послови уговором повере.

Овај закон пружа могућност да се одређени послови обављају путем међуопштинске сарадње. Први облик такве сарадње јесу заједнички центри, као установе у чијем оснивању не могу учествовати други субјекти. Центар за социјални рад може се основати за територију једне или више јединица локалне самоуправе, о чему одлуку доносе надлежни органи тих јединица локалне самоуправе. Међусобна права и обавезе оснивача, али и сва друга питања од значаја за његов рад (нпр. организационе јединице, њихова локација, управљање) уређују се уговором. Други облик сарадње би представљало оснивање других заједничких установа, односно других организационих облика за пружање социјалних услуга, у којима могу партиципирати и друга правна или физичка лица. Имајући у виду да се одређене услуге социјалне заштите финансирају из буџета,<sup>474</sup> заједничко вршење тих послова би

---

<sup>472</sup> Закон о локалној самоуправи, 2007, чл. 20, тачка 17.

<sup>473</sup> Центар за социјални рад према Закону о социјалној заштити (*Закон о социјалној заштити*, 2011, чл. 120): (1) процењује потребе и снаге корисника и ризике по њега и планира пружање услуга социјалне заштите; (2) спроводи поступке и одлучује о правима на материјална давања и о коришћењу услуга социјалне заштите; (3) предузима прописане мере, покреће и учествује у судским и другим поступцима; (4) води прописане евиденције и стара се о чувању документације корисника. Такође, Центар за социјални рад иницира и развија превентивне и друге програме који доприносе задовољавању индивидуалних и заједничких потреба грађана у области социјалне заштите на територији јединице локалне самоуправе за коју је основан, иницира и развија превентивне и друге програме који доприносе спречавању и сузбијању социјалних проблема и обавља и друге послове у области социјалне заштите, у складу са законом и другим прописима (*Закон о социјалној заштити*, 2011, чл. 121).

<sup>474</sup> Према Закону о социјалној заштити (2011, чл. 209) из локалног буџета се финансирају следеће услуге: (1) дневне услуге у заједници; (2) услуге подршке за самосталан живот, осим услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом; (3) услуга становања уз подршку особа са инвалидитетом у

сигурно допринело смањењу трошкова вршења, а самим тим и побољшању квалитета услуга. Могућност побољшања квалитета услуга, њиховог ефикаснијег остваривања и унапређења система социјалне заштите јесте могућа и путем заједничког наступа са приватним сектором (заједничко поверавање или заједничко оснивање установе или другог облика организовања) за оне услуге где је таква могућност дозвољена.

### 1.9. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА ПРЕМА ЗАКОНУ О ВОДАМА

Уредбом о утврђивању водопривредне основе Републике Србије<sup>475</sup> као планског развојног документа који представља стратегију коришћења и заштите вода, као и заштите од поплава – стање у области водоснабдевања оцењено је као веома незадовољавајуће. Само 56% укупног становништва Србије користи воду из водовода, а само 30% сеоског становништва је повезано на водовод, остали користе воду из малих подземних изворишта и рени-бунара. У овом документу је веома неповољно оцењен квалитет воде у Србији како са физичко-хемијског, тако и са микробиолошког аспекта. Према подацима из овог документа „практично не постоји округ код кога је квалитет воде за пиће потпуно задовољавајући“. У овом стратешком документу се констатује да су локална изворишта за водоснабдевање највећим делом исцрпљена, те да је неопходан развој великих регионалних система, са пребацивањем воде на све веће удаљености. Закон о водама, који је донесен у априлу 2010. године,<sup>476</sup> садржи решења која се тичу међуопштинске сарадње у домену водоснабдевања, као и финансирања пројеката регионалног водоснабдевања у Републици Србији.<sup>477</sup>

---

јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености – утврђен у складу са прописима којима се уређује разврставање јединица локалне самоуправе према степену развијености – изнад републичког просека; (4) саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, осим саветовања и обуке хранитеља и усвојитеља; (5) остале услуге социјалне заштите у складу са потребама локалне самоуправе; (6) једнократне помоћи и други облици помоћи; (7) програми рада установа чији је оснивач јединица локалне самоуправе; (8) програми унапређења социјалне заштите у јединици локалне самоуправе; (9) иновационе услуге.

<sup>475</sup> Уредба о утврђивању водопривредне основе Републике Србије, 2002.

<sup>476</sup> Закон о водама, 2010.

<sup>477</sup> Новина у Закону о водама јесте обавезно лицензирање јавних комуналних предузећа која обављају послове водоснабдевања, као и сакупљања, одвођења и пречишћавања отпадних вода системом канализације. Лиценцу за обављање ових комуналних послова издаје министарство надлежно за послове пољопривреде, шумарства и водопривреде на период од пет година, а јавно предузеће које се бави пословима водоснабдевања и одвођења отпадних вода је у обавези да у року од три године од ступања закона на снагу прибави лиценцу за обављање ових послова (*Ibid.*, чл. 217).



Закон о водама кроз одредбе о јавним предузећима за регионалне и вишенаменске хидросистеме настоји да охрабри и мотивише јединице локалне самоуправе на успостављање интегрисане сарадње, односно да удружују ресурсе и оснивају међуопштинска предузећа која ће управљати регионалним системима за водоснабдевање. Полазиште за установљивање овог концепта јесте идеја о заједничким предузећима која ће, првенствено због квалитетнијих материјалних, организационих, техничких и људских ресурса успевати да лакше привуку озбиљније, пре свега, међународне изворе финансирања (донаторска средства, кредити) за обнављање и изградњу нове комуналне инфраструктуре у овим областима, а и једноставније ће добити лиценцу за пословање.

Према Закону о водама, регионални и вишенаменски хидросистеми су сложени хидросистеми који служе за обезбеђење потреба у области вода (снабдевање водом, наводњавање, заштита вода, заштита од штетног дејства вода), на територији две или више јединица локалне самоуправе.<sup>478</sup> Управљање и одржавање регионалних хидросистема врши јавно предузеће основано од јединица локалне самоуправе за које се обезбеђују потребе у области вода.

Као подстицај сарадњи – изградња, одржавање и управљање регионалним и вишенаменским хидросистемима представљају послове од општег интереса (управљање, одржавање, чишћење, акумулација, изградња, реконструкција, санација регионалних хидросистема у јавној својини), те се финансирају из буџета Републике, Аутономне Покрајине, накнаде за воде и концесионе накнаде.

## **2. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ПОЛИТИЦИ РЕГИОНАЛНОГ РАЗВОЈА**

Влада Републике Србије је на седници одржаној 11. јануара 2007. године усвојила Стратегију регионалног развоја Републике Србије за период 2007–2012. године, која је представљала први стратешки развојни документ из области регионалног развоја који на конзистентан и целовит начин дефинише основне развојне

---

<sup>478</sup> *Ibid.*, чл. 146.



приоритете регионалног развоја земље и начине њиховог остваривања у наведеном периоду.

Имајући у виду да је период на који се овај документ односи протекао, у недостатку нових решења (Национална стратегија регионалног развоја) приказан је третман међуопштинске сарадње у политици регионалног развоја.

Као основни мотив за ангажовање државе у овој области, наведени су огромни унутаррегионални и међурегионални несклади који спутавају развој, а иницирају миграционе токове. Велики и стратешки важни простори остају популационо непокривени, а њихови ресурси неискоришћени. Истовремено, у развијенијим центрима долази до прекомерне концентрације становништва и привреде, што производи негативне последице у економској, социјалној, просторној и еколошкој сфери. У новој регионалној политици улога државе своди се на уклањање и ублажавање ограничења са којима су суочена угрожена подручја, односно њихово оспособљавање за аутопропулзивни развој. То се нарочито односи на помоћ подручјима са посебним развојним проблемима, кроз инвестиције и стимулисање прилива капитала, како би та подручја компензовала своје структурне слабости.<sup>479</sup>

Под појмом „равномеран регионалан развој” најчешће се подразумева балансиран, уравнотежен, пропорционалан територијални развој, као метод развоја неразвијених подручја. Суштину „пропорционалног развоја” не треба посматрати статички, већ као „процес сталног успостављања пропорционалног развоја сектора и грана.” Овако схваћена равномерност сасвим је погодна за објашњавање унутар-регионалних односа, али се њена прагматичност смањује стављањем у фокус међурегионалних односа. Ипак, пракса је показала да је превазилажење двојаког карактера равномерности (као социо-политичког циља и као метода развоја) могуће тек на одређеном нивоу развијености читаве привреде.<sup>480</sup>

---

<sup>479</sup> Такође се наводи да је комплексност наслеђених регионалних проблема Републике Србије уз појаву новог регионалног „транзиционог сиромаштва” достигла такве размере, да је било неопходно приступити дефинисању новог концепта регионалног развоја. У том контексту примарни циљ Стратегије јесте доношење нових институционалних решења јер сва досадашња искуства, као и постојеће тенденције у регионалном развоју, указују да неадекватан регионални развој није само последица дефеката примењиване политике регионалног развоја, него првенствено недостатака системских и институционалних регулативних механизма. Један од њих је и међуопштинска сарадња.

<sup>480</sup> Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период 2007–2012, 2007, стр. 68.

Према овом документу, један од начина за обезбеђење равномерног регионалног развоја јесте и подстицање развоја малих и средњих предузећа и предузетништва (МСПП). Имајући у виду извесне надлежности локалне самоуправе у овој области (Закон о локалној самоуправи, чл. 1, тачка 1, 9, 23, 24, 30 и др.). Стратегија помиње као једно од средстава и међуопштинску сарадњу (директно или индиректно).<sup>481</sup> Политика подстицања МСПП сматра се делом системског амбијента и има кључну улогу у спровођењу структурних реформи земље. Раст и развој предузетништва као једног од основних полуга економског развоја Републике Србије, истакнути су у свим секторским политикама и у осталим стратешким документима. Основне мере и активности за равномернији регионални развој МСПП сектора, а које се тичу међуопштинске сарадње јесу:

- (1) интензивније укључивање и боља међусобна сарадња локалних самоуправа у стварању окружења погодног за развој МСПП сектора и укупан економски раст и развој локалних фондова;
- (2) пренос овлашћења и одговорности на локални ниво – децентрализација у области права поседовања и управљања јавним власништвом, праћена фискалном децентрализацијом – један од предуслова да локалне самоуправе створе фискалне и друге подстицаје (пре свега, јавна инфраструктура) за потенцијалне инвеститоре и тиме повећају своју конкурентност;
- (3) спровођење мера политике развоја кластера, индустријских и технолошких паркова;
- (4) јачање и ширење мреже регионалних институција за финансијску и нефинансијску помоћ МСПП сектору;
- (5) развој МСПП сектора у складу са регионалним и секторским развојним програмима;

---

<sup>481</sup> Као циљеви дисперзивног развоја и формирања јаког извозно оријентисаног и конкурентног МСПП сектора у функцији смањења регионалних диспропорција наведени су: (1) динамичнији регионални привредни раст и развој са нагласком на отварању нових радних места у приватном сектору (боља искоришћеност природних и људских потенцијала, прилив капитала и интензивнија инвестициона активност); (2) боља економска повезаност региона (кластерско удруживање и повезивање предузећа, формирање пословно-технолошких инкубатора у локалним самоуправама и научно-технолошких паркова у универзитетским центрима); (3) смањење социјалних тензија (повећање запослености и побољшање квалификационе структуре).

- (6) повезивање свих локалних самоуправа и привредних друштава на јединствену информационо-комуникациону мрежу и на систем електронског пословања.<sup>482</sup>

У погледу политике развоја туризма, као вишедимензионалног фактора развоја националне економије, предвиђа се, између осталог, израда програма развоја туризма на регионалном и локалном нивоу, посебно у заштићеним подручјима у циљу унапређења организације, управљања и подстицања развоја туризма. Имајући у виду да стратегија не изједначава појам регион са касније утврђеним статистичким регионима, под регионалним наступом у области туризма може се сматрати и међуопштинско повезивање у овој области, посебно у погледу планирања и промоције.

Међуопштинска сарадња је дефинисана и као један од институционалних механизма у политици просторног планирања. У Стратегији се наводи да су све земље ЕУ, као и кандидати за улазак у европске интеграције, у фази изградње система регионалног планирања који би се спроводио кроз однос централне и локалних власти уз стварање *регионалних тела* која би имала моћ да спроводе одређену регионалну политику као и да помажу мањим локалним заједницама у циљу ефикаснијег планирања. Наведено је да би, имајући у виду дубину регионалних проблема у Републици Србији, регионално планирање, пре свега, подразумевало реорганизацију сарадње централног и локалног нивоа и њихово регулативно уређивање. На тај начин хоризонтално, интересно повезивање би заменило вертикални систем одлучивања. У случају сложених проблема и неадекватних развојних услова, централни ниво преузима надлежности планирања и управљања развојем преко својих одељења планирања и управљања лоцираних у планским (нпр. статистичким) регионима.

Политика просторног развоја јесте основно средство за дугорочно усмеравање просторног и регионалног развоја. У оквиру политике се обезбеђује сагласност о основним проблемима развоја и начину усмеравања развоја на државном, регионалном и локалном нивоу. Политика ствара оквир за економску ефикасност, друштвену правичност и еколошку одрживост и даје основне инпуте за израду регионалних планова и за праћење њихових реализација.

Као институционални инструменти регионалног планирања наводе се:

---

<sup>482</sup> Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период 2007–2012, 2007, стр. 123-124.

- формирање одговарајућег органа, односно организације на националном и регионалном нивоу;
- дефинисање институција међуопштинске сарадње: групе за усклађивање развојних и просторних планова на нивоу више општина;
- фондови за регионално и просторно планирање и усмеравање развоја на државном, покрајинском и локалном нивоу.<sup>483</sup>

У том контексту јачање међународне сарадње у области просторног планирања (која би укључивала и друге субјекте, као што су ресорно министарство, агенције, универзитети, институти и заводи) представља део стратегије регионалног развоја.

Потреба за обезбеђењем међуопштинске сарадње је нешто наглашенија у области заштите животне средине, под коју је подведен читав низ области. Као кључни проблеми наведени су:

- (1) недостатак стратешких и планских докумената на локалном и регионалном нивоу у области заштите животне средине;
- (2) недовољни институционални и административни капацитети на локалном нивоу за спровођење закона у области животне средине;
- (3) недостатак безбедне воде за пиће у свим регионима;
- (4) честе поплаве које изазивају велике штете;
- (5) неадекватно управљање отпадом и недовољно регионално повезивање општина у циљу заједничког управљања комуналним отпадом (недостатак санитарних депонија и велики број сметлишта);
- (6) загађење ваздуха, воде и земљишта узроковано емисијом из сектора енергетике, индустрије и транспорта у индустријски развијеним областима;
- (7) недовољан и неадекватан мониторинг емисија загађења животне средине;
- (8) изузетно ниска стопа пречишћавања комуналних и индустријских отпадних вода;
- (9) неефикасан систем финансирања заштите животне средине на локалном нивоу и недостатак економских подстицаја;
- (10) неодрживо коришћење природних ресурса;

---

<sup>483</sup> *Ibid.*, стр. 144–145.

- (11) неадекватно управљање заштићеним природним добрима и губитак биодиверзитета; недовољно знање и мотивација становништва и низак ниво учешћа грађана у одлучивању о животној средини.

Циљеви политике заштите животне средине у циљу равномерног регионалног развоја односе се на развој инфраструктурних система за подршку економском развоју и заштиту и унапређење животне средине:

- (1) усвајање и имплементација стратешких докумената и прописа у области заштите животне средине на локалном нивоу;
- (2) проширење и јачање капацитета у општинским службама и јавним предузећима у области заштите животне средине ради примене националних и локалних прописа и *развој међурегионалне сарадње*;
- (3) обезбеђивање воде за пиће одговарајућег квалитета у свим регионима;
- (4) заштита од поплава;
- (5) решавање проблема управљања отпадом на *регионалном нивоу*;
- (6) смањење загађења на локацијама које представљају највећи ризик по животну средину и здравље људи;
- (7) обезбеђивање пречишћавања комуналних отпадних вода у насељима у којима постоји организовано снабдевање водом и индустријских отпадних вода које значајно утичу на непосредни реципијент и на квалитет вода у осетљивим зонама;
- (8) развој и имплементација система за финансирање заштите животне средине на локалном нивоу;
- (9) подстицање одрживог коришћења природних ресурса, смањење потрошње енергије и сировина, и стимулисање рециклаже отпада;
- (10) унапређење система управљања заштићеним природним добрима;
- (11) развијање јавне свести становништва о значају заштите животне средине.

У Стратегији се наводи да заштита животне средине не познаје границе и представља важан сегмент одрживог развоја региона и минимизирања регионалних разлика. Развојни пројекти на локалном нивоу могу се допуњавати ако у себи садрже заједничке циљеве развоја. За остварење дугорочних циљева заштите животне средине, истакнута је неопходност регионалне сарадње локалних заједница. У многим окрузима у Републици Србији постоје изражени диспаритети у развоју појединих подручја,

нарочито у погледу односа градских и руралних средина. Свођењем ових диспаритета у разумне оквире битно би се побољшала конкурентска способност региона за привлачење инвестиција.

Мере које се предвиђају овим документом првенствено су усмерене ка обезбеђењу комуналне инфраструктуре прилагођене бољем стандарду живљења становништва и заштити животне средине, али и привлачењу инвестиција јер изграђена комунална инфраструктура утиче на економску и социјалну привлачност региона и представља важну основу у пословању многих компанија.

Равномеран регионални развој тражи потпуно координисану сарадњу са свим институцијама (Савет за регионални развој, министарства, регионалне агенције, локалне заједнице) које су укључене у различите аспекте регионалног развоја, као што су привредни развој, рурални развој, развој инфраструктуре, социјални развој, локални развој, заштита животне средине и др. Стратегија наглашава да ће партнерство и успостављена сарадња на свим нивоима власти јасније дефинисати развојне потребе и пројекте у регионима. Планирање и коришћење финансијских средстава такође захтева добру координацију свих учесника, нарочито према коришћењу средстава из фондова ЕУ.

Стратегијом је предвиђено учешће међуопштинских регионалних тела у планирању регионалног развоја. Регионални развојни програм (РРП) је, према овом документу, основни инструмент за спровођење регионалне политике. Регионални развојни програм треба да представља основни програмски документ који се припрема за регион, који ће координирати развојне прогнозе и задатке Републике Србије и локалне самоуправе из области економског, социјалног, просторног и културног развоја у региону. „Национална институција за регионални развој доносиће смернице за припрему РРП. Локалне самоуправе биће одговорне за припрему РРП, а одлуку о припреми РРП доносиће Већа локалних самоуправа која су биле укључена у припрему РРП. Локалне самоуправе повераваће вођење припреме РРП регионалним развојним институцијама.“

Развој локалне економије требало би да се заснива на одрживом коришћењу расположивих природних ресурса. Основни задатак локалне самоуправе у развоју локалне економије јесте израда и усвајање локалних стратегија економског развоја и запошљавања, као и изградња или јачање институција у оквиру које би пратиле израду

и имплементацију усвојене стратегије локалног развоја. Стратегија локалног развоја подразумева увођење и промоцију стимулативних мера у области економског развоја и запошљавања, као и регионално повезивање успостављањем отвореног дијалога међу локалним властима. Управо у том делу локалног развоја важну улогу имају фондови за регионални развој, те је стога потребно поставити развојни програм за развој одређене области. На тај начин се подржава сарадња између општина у успостављању развојних програма, који интегришу неколико пројеката и који се уклапају у регионалну политику државе. То би допринело бољој локалној сарадњи и развоју мање развијених региона и области.

Институционални инструменти за обезбеђење локалног економског развоја, према овој стратегији јесу:

- формирање одговарајућих тела у оквиру општинске управе за стратешко и акционо планирање, као и за припрему и реализацију пројеката базираних на тим плановима;
- дефинисање обавезних модалитета сарадње локалних самоуправа са регионалним развојним агенцијама помоћу подзаконских аката;
- јачање постојећих институционалних облика удруживања општина (СКГО) и даља децентрализација институција које директно утичу на ефикасност рада локалне самоуправе (пореска управа, инспекцијски органи).

У очекивању новог стратешког документа о регионалном развоју, може се констатовати да су у погледу нових законских решења циљеви утврђени овом стратегијом били ограниченог домета. Међуопштинска сарадња је у одређеној мери валоризована у Закону о регионалном развоју, али се улога регионалних савета, као основног институционалног оквира међуопштинске сарадње, у планирању развоја своди на консултативну. Закон о водама из 2010. године, Закон о управљању отпадом из 2010. године, као и Закон о комуналним делатностима из 2012. године, регулишу улогу међуопштинске сарадње у регионализацији јавних послова. За разлику од њих, новим Законом о планирању и изградњи,<sup>484</sup> као и Законом о пољопривредном земљишту<sup>485</sup> доношење нормативних аката за ниво региона се централизује, а улога

---

<sup>484</sup> Закон о планирању и изградњи, 2009.

<sup>485</sup> Закон о пољопривредном земљишту, 2006.

међуопштинске сарадње се и не помиње, што у том погледу представља „корак назад“ у односу на стара решења, односно циљеве Стратегије из 2007. године.

### **3. ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ У СРБИЈИ**

Међуопштинска сарадња у Србији представља саставни део њеног функционисања. Поред наведених примера обавезне сарадње, добровољна сарадња је веома заступљена у функционисању скоро свих јединица локалне самоуправе. Нема општине која није укључена у одређене програме или пројекте сарадње. Такође, највећи број њих је укључен у неки од интегрисаних облика, првенствено кроз регионалне развојне агенције. Ипак, могућности међуопштинске сарадње су знатно изнад конкретно реализованих облика, пројеката и програма. Не може се занемарити чињеница да последњих година долази до интензивирања процеса промовисања, едукације и подстицања међуопштинске сарадње, у који су укључени не само републички и покрајински органи и Стална конференција градова и општина, него и значајан број невладиних организација, међународна удружења локалних власти, међународни и регионални развојни пројекти и институције, и привредни сектор, што природно доводи и до одређене конкретизације у виду успоставе међуопштинских партнерстава. Ипак, далеко је већи број неинституционализованих облика сарадње, те краткорочних или декларативних уговорних односа, него што је то случај са интегрисаним облицима, који представљају најзначајнији и најделотворнији модел сарадње.<sup>486</sup>

У овом делу приказани су неки од конкретних примера међуопштинске сарадње у Србији у различитим областима и са различитим субјектима.

---

<sup>486</sup> Као основни извори података о конкретним примерима међуопштинске сарадње у Србији коришћени су: Павловић Крижанић, 2009; *Трансформација јавних комуналних предузећа у Републици Србији: ка ефикаснијем пословању ЈКП и развоју комуналне инфраструктуре*, 2007; Павловић Крижанић и Шовљански, 2010; Шајин и Милишић, 2011.



### 3.1. РЕГИОНАЛНЕ РАЗВОЈНЕ АГЕНЦИЈЕ

Један од најзаступљенијих облика интегрисане међуопштинске сарадње представљају регионалне развојне агенције. У Србији постоји већи број развојних агенција, које покривају највећи број градова и општина. Регионалне развојне агенције настајале су под различитим околностима у различитим временским раздобљима током протеклих година, са различитим оснивачима, улогом, оснивачким капиталом, територијом за коју су основане, организационом структуром, менаџментом и осталим специфичностима. Неке од њих су у овом периоду постигле висок ниво оперативности и позиционирале се као значајне институције за развој на својим подручјима, обухватајући шире географске целине. Неке од њих су основане на иницијативу и уз подршку међународних донатора и оне тек треба да развију своје капацитете, односе са локалним самоуправама и локалном привредном и струковном заједницом. Без обзира на организациони облик (јавне агенције, привредна друштва, удружења, различит круг субјеката оснивача), основна улога ових субјеката састоји се у стручној помоћи привредном сектору, у обезбеђењу сарадње са органима локалне самоуправе и са јавним предузећима, у планирању развоја и у изради пројеката.

У прву групу се сврставају развојне агенције које је у периоду 2003–2004. године основала некадашња Републичка агенција за развој малих и средњих предузећа и које имају статус јавноправног субјекта. Ове развојне агенције послују у складу са прописима којима се уређују јавне агенције и надлежности јавних служби. Одлукама о оснивању изричито је наведено да је основни извор финансирања оперативних трошкова ових агенција републички буџет. Ове агенције могу да остварују и приходе од донација, прилога и спонзорства, обављањем послова из своје надлежности итд. У ову групу развојних агенција сврстава се, на пример, Регионална агенција за развој малих и средњих предузећа и предузетништва „Сомбор“ – основана 2003. године за подручје Западнобачког округа.<sup>487</sup> Приликом оснивања, надлежности ових агенција су биле скоро искључиво усмерене на пружање стручне помоћи неопходне за развој и рад постојећих малих и средњих предузећа и предузетника, на оснивање нових малих и средњих предузећа и на послове припреме пројеката. У овом периоду постојала је идеја да се овакве регионалне агенције формирају за подручја свих управних округа,

---

<sup>487</sup> Одлука Владе Републике Србије, 2003. (Службени гласник РС, бр. 92/03 и 105/03).

али је у последњих неколико година само неколико њих опстало на тржишту, развило односе са привредом, удружењима привредника и новим инвеститорима на својој територији и доказало се као партнер локалне самоуправе у привлачењу инвестиција и у стварању услова за унапређење укупне привредне делатности за подручје за које су основане.

Другу групу развојних агенција чине оне агенције које су формиране као нека врста јавно-приватног партнерства градова и општина са представницима пословног сектора. Оснивање ових развојних агенција подржали су међународни развојни партнери, као што су РСЕДП, ЦХФ, УНОПС.

Пример за овакав облик регионалне развојне агенције представља Центар за развој Јабланичког и Пчињског округа. Оснивачи Центра су општине ова два округа: Лесковац, Медвеђа, Бојник, Лебане, Власотинце, Црна Трава, Врање, Сурдулица, Владичин Хан, Босилеград, Трговиште, Прешево и Бујановац. Суоснивачи су представници локалне привреде и инвеститори, као и Регионална привредна комора и представници невладиног сектора. Ова форма развојне агенције не може да добија буџетска средства јер није класични буџетски корисник у смислу Закона о буџетском систему. Једина могућност за буџетско финансирање из републичког буџета јесте пројектно финансирање (НИП или посебни пројекти које спроводе секторска министарства).

Програм регионалног друштвено-економског развоја (РСЕДП) је подржао установљавање три регионалне развојне агенције:

- (1) Банат (Зрењанин) – након што је на нивоу Баната донесен и усвојен Интегративни план друштвено-економског развоја и акциони програм за његово спровођење, Влада Републике Србије, Извршно веће АП Војводине, 19 председника општина и градоначелника, представници грађанског друштва, привреде и три регионалне привредне коморе усагласили су се да установе регионалну развојну агенцију и финансирају текуће трошкове рада агенције. Регионална развојна агенција је званично установљена у децембру 2006. године. Данас, улога Регионалне развојне агенције за Банат јесте да води и усмерава развој и спровођење регионалне стратегије социјалног и економског развоја уз пуну сарадњу са локалним

властима водећи рачуна о смерницама установљеним Стратегијом регионалног развоја Републике Србије за период 2007–2012. године.

- (2) Централна Србија (Крагујевац) – у централној Србији је трансформација Регионалне агенције за мала и средња предузећа у Регионалну развојну агенцију 2004. године представљала заједничку иницијативу регионалних актера као и неколико донаторских пројеката и донатора: Европске агенције за реконструкцију, Програма регионалног друштвено-економског развоја, УНОПС програма и Чешке Републике – Јужноморавског региона. Поред успешне координације, спровођења и надзора над спровођењем пројеката у пет различитих области: (радна снага/кадрови, мала и средња предузећа и економија, пољопривреда, туризам и инфраструктура), агенција је установила и центар за управљање информацијама и подацима од регионалног значаја и покренула процес установљавања канцеларија за локални економски развој у 13 општина Шумадије и Поморавља.
- (3) Јужна Србија (Лесковац) – РСЕДП је иницирао процес установљавања регионалне развојне агенције (Центар за развој Јабланичког и Пчињског округа) за јужну Србију. Овај процес су иницирали кључни регионални актери. Партнери РСЕДП програма у овом процесу били су УНДП и ЦРДА, програм који је финансирала Америчка организација за међународни развој.

Током 2008. основана је Регионална агенција за просторни и економски развој Рашког и Моравичког округа (РАПЕР) у Краљеву. Ова агенција је формирана као друштво са ограниченом одговорношћу, а оснивачи друштва су градови и општине Рашког и Моравичког округа: градови Краљево и Чачак, општине Ивањица, Рашка, Врњачка Бања, Регионална привредна комора и невладина организација Асоцијација за развој Ибарске долине. Нови Пазар, који територијално припада Рашком округу, оснивач је и члан друге регионалне развојне агенције СЕДА – Агенције за економски развој Санџака са седиштем у Новом Пазару (која покрива и подручја општина Сјеница и Тутин). Обе агенције основане су уз подршку Програма развоја општина у југозападној Србији – ПРО. Обе Регионалне агенције за просторни и економски развој имају за циљ да унапреде развој читавог подручја, да дефинишу и спроводе развојне политике и планове, да пружају саветодавне услуге заинтересованим странама на

локалном, регионалном и на националном нивоу, и да развијају људске ресурсе. Од СЕДЕ се очекује да уђе у партнерски однос са Агенцијом у Краљеву, како би заједно биле генератор развоја читавог подручја.

У фебруару 2008. године међународни програм ПРО иницирао је и трансформацију Регионалног центра за развој малих и средњих предузећа и предузетништва Златибор у Регионалну развојну агенцију Златибор. Поред досадашњих оснивача: Владе Републике Србије, Скупштине општине Ужице, Регионалне привредне коморе Ужице, Општег удружења самосталних предузетника општине Ужице, Војвођанске банке а. д. Нови Сад и Алфа банке Србија а. д., нови оснивачи постале су и општине: Бајина Башта, Нова Варош, Прибој, Пријеполје и Чајетина, а касније и Ариље, Пожега и Косјерић. Регионална развојна агенција Златибор треба да постане централна тачка окупљања представника Златиборског округа те да ради на унапређењу привреде, иновативности и технологије, информисаности, животне средине и инфраструктуре региона. Агенција ће такође пружати помоћ оснивачима у припреми развојних пројеката за чије ће финансирање тражити средства из различитих националних и међународних фондова, а посебно из предприступних фондова Европске уније. На тај начин, Регионална развојна агенција Златибор би могла да постане својеврстан генератор развоја за цео регион.

Уз помоћ програма ЦФХ недавно је основана и Развојна агенција за Прешево и Бујановац. Оснивачи ове агенције су десет локалних предузетника из ових општина, Удружење за јавно заступање локалног економског развоја „Залет“ као и општине Прешево и Бујановац.

Регионална агенција за развој источне Србије – РАРИС основана је 28. марта 2007. и регистрована као привредно друштво (друштво са ограниченом одговорношћу). Оснивачи РАРИС-а су општине: Мајданпек, Кладово, Зајечар, Књажевац и Бољевац, Регионална привредна комора, Предузеће за путеве – Зајечар, Водоградња – Зајечар и невладина организација Тимочки клуб. Касније су се у рад РАРИС-а прикључиле и општине Сокобања и Бор. РАРИС је своје активности реализовао на територији источне Србија – регион Тимочке крајине. Током 2009. године РАРИС је активно сарађивао са Републичком агенцијом за просторно планирање на изради Регионалног просторног плана Тимочке крајине. Процес стратешког планирања је успешно реализован у свих шест општина.

### 3.2. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ОБЛАСТИ ВОДОСНАБДЕВАЊА

Према подацима из Стратегије регионалног развоја Републике Србије за период 2007–2012. године, количине воде у Републици Србији су недовољне и износе око 1.600 м<sup>3</sup> по становнику годишње (стандард је 3.000 м<sup>3</sup> по становнику годишње). Стање је још неповољније у погледу просторне и временске неравномерности, као и у погледу квалитета већине домаћих вода. Властитим водама су најсиромашнија управо најнасељенија низинска подручја, са најбогатијим земљишним ресурсима (АП Војводина, Поморавље, Колубара, Шумадија, АП Косово и Метохија, јужна Србија), док су квалитетни водни ресурси распоређени углавном по ободу Републике Србије (Дрина, Старовлашке планине, Шара, Проклетије, Власина, Стара планина итд.). Око 80% становништва је обухваћено савременим системима за водоснабдевање, али још увек је око 10% становништва без обезбеђеног организованог водоснабдевања.<sup>488</sup> Стога је један од приоритета међуопштинске сарадње и уопште политике водоснабдевања успостављање регионалних система.

Један од најзначајнијих пројеката регионалног водоснабдевања јесте изградња система водоснабдевања Расинског округа. У овај пројекат је и Европска унија уложила знатна финансијска средства. Уговором су предвиђене реконструкција и проширење фабрике воде Мајдево у Крушевцу, завршетак магистралног цевовода према Ћићевцу и Варварину и изградња резервоара у Варварину капацитета 4.000 м<sup>3</sup>. Постојећи капацитет фабрике воде Мајдево биће повећан са 650 литара у секунди на 1.000 литара у секунди, а из ње ће се снабдевати и територије општина Александровац, Ћићевац, Варварин и део Трстеника. Граду Крушевцу би на коришћење била предата изграђена инфраструктура а ЈКП Крушевац би у оквиру своје унутрашње организационе схеме формирао посебну оперативну јединицу која би одржавала постројења за прераду, транспорт и пречишћавање воде, и исказивала резултате свог пословања у оквиру ЈКП. Цена воде коју би исплаћивао ЈКП Крушевац одређивала би се према економским параметрима, а износ за амортизацију обрачунату према међународним рачуноводственим стандардима издвајао би се на посебан рачун и та

---

<sup>488</sup> Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период 2007–2012, 2007, стр. 62.

средства би се реинвестирала само на основу заједничке одлуке два ЈКП – продавца и купца.

Пример регионализације јавних комуналних предузећа у Републици Србији, старијег датума али специфичан по томе што је својевремено финансиран искључиво сопственим, државним средствима јесте систем водоснабдевања „Рзав”. Предузеће за регионално водоснабдевање „Рзав“ продаје пијаћу воду према испорученој запремини јавним комуналним предузећима у околним општинама – Ариље, Пожега, Лучани, Чачак и Горњи Милановац. Основано је 1990. као засебно јавно комунално предузеће од стране ових општина само у сврху производње пијаће воде и функционише од 1999. године. То је једно од неколико регионалних јавних комуналних предузећа активних у Србији и што је још интересантније, четворо од оснивача овог предузећа учествоваће у организационој схеми ЈКП Дубоко, које је основало укупно девет општина.

Структура управљања идентична је структури у ЈКП Дубоко са изузетком координационог тела. Њу чине:

- (1) управни одбор: 11 чланова, по један из сваке општине оснивача док је пет именовано из општине Чачак; један представник запослених и један представник Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде;
  - (2) надзорни одбор: пет чланова од којих сваки представља општине осниваче;
  - (3) генерални директор: изабран споразумом свих општинских скупштина;
- Координационо тело: састоји се од представника оснивача и основано је да би се осигурало јединство у даљој изградњи и употреби система Рзав.

У управном одбору се одлучује простом већином (51%), где представник запослених такође гласа. Све одлуке мора ратификовати свака општина. Статутом је предвиђено да се одлуке морају донети у року од три месеца.

### **3.3. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У УПРАВЉАЊУ ОТПАДОМ**

Општине Ужице, Бајина Башта, Пожега, Ариље, Чајетина, Косјерић, Лучани и Ивањица су 13. октобра 2005. године, након детаљних и дуготрајних припрема и анализа, закључили Уговор 10 бр. 352-55/2005 о оснивању, изградњи и коришћењу Регионалне санитарне депоније „Дубоко“, којим су регулисали међусобна права и

обавезе везане за изградњу, финансирање и експлоатацију Регионалне санитарне депоније „Дубоко“.

Ове општине су касније дале сагласност на приступање општине Чачак овом предузећу. Наведеним документима општине су међусобно регулисале права и обавезе за изградњу, финансирање и експлоатацију Регионалне санитарне депоније „Дубоко“ – Ужице. На основу одлука Скупштине оснивача, а у складу са чл. 6 Уговора 10, основано је Јавно комунално предузеће „Регионална санитарна депонија Дубоко“ са седиштем у Ужицу. Регионална санитарна депонија „Дубоко“ – Ужице, прве количине отпада прерадила је у августу 2011. Званично је отворена два месеца касније – 19. октобра 2011. године.

ЈКП „Дубоко”, задужено за изградњу и управљање регионалним системом комуналног отпада преузеће сав комунални отпад из девет локалних самоуправа. Зависно од количине комуналног отпада, цене одлагања отпада, цене фиксних трошкова, кретања цене нафте и електричне енергије, кретања курса динара, као и реализације уговорних обавеза оснивача, предузеће ће бити у позицији да успешно послује. Комунална предузећа из градова и општина оснивача регионалне депоније и даље ће обављати своју основну делатност – прикупљање отпада, транспорт до трансфер станица, изузев ЈКП „Биоктош”, и неће бити конкуренција ЈКП „Дубоко” јер гашењем локалних депонија предузеће преузима лидерску улогу у допремању, селекцији и депоновању комуналног отпада.

### **3.4. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

У новембру 2008. године 11 општина Јужнобачког округа као и Град Нови Сад потписали су Споразум о међуопштинској сарадњи у домену заштите животне средине и одрживог развоја. Током 2008. и 2009. године све општине Јужнобачког округа су у својим скупштинама општина ратификовале овај споразум. Током 2008. године општине чланице Споразума су формирале Међуопштинску радну групу за заштиту животне средине и одрживи развој у Јужнобачком округу (МОРГ). Оснивање и рад МОРГ-а од почетка је подржавала немачка развојна организација ГТЗ, која са једним чланом учествује и у Секретаријату који координира радном групом. У Секретаријату МОРГ-а заступљени су представници невладиног сектора (Инжењери заштите животне

средине), међународних развојних партнера (ГТЗ), Покрајинског секретаријата за заштиту животне средине, покрајинских јавних предузећа и представници управног Јужнобачког округа.

### **3.5. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА У ОБЛАСТИ УНАПРЕЂЕЊА ФУНКЦИОНИСАЊА ЛОКАЛНИХ УПРАВА**

Програм подршке општинама – Фаза 3 (*Municipal Support Programme*) који финансира Швајцарска агенција за развој и сарадњу – СДЦ, покрива три града (Чачак, Краљево и Ужице) и четири општине (Ариље, Чајетина, Лучани и Пожега). У оквиру програма формиране су Међуопштинске радне групе (МОРГ), које чине представници свих градова и општина које учествују у спровођењу програма. У оквиру програма оформљене су следеће међуопштинске радне групе:

- (1) МОРГ за управљање финансијама и за фискалну децентрализацију. Ова радна група бави се јачањем капацитета јединица локалне самоуправе, које су чланице програма у домену унапређивања одговорности за извршење буџета, унапређивања постојећег рачуноводственог софтвера у складу са потребом за обрадом података који су од значаја за финансијску контролу и извештавање, као и за транспарентност јавних финансија. Представници ове МОРГ учествују и у раду Одбора за финансије – СКГО.
- (2) МОРГ за правна питања има три програмске области којима се бави: људски ресурси у градским, односно у општинским управама, и даља рационализација, имплементација нових закона и њихов утицај и на правни оквир у јединицама локалне самоуправе и правни оквир за међуопштинску и регионалну сарадњу. Ова радна група припрема и моделе општинских аката, односно одлука којима се ближе уређују одређена питања од значаја за локалну самоуправу.
- (3) МОРГ за стратешко и просторно планирање – пружа подршку градовима и општинама како би на адекватан начин имплементирали одредбе Закона о планирању и изградњи. Приоритетна активност ове МОРГ јесте учешће њених чланова у изради Просторног плана Лучана и Урбанистичког плана Ариља.



- (4) МОРГ за путеве – такође припрема моделе општинских аката у домену саобраћаја и изградње путне инфраструктуре (у делу који је према Закону о путевима у надлежности локалне самоуправе). У првом кварталу 2010. године ова радна група је припремила моделе аката о техничком регулисању саобраћаја, о извођењу грађевинских радова на јавном земљишту и општинског акта о јавним паркиралиштима. Очекује се да представници локалних самоуправа које учествују у програму прилагоде ове моделе аката сходно специфичностима сваке општине или града и да они буду усвојени у пакету, или понаособ.
- (5) МОРГ за управљање чврстим отпадом – углавном организује радионице чији је циљ јачање капацитета градских, односно општинских јавних комуналних предузећа да на одговарајући начин имплементирају Стратегију управљања чврстим отпадом и законску регулативу у домену управљања отпадом. Од 2007. године Град Ужице са партнерским општинама Чајетином, Ариљем и Пожегом у оквиру истог програма – Програма подршке општинама (*Municipal Support Programme*) који финансира швајцарска влада – спроводи пројекат јачања капацитета општинских управа и међуопштинске сарадње. У оквиру овог пројекта, у градској управи Ужица инсталиран је сервер који информатички опслужује све четири општине, а целокупно пословање електронске писарнице и праћење кретања предмета одвија се преко овог сервера. Истовремено, инсталиран је и заједнички програм који омогућава функционисање општинских служби за управљање изворним приходима, укључујући и порезе на имовину. Према условима донатора, финансирање је заједничко и MSP опредељује максимално 50% укупног буџета пројекта.

#### 4. МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ

Од локалних избора 11. маја 2008. године који су одржани на територији целе Србије, по њеним прописима и у организацији њених органа, на територији АПКИМ, где год су за то постојали неопходни услови, јединице локалне самоуправе су функционисале у оквиру правног система Србије. Ипак, услед околности да на овој територији у односу директне конфронтације, условљене чињеницом да су привремени органи самоуправе са седиштем у Приштини, супротно Уставу Србије и Резолуцији 1244,<sup>489</sup> 17. фебруара 2008. године, једнострано прогласили независност, постоје различити нормативни системи који се међусобно не признају и искључују, а претендују да буду примењени на исте односе, као што је и локална самоуправа, те услед немогућности да се на знатном делу територије АПКИМ заштити правни систем Србије – знатан број општина које су конституисане у складу са прописима Србије *de facto* није ни функционисао, а у неким општинама је функционисао са ограниченим функцијама и на веома ограниченој територији.

Као један од начина да заштите свој положај, односно да наставе да функционишу у оквиру система који их је и установио, општине – у којима припадници српске националности, али и других националних заједница које прихватају правни систем Србије представљају већину, односно настањују одређени део територије на којима би се локална самоуправа Србије могла остваривати – препознале су међуопштинску сарадњу. Она би у сарадњи са надлежним државним органима штитила интересе ових локалних самоуправа, које су се показале и као основни инструмент опстанка и заштите српске заједнице на територији АПКИМ.

##### 4.1. СКУПШТИНА ЗАЈЕДНИЦЕ СРПСКИХ ОПШТИНА АП КОСОВА И МЕТОХИЈЕ

Константан однос конфронтације, односно претње да се правни систем Србије суспендује на овом делу њене територије, те да се распусте институције локалне самоуправе Србије и успоставе нове у складу са законима Косова, чију независност,

---

<sup>489</sup> Резолуција Савета безбедности С/РЕС/1244 (1999) о ситуацији у вези са Косовом.

али ни правни систем успостављен на тој чињеници Србија не признаје, није омогућио да међуопштинска сарадња заживи у суштинском, оперативном смислу. Њен значај се састоји првенствено у артикулацији јединственог става наведених општина према другим субјектима, нарочито институцијама УН и ЕУ, те државним органима. Координација локалних самоуправа које функционишу по праву Србије на овом простору представља основни задатак конституисања Скупштине Заједнице општина АПКМ, која је заменила ранију Заједницу српских општина и насеља КиМ, а представља облик формалне међуопштинске сарадње.

Одборници из двадесет шест скупштина општина са територије АПКМ изабраних на изборима 2008. године усвојили су 28. јуна 2008. године Декларацију о оснивању Скупштине Заједнице општина Аутономне Покрајине Косово и Метохија.<sup>490</sup>

Као правни основ за оснивање Скупштине наводи се члан 12 Устава Србије који се односи на право грађана на локалну самоуправу и покрајинску аутономију, те чланови 88 и 89 Закона о локалној самоуправи, који се односе на сарадњу и удруживање јединица локалне самоуправе, те право на оснивање заједничких органа, служби, других организација и тела. Скупштина је дефинисана као представничко тело грађана Републике Србије у Аутономној Покрајини Косово и Метохија. Дакле, иако резултат међуопштинске сарадње, а не непосредног избора, ово тело је претендовало да номинално преузме улогу највишег покрајинског органа, али не и функције које према Уставу Србије такав орган има.

Декларацијом су дефинисане надлежности Скупштине Заједнице српских општина:<sup>491</sup>

1. Скупштина Заједнице усмерава и усклађује рад општина чланица Заједнице.
2. Скупштина Заједнице доноси декларације, резолуције, предлоге и заузима ставове који се односе на државне органе Републике који делују у Аутономној Покрајини и који јој подносе редовне и, према потреби, ванредне извештаје.
3. Скупштина Заједнице има право да Народној скупштини предлаже законе од значаја за живот грађана у Аутономној Покрајини.

---

<sup>490</sup> Декларација о оснивању Скупштине Заједнице општина Аутономне покрајине Косово и Метохија, Косовска Митровица, 28. јуна 2008. године, 2008.

<sup>491</sup> *Ibid.*, тачке 3, 4 и 5.

Из Декларације се види да овај орган не подразумева интегрисано вршење неке од општинских функција, већ преузима улогу координатора локалних политика, те се функционално може подвести под форумско-мрежну организацију, иако се јавља у нешто чвршћем организационом облику. У погледу права на предлагање закона јасна је интенција супституисања покрајинске скупштине, што није у складу са уставним решењима.

Скупштина Заједнице се састоји од 45 чланова које делегирају скупштине укључених општина. Правила која уређују поступак избора и распоред мандата по општинама утврђена су Пословником о раду Скупштине, с тим да свака од општина, сходно Декларацији, мора бити представљена са бар по једним чланом. Мандат члана Скупштине је везан за мандат скупштина општина које чине Заједницу, с тим што мандат старог истиче тек по избору новог делегата. Скупштина има председника, потпредседника, секретаријат и оснива одборе.<sup>492</sup>

#### 4.2. ЗАЈЕДНИЦА/АСОЦИЈАЦИЈА ОПШТИНА СА СРПСКОМ ВЕЋИНОМ

Питање положаја општина у којима је српско становништво већинско – предмет је и дијалога који је вођен између Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини. Процес Дијалога између Београда и Приштине,<sup>493</sup> уз посредовање Европске уније, покренут је на основу Резолуције Генералне скупштине Уједињених нација А/RES/64/298 од 9. септембра 2010. године. Резолуцијом Народне скупштине Републике Србије о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији<sup>494</sup> утврђени су правац, смернице и циљеви државне политике, који су исказани кроз основне принципе,<sup>495</sup> а

---

<sup>492</sup> *Ibid.*, тачке 6–9.

<sup>493</sup> Званично коришћен термин, како би се избегло питање статуса КиМ које представља основни предмет спора међу укљученим странама.

<sup>494</sup> *Резолуција Народне скупштине Републике Србије о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији*, 2013.

<sup>495</sup> То су: непризнавање једнострано проглашене независности Косова, стварање услова за сигурност и пуна заштита људских права за српску заједницу и све друге националне заједнице на Косову и Метохији – с циљем постизања трајног мира и стабилности, и европске будућности Србије и региона, а уз константан дијалог са представницима Срба са Косова и Метохије, уз наставак имплементације већ

сагласно којима су обавезани да поступају представници државних органа Републике Србије, односно учесници у дијалогу, и да кроз преговоре теже изналажењу споразумног и свеобухватног решења за Косово и Метохију. Током целокупног процеса преговарања, интегрисана међуопштинска сарадња са проширеним надлежностима третирана је као један од инструмената заштите положаја српског народа на територији АПКиМ.<sup>496</sup>

#### **4.2.1. ПРАВНИ ОСНОВ И ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА ЗАЈЕДНИЦЕ ОПШТИНА**

Дана 19. априла 2013. године постигнут је Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа.<sup>497</sup> Овим споразумом је међуопштинска сарадња третирана као један од основних инструмената решавања националног питања српске заједнице на КиМ. Споразум представља политички основ и гаранцију за успостављање и улогу Заједнице општина са српском већином, чији ће положај бити правно уређен путем закона Косова<sup>498</sup>, те статута Заједнице. Дакле, Споразум подводи локалну самоуправу на КиМ под правни систем Косова, те се решења о Заједници могу посматрати само у систему тамошњих правних норми. Предмет овог текста се строго односи на решења која се непосредно тичу Заједнице општина са српском већином, те се ни на који начин не односи на дилеме у вези са правним основом уређивања питања локалне самоуправе од стране институција у Приштини.

Имајући у виду да су Споразумом утврђени само принципи који ће се односити на Заједницу, до доношења одговарајућих аката могу се дати само општи ставови и објашњења, те изразити одређене дилеме у вези са појединим решењима, који се, зависно од будуће правне регулативе, у знатној мери могу мењати и допуњавати. Такође, ови принципи се односе само на поједине аспекте будуће интегрисане сарадње,

---

постигнутих договора и споразума и уз доношење уставног закона којим ће се пренети договорене надлежности.

<sup>496</sup> *Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора, 2013, стр. 20–23.*

<sup>497</sup> У тренутку писања овог рада природа Споразума није јасна. Након његовог парафирања, Влада Србије је усвојила претходно поменути Извештај, а Народна Скупштина је донела Одлуку о прихватању Извештаја. С обзиром да се не ради о правном акту, у овом тренутку није могуће утврдити начин имплементације Споразума у уставно-правни систем Србије.

<sup>498</sup> Коришћење термина Косово у овом контексту има значење Република Косово чију независност Србија не признаје и сматра противправном.

са могућношћу да она постане један од најинтегрисанијих облика сарадње која постоји у упоредном праву, али исто тако – да се путем косовских закона жељени садржај знатно смањи, те да Заједница постане само реализована могућност постојећег косовског законодавства, односно решења Европске повеље о локалној самоуправи.

С обзиром да су предмет посебног споразума, на највишем политичком нивоу, принципи који уоквирују положај Заједнице требало би да је издвајају од сличних или могућних асоцијација на КиМ, успостављених на основу тамошњег законодавства. Асиметричност би требало да представља темељно обележје политичког договора. Она се, за сада, огледа у додатним изворним надлежностима, у могућношћу поверавања нових надлежности у односу на сличне асоцијације и у могућношћу да у оквиру принципа који уређују структуру Асоцијације косовских општина донекле другачије уреде своју организацију. Ипак, та решења тек треба да буду утврђена, те се степен асиметричности може мењати, као што се у недостатку законских измена, Заједница општина са српском већином, осим у случају надлежности у области полиције, у потпуности може подвести под постојеће норме косовског законодавства што суштински, али не и формално, не би било у духу политичког споразума.

С обзиром да се у првој тачки Споразума користи формулација „Постојаће Асоцијација/Заједница општина у којима Срби чине већинско становништво на Косову“, а имајући у виду да ово није акт којим се правно уређује та заједница, нити споразум у којем учествују поменуте општине, већ се, као што је претходно речено, само утврђује извесна политичка гаранција њеног статуса од стране субјеката који нису њени субјекти, не може се прецизно утврдити да ли овај облик сарадње представља обавезну или само могућу (факултативну) сарадњу.<sup>499</sup> Постојање овакве формулације у неком правном акту давало би недвосмислено значење, ипак, текст споразума може бити (тренутно и јесте) унет у правни акт у формулацији „Општине са српском већином успостављају/могу успоставити Заједницу...“ што добија сасвим други смисао, али и практичан значај – не морају је успоставити. То решење може бити прецизирано одговарајућим законом Косова и статутом Заједнице. Ипак, решења о

---

<sup>499</sup> Ова дилема се додатно ојачава решењима косовског Закона о локалној самоуправи из 2008, чл. 28 и 29 према којима је међуопштинска сарадња факултативна, тиче се изворних и проширених надлежности локалне самоуправе, а може се остварити у различитим организационим облицима, па тако и у виду асоцијације, са сопственим субјективитетом, кадровима и ресурсима. Постојање националног критеријума према Споразуму није супротно овом закону који партнерства омогућује кад год је то у интересу (који није специфициран) заинтересованих општина.

њеним изворним надлежностима наводе на закључак да је та сарадња замишљена као обавезна. Наиме, Заједница може бити успостављена законом, као трајна институција која функционише по принципу међуопштинске сарадње (у том случају је обавезна), односно бити успостављена споразумом на основу законског овлашћења, те као таква, одлуком општина може бити и расформирана, односно трајно распуштена (у том случају је факултативна). Формулација из Споразума се може односити и на прво значење, или бити само претпостављена одлука општина са српском већином, тачније гаранција положаја и улоге уколико се она успостави, што и одговара постојећим решењима косовског Закона о локалној самоуправи (чл. 28 и 29). У случају да та решења не доживе промену у смислу диференцираног третмана Заједнице српских општина, њена природа ће бити јасна, те као таква она и неће представљати додатан механизам заштите. Решења ове дилеме није малог значаја, поготово имајући у виду политичке односе који постоје у Покрајини. Сталност и законска (уставна) успостава Заједнице, која нужно подразумева и додатне гаранције у погледу организације, надлежности и функционисања, представља гаранцију додатних самоуправних права Срба, док друго решење олако може постати предмет политичке злоупотребе, што у околностима нестабилног правног и политичког система, те заострених међунационалних односа, као и непостојања традиције и искустава у функционисању међуопштинске сарадње може да обесмисли основну функцију Заједнице.

Такође, наводи се да ће чланство за друге општине бити отворено под условом да се с тим сагласе њени чланови. На основу овакве формулације, под условом њеног уношења у закон, могло би се тврдити да је за општине са српском већином чланство обавезно, те да оне партиципирају у Заједници без самосталног одлучивања о томе, али дефинитивно значење, као што је и претходно речено, зависи од природе акта у којем се буде налазила ова реченица. Законска формулација прве реченице из Споразума има једно, а њена статутарна формулација, без претходне законске, друго значење. Овај принцип Споразума оставља велики простор за уређење релевантних питања, као што су, између осталог, питање да ли општине у којима временом дође до промене националне структуре и даље остају чланови Заједнице, питање евентуалног иступања, разлога за иступање, поступка и правних последица. Уколико ово питање не буде уређено на одговарајући начин, Заједница, упркос називу, временом може постати асоцијација већински несрпских општина, или је могуће да квалификовано одлучивање

српских чланова буде онемогућено у органима Заједнице. Зависно од степена слободе који буде остављен органима Заједнице да путем својих аката уреде ова питања, зависиће да ли ће се она моћи окарактерисати нешто флексибилнијим или крајње институционализованим и крутим јавноправним обликом сарадње, нарочито имајући у виду позивање на постојећа решења која се тичу Асоцијације косовских општина у погледу организационе структуре, што и те како може да се одрази на начин њеног функционисања, на аутономност у одлучивању и на практични значај Заједнице. Иако законско успостављање Заједнице представља чвршћу гаранцију, смањена могућност да самостално уреди сопствену унутрашњу организацију супротна је општеприхваћеном праву на самоорганизовање оваквих и сличних заједница, као темељног принципа њихове аутономности.

Споразум предвиђа да се општина успоставља путем Статута. Оваква формулација може да произведе одређене дилеме, но ипак систематским тумачењем, пре се може извести закључак да се Заједница формално конституише усвајањем Статута, а да се установљава путем вишег правног акта. Такође, значење „успостављања статутом“ имплицира да се питања унутрашњег уређења дефинишу овим актом, тј. да се законска регулатива не би требало упуштати у дефинисање специфичних питања, али природа акта који садржи ово решење не даје довољну гаранцију да се, исто тако правилним тумачењем, утврди и другачије значење.

У тексту Споразума се наводи: „Правне гаранције ће пружити меродавно право и уставно право (укључујући и правило двотрећинске већине).“<sup>500</sup> Иако ова формулација ствара више дилема него што нешто конкретно гарантује, може се идентификовати неколико, за функционисање Заједнице, врло битних питања:

- 1) С обзиром да Устав Косова у члану 124 гарантује право на међуопштинску и прекограничну сарадњу, у складу са законом, да ли решење из Споразума подразумева измену Устава Косова и уставно гарантовање постојања Заједнице српских општина и њеног положаја или права српских општина на посебне облике сарадње који се прецизније уређују законом и статутом, или се мисли на неки други акт који би регулисао уставну материју, те био донет по посебном

---

<sup>500</sup> Први споразум о принципима који регулишу нормализацију односа, тачка 2. (*Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора*, 2013, стр. 23–26).



- поступку који укључује двотрећинску већину, односно да ли је постојеће решење гаранција на коју се мислило у Споразуму?
- 2) У случају да се мислило на додатну уставну заштиту, зашто није коришћен термин „Устав“ уместо „уставно право“ (*constitutional law*)? Интенција може бити јасна, али процес примене Споразума у овом питању може само да створи нове проблеме.
  - 3) Уставна гаранција и правило двотрећинске већине у условима који постоје у Покрајини, без гаранције учешћа саме Заједнице у поступку одлуке о промени њеног уставног или законског статуса није довољна, те би као могуће решење нужно требало предвидети и референдумско изјашњавање грађана, што би било у духу и решења Европске повеље о локалној самоуправи (чл. 5 и 6), имајући у виду да Заједница, иако није формално облик другостепене локалне самоуправе, у погледу сврхе и функција засигурно добија тај смисао.

#### **4.2.2. ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА ЗАЈЕДНИЦЕ ОПШТИНА**

У погледу организационе структуре, Споразум предвиђа: „Структуре Асоцијације/Заједнице ће бити успостављене на истој основи на којој почива постојећи статут Асоцијације косовских општина, нпр. председник, потпредседник, Скупштина, Веће.“ Дакле, унутрашња организација ће се базирати на основама Асоцијације, што се првенствено односи на положај, избор и улогу наведена три органа, с тим да су у погледу неких појединости у вези са улогом, међусобним односом и поступком рада могућа одступања која ће бити утврђена актима Заједнице.

Према Статуту Асоцијације косовских општина, Скупштина је највиши орган Асоцијације, а састоји се од представника укључених општина, уз обавезу пропорционалног учешћа свих политичких партија које су заступљене у општинским представничким телима. Скупштине општина бирају на сваких десет одборника по једног члана у Скупштину Асоцијације, након сваког изборног процеса. Седнице се одржавају најмање једном годишње, а могуће је и сазивање ванредних заседања, према прописаној процедури. Одлуке се доносе већином присутних чланова, с тим што је за Статут и друге наведене акте прописана квалификована већина. На њеном челу се налази председник Асоцијације, а она има и потпредседника. Председник сазива и

председава њеним седницама, а председава и Саветом Асоцијације коју чине градоначелници укључених општина и чланови већа. Председник представља Асоцијацију, потписује њене акте, предлаже одлуке Скупштини и Савету, те врши друге предвиђене послове. Савет представља извршни орган Скупштине, док је Веће уже, оперативно тело. Савет између седница Скупштине може преузети поједине функције Скупштине. Веће се састоји од извесног броја чланова које бира Скупштина. На челу већа налази се председник, а у случају престанка његовог мандата, мандат престаје и том сазиву Већа. Седнице Већа се одржавају најмање једном месечно. Као технички орган Заједнице предвиђена је администрација која обавља „свакодневне активности“ за Заједницу, а њеним радом руководи Директор администрације, као професионално лице које на основу конкурса бира Веће, које и надзире његов рад.<sup>501</sup>

Према Статуту, Асоцијацију може укинути две трећине чланова, односно централни орган уколико се број чланова смањи испод половине укупног броја, а преостала места се не попуне у року од годину дана.<sup>502</sup> Ово решење није предвиђено као огледно приликом институционализације Заједнице јер је изричито предвиђено да она може бити распуштена само одлуком општина чланица.

#### 4.2.3. НАДЛЕЖНОСТИ ЗАЈЕДНИЦЕ ОПШТИНА

Посебност Заједнице општина са српском већином требало би да се огледа првенствено у погледу њених надлежности. Имајући у виду да се у погледу општина Законом прокламује начело супсидијарности,<sup>503</sup> а у погледу међуопштинске сарадње принцип енумерације, односно концентрације оних послова из надлежности општина које буду изричито договорене,<sup>504</sup> гаранција посебних надлежности Заједнице као изворних или обавезних требало би да је издваја из групације других могућих интегрисаних партнерстава на КиМ.<sup>505</sup>

---

<sup>501</sup> Статут Асоцијације косовских општина, 2011, чл. 4.

<sup>502</sup> *Ibid.*, чл. 8.

<sup>503</sup> Закон о локалној самоуправи Косова, 2008, чл. 15.

<sup>504</sup> *Ibid.*, чл. 29.

<sup>505</sup> Закон о локалној самоуправи Косова (Закон о локалној самоуправи Косова, 2008) године успоставља политипски систем локалне самоуправе. Општине унутар Косова, сходно уставним и законским решењима немају исте надлежности, већ се врши разликовање и додела додатних надлежности општинама са српском већином. Општине располажу изворним и повереним надлежностима, а извесне

Споразум садржи идентично решење као и Закон о локалној самоуправи Косова, према којем општине могу заједнички остваривати надлежности из изворне или проширене надлежности кроз Заједницу. Такође, наводи се да ће Заједница имати пун надзор над областима образовања, здравства, економског развоја, урбанизма или руралног развоја. Свака од наведених надлежности спада у круг изворних или проширених надлежности општина према косовском закону, те се оваквом формулацијом или желела осигурати обавезна сарадња путем заједничког вршења одређених послова у овим областима или прејудуцирати (или супституисати) одлука општина које ће уредити та питања у оквиру Заједнице. Постоји могућност да су аутори овог решења имали у виду изворну надлежност Заједнице у наведеним питањима, кроз доделу послова управног надзора у овим областима, али би то захтевало значајнију промену постојећих надлежности општина, односно косовских централних органа у вршењу надзора над законитошћу рада општина. Решење и ове дилеме зависиће од правне институционализације Заједнице, односно од тога да ли ће се ова решења унети у одговарајући закон или ће, на основу постојећих овлашћења, бити садржана само у статуту Заједнице.

Тачка 5 Споразума предвиђа да се Заједници могу делегирати и додатни послови од стране централних власти. Оваква могућност је такође предвиђена постојећим косовским законима. Такве надлежности би биле повереног карактера, те би поводом њих била већа и надзорна овлашћења косовских органа. Поверавање, дакле, не представља обавезу. Њихово вршење би се остваривало у име централних органа, који би, сходно постојећим решењима, обезбеђивали неопходна финансијска и друга материјална средства и техничку помоћ. Специфичности Заједнице би могле

---

општине и са проширеним надлежностима у наведеним областима. Изворне надлежности обухватају локални економски развој, урбано и рурално планирање, комуналне услуге, заштиту животне средине, предшколско, основно и средње образовање (обезбеђење, лиценцирање, финансирање, запошљавање), примарну здравствену заштиту, социјалну заштиту, туризам, културу, слободне активности, јавни смештај итд. (чл. 17). Поверене надлежности обухватају вођење матичних књига, катастар, бирачких спискова, социјалну заштиту и заштиту шума, те регистровање привредних субјеката и издавање других лиценци. Круг поверених послова може бити и шири, према посебним законима, а Косово обезбеђује финансијска средства за њихово вршење (чл. 18). Проширене надлежности су из области културе, сарадње са верским заједницама и локалном полицијом (учешће у избору командира локалне полицијске станице), и припадају свим општинама са српском већином (чл. 22 и 23), те додатне надлежности општина Северна Митровица, Грачаница и Штрпце у области секундарне здравствене заштите, лиценцирања здравствених установа, финансирања и запошљавања у систему здравства (чл. 20), те надлежности Северне Митровице у области високог образовања, обезбеђења, лиценцирања, финансирања и запошљавања у високом образовању (чл. 21).

бити валоризоване тако што би у одређеним областима обим поверених надлежности био већи. Ипак, та могућност зависи искључиво од предвиђеног процеса имплементације Споразума из тачке 12, који за резултат може имати измене постојећих прописа. Такође, законом би требало предвидети и могућност да општине заједнички обављају надлежности које су им поверене постојећим косовским Законом о локалној самоуправи, што тренутно није случај јер оне нису предвиђене као могући предмет међуопштинске сарадње.

Заједница општина са српском већином, према тексту Споразума, нема никакве надлежности у вези са организацијом и функционисањем полиције. Полиција је јединствена на целој територији Косова. Ипак, једно од специфичних решења која се тичу Заједнице јесте њена улога у именовану регионалног команданта косовских полицијских снага, чија ће месна надлежност обухватати општине Северна Митровица, Лепосавић, Зубин Поток и Звечан. Организациона јединица косовских снага чија ће се месна надлежност односити на ове четири општине, њен положај и улога, биће дефинисани косовским прописима, а она неће представљати орган заједнице, нити ће у функционалном смислу имати било какву врсту односа са њом. Ипак, за разлику од тренутних решења која се односе на друге облике међуопштинске интегрисане сарадње на КиМ, Заједница ће, према Споразуму (тачка 9), имати одређену улогу у именовану регионалног команданта, с тим што то решење није прецизно уређено. Наиме, Заједница може обухватати и друге општине које се налазе ван месне надлежности регионалне полиције, као организационе јединице јединствених полицијских снага. Како друге општине не би учествовале у истој мери у избору овог полицијског службеника као и наведене четири општине, предвиђено је да списак кандидата, у име Заједнице, предлажу четири градоначелника, а са тог списка њега поставља косовско Министарство унутрашњих послова. Предлагање у име Заједнице требало би да означава њено учешће у поступку предлагања, иако коначан списак кандидата предлажу градоначелници. Имајући у виду да они, према Статуту Асоцијације косовских општина чине савет Заједнице, као главно извршно тело, једна од могућности јесте да Скупштина даје сагласност на тај списак или да предлаже ширу листу, са које наведени градоначелници сачињавају коначан предлог. Имајући у виду да ова надлежност није општинска ни поверена, она се, иако ограничена, може сматрати изворном надлежношћу Заједнице, а с обзиром на месну надлежност

регионалног команданта и улогу само четири градоначелника, ова надлежност је асиметричног карактера.

Заједници се признаје и репрезентативна улога према косовским органима. Она ће бити укључена у Консултативно веће заједница. Њега иначе чине представници удружења заједница и делује под окриљем Председника Косова. Устав Косова регулише улогу овог тела, а она се састоји у сарадњи са органима Косова, у размени мишљења, покретању иницијатива, учествовању у програмима и пројектима косовских органа.<sup>506</sup>

Иако се у Споразуму не помиње однос са органима Републике Србије, јасно је одређено да се локална самоуправа остварује у оквиру косовског правног система. Тај правни систем гарантује право општина да сарађују у својим изворним и проширеним надлежностима са органима, службама и општинама Републике Србије. Сарадња укључује и финансијску, стручну и помоћ у кадровима и опреми, у сврху остваривања општинских надлежности, уз обавезу обавештавања косовских органа. Иако то није изричито поменуто, може се извући закључак да то право, према Закону о локалној самоуправи Косова (чл. 30), има и Заједница, путем које ће се обављати неки од тих послова.

Дакле, Заједница општина са српском већином, сходно тексту Споразума, требало би да представља једно од решења положаја српског народа на КиМ, у оквиру правног система Косова, чију независност иначе Република Србија не признаје. Она није замишљена као посебан ниво територијалне самоуправе. Ипак, у погледу њене могуће улоге, уколико би јој биле поверене додатне надлежности од стране централних органа, односно општина, првенствено у погледу планирања развоја, те обезбеђења одређених јавних служби, нпр. у области секундарне здравствене заштите, социјалне заштите, образовања, управљања природним ресурсима и изворним приходима, она би се могла сматрати полурегионалном (квази)влашћу, као што би у супротном случају представљала само институционализовану форумско-мрежну организацију, без неког значајнијег утицаја на вршење јавних послова од значаја за српску заједницу. Дакле, основна дилема, која ће бити разрешена у процесу примене Споразума јесте – да ли Заједница представља само реализацију постојећих могућности, датих путем правних

---

<sup>506</sup> Устав Републике Косова, 2008, чл. 60.

решења Косова у облику у којем тренутно постоје, или је она додатни инструмент заштите интереса српског народа на територији КиМ, који представља већи квалитет у односу на постојеће механизме и институције. У првом случају она не представља ништа више од могућности која је гарантована већ са Европском повељом о локалној самоуправи, као компонента система локалне самоуправе, односно инструмент решавања локалних питања и интереса. Друга наведена могућност свакако да захтева измене у постојећим прописима Косова, правне гаранције за Заједницу садржане у вишим правним актима од њеног статута и поверавање додатних надлежности од стране централних власти, које би се тичале планирања развоја, његове реализације и могућности заштите идентитета. У том случају, међуопштинска сарадња би се могла посматрати и као инструмент решавања мањинских питања и међунационалних односа, чиме добија посебан значај и у политичком, а не само у управном систему, што би могло представљати пример за афирмацију ове њене улоге, посебно у друштвима која карактеришу слични проблеми.

## ЗАКЉУЧАК

На основу анализе традиције, искустава, решења и ефеката међуопштинске сарадње у различитим државама може се устврдити да она може представљати ефикасан начин решавања питања која отежавају, или у потупности онемогућавају децентрализовано вршење појединих јавних послова.

Савремени друштвено-економски процеси захтевају еластичне облике организације власти и јавних служби, који ће организационо и функционално бити усклађени са потребама конкретне средине. Ти захтеви се увек рефлектују и на положај, улогу и организацију локалне самоуправе, као њеног примарног елемента. Динамику и интензитет промена друштвених потреба није увек могуће пратити променама системских обележја локалне самоуправе, те се стога проналазе алтернативни механизми корекције негативних дејстава појединих елемената у њеној организацији.

Нека од системских обележја локалне самоуправе, као што су територијална организација њених јединица, положај, улога, начини финансирања, финансијска аутономност и економска (не)одрживост уопште могу представљати препреку оптималнијем функционисању децентрализованог система. Као таква, она изискују одговарајуће промене у систему локалне самоуправе или територијалне организације уопште. Ипак, наведени захтеви скоро увек представљају политички спорно, компликовано и ризично решење, а неретко отварају и питања конституционалне природе. У стабилним правним системима конституционалне и системске промене представљају крајње непопуларан метод решавања, а у друштвима која карактеришу нестабилизовани политички системи тешко изводљив или авантуристички потез који може додатно да дестабилизује прилике у којима егзистира. Стога, проналазе се посебни механизми којима се елементи организације власти, па тако и локалне самоуправе, прилагођавају улози која се пред њих ставља у одређеном друштвено-економском и политичком амбијенту. На основу решења која постоје у различитим државама Европе, међуопштинска сарадња се може подвести под такво настојање. За разлику од алтернативних решења, међуопштинска сарадња *чува локалну аутономију*,

*јача одговорност локалног нивоа и обезбеђује територијалну реформу која се спроводи „одоздо“ према потребама самих грађана.*

Наиме, у погледу решавања питања која отеређују функционисање децентрализованог система управљања није увек неопходна промена концепта, односно појединих елемената система, јер се значајан број жељених потреба може остварити одговарајућим облицима међуопштинске сарадње и удруживања. Међуопштинска сарадња представља, дакле, могућност унапређења децентрализованог вршења јавних послова, које јединице локалне самоуправе често нису у стању да врше или су суочене са читавим низом проблема у њиховом вршењу. То су првенствено послови који захтевају већи територијални опсег, значајне материјалне, финансијске, кадровске и административне капацитете, које свака јединица локалне самоуправе чак ни у најоптималнијој територијалној организацији није увек у стању да обезбеди.

Суседне општине не само да су везане географски, већ и економски, друштвено и културно. Економска активност у једној неминовно производи економске реперкусије и у суседним општинама. Такође, остваривање одређених надлежности по својој природи захтева сарадњу, као што је случај са заштитом животне средине, одређеним комуналним пословима (нпр. водоснабдевање, електрификација, управљање отпадом итд.), просторним планирањем, економским развојем итд. Квалитет јавних услуга које врше јединице локалне самоуправе захтева и одговарајућа средства. Удружене јединице локалне самоуправе лакше обезбеђују материјална и финансијска средства, као и кадрове, те обезбеђују већи квалитет или уједначенији ниво услуга које врше.

Међуопштинска сарадња, било о којем њеном облику да се ради, представља *вид децентрализованог вршења јавних послова*. Иако постоје сумње да се путем интегрисаних облика сарадње врши одређена концентрација, ти послови се и даље врше са нецентралног нивоа, држава не преузима никакву додатну улогу којом би се смањило степен самосталности нецентралних субјеката, односно децентрализовани карактер тих послова и оснажиле централистичке тенденције државе или ојачала државна контрола. У том контексту међуопштинска сарадња представља само *избор организационог облика вршења послова* из надлежности локалне самоуправе, на који су јединице локалне самоуправе изричито или на посредан начин овлашћене. У случају обавезне сарадње углавном се ради о повереним пословима чија би алтернативна



организација водила ка њиховој централизацији. Послови који се врше путем међуопштинске сарадње и даље остају послови јединица локалне самоуправе које су укључене у сарадњу; оне из те сарадње могу и иступити, задржати одређене облике надзора над њиховим вршењем и директно партиципирати у доношењу одлука и управљању сарадњом. О централизацији локалних послова се условно може говорити само у случају када настају нова лица јавног права која располажу јавним овлашћењима, сопственим органима и надлежностима, финансијским средствима, а поседују и одређену демократску легитимацију. Међутим, са становишта односа са централним органима у погледу вршења, послови интегрисаних тела остају децентрализованог карактера, а у функционалном смислу нераскидиво везани са локалном самоуправом. Чак и у случају обавезне сарадње, где држава одреди читав низ елемената који чине садржину, па чак и форму те сарадње, почев од организационог облика, послова, финансирања, међусобних односа учесника сарадње, оставља се неки елемент преко којег општине договором утичу на функционисање такве заједнице, те обезбеђују своје интересе.

Зависно од тога да ли међуопштинска сарадња за циљ има превазилажење територијалних и с тим у вези економских или демографских органичења појединих општина, рационалније обављање одређених јавних послова и унапређење децентрализације, или пак за циљ има унапређење економског развоја, обезбеђење одређених финансијских средстава, приступ новим технологијама, тј. привлачење инвестиција, заједничке инвестиционе подухвате, афирмацију тржишних принципа у вршењу одређених јавних служби итд. – могу се уочити и варијације у погледу круга субјеката који у различитим облицима партиципирају у међуопштинској сарадњи. У случајевима када се ради о пословима у погледу којих локалне самоуправе поседују надлежности које су по својој природи подобне да се обављају искључиво путем јавноправних аранжмана, те су као такве и правно регулисане, сарадња не може превазилазити јавноправне субјекте који имају одређене надлежности у тим питањима. С друге стране, одређене функције постају или су одувек и биле подобне за продор приватноправне иницијативе. Такође, одређени послови, првенствено усклађивање програма друштвено-економског развоја, изградња инфраструктуре, те одређене социјалне функције захтевају и присуство виших нивоа власти. Локалне самоуправе су се, услед незавидне економске ситуације на њиховом подручју, ограничених

финансијских средстава којима располажу, а често и услед непостојања потребних искустава у вези са тржишним егзистирањем, у многоме узрокованом концептуалном променом положаја у новом друштвено-економском систему, углавном нашле у позицији која је условила настанак различитих облика јавно-приватних партнерстава. Неретко су у тим односима принуђене да прихвате неповољне услове одређених аранжмана. Општине улазе у јавно-приватна партнерства првенствено оснивањем акционарских друштава или давањем концесија које за коришћење природних богатстава или вршење монополизованих делатности. Општинска јавно-приватна партнерства у инвестиционе сврхе су знатно ређе. Ипак, упркос интензивирању праксе јачања јавно-приватних партнерстава у вршењу децентрализованих послова, која неспорно показују знатне предности у великом броју области, нарочито уколико се остварују у условима стабилног и заокруженог правног оквира који га регулише, треба бити обазрив у проценама његових ефеката које се заснивају на краткорочним искуствима или проценама, те обезбедити да кључне општинске функције задрже јавни карактер, односно да се у њиховом вршењу путем јавно-правних партнерстава обезбеди одговарајућа правна регулатива и јавни надзор. Ма колико да друштвено-економска кретања наметала потребу за структуралним прилагођавањем целокупног јавног сектора, одређени принципи његовог устројства показују сувише нефлексибилан однос ка захтевима који одударају од класичних основа државног и уопште јавног легитимитета. Смањење улоге носилаца власти у пружању услуга које представљају стратешке тачке репродукције, односно услугама које традиционално представљају њихову надлежност, у условима неефикасног правног система и одсуства одговорности, те цементирања стања у коме је све подређено интересима капитала, тј. његовог одржања на одређеном простору, носи са собом опасност атрофирања инструмената социјалне политике, економску неизвесност и зависност, а самим тим се угрожава и сигурност целокупног државног поретка.

Улога државе у процесу повезивања и сарадње јединица локалне самоуправе не може остати пасивна. Различитим мерама финансијског карактера и одговарајућом правном регулативом питања од значаја за међуопштинску сарадњу, држава – подстичући сарадњу и повезивање јединица локалне самоуправе – ствара услове за обезбеђење већег квалитета у вршењу децентрализованих послова, али и могућност поверавања већег броја послова нецентралним нивоима, бољу координацију државне

управе и локалне самоуправе, децентрализовано планирање економског развоја локалних заједница као и равномеран регионални развој, јачање регионалног идентитета и солидарности, без увођења нових нивоа власти, који отварају читав низ питања уставноправне, политичке, етничке, културне и територијалне природе.

Међуопштинска сарадња се у одређеним државама јавља као значајан сегмент управног система, она заправо представља мултифункционалан механизам, са мноштвом функција, модела и појавних облика, одговарајућом правном регулативом и успешном традицијом. С друге стране, у појединим земљама она се јавља у прилично ограниченом оквиру, првенствено као парцијално решење за тешкоће при територијалној реорганизацији и организовању вршења послова који захтевају ширу територијалну основу. Ипак, у овим контекстима међуопштинска сарадња представља допуну („институционални фластер“) управног система који постоји у одређеној држави, без задирања у његову структуру. Није редак случај да се међуопштинска сарадња јавља искључиво у вези са настојањем да се обезбеде неопходна финансијска средства за изградњу и функционисање инфраструктуре, те повезивање углавном укључује и приватни, углавном комерцијални сектор, у којем се бирају облици који погодују приватном капиталу, са условима који неретко нису наклоњени грађанима као корисницима услуга које се заједнички врше, при чему међуопштинска сарадња постаје не баш популаран начин вршења јавних послова. У овом контексту она представља само инструмент прилагођавања тржишним принципима, без непосредног утицаја на структуру управног система. Традиционални облици међуопштинске сарадње односили су се првенствено на пружање комуналних услуга. Споразуми којима су поједине општине куповале услуге од других представљали су најзаступљенији облик сарадње, као и удруживање средстава и заједничко финансирање одређених пројеката, нарочито у инфраструктури, тамо где постоји велика комплементарност између појединих општина. Такође, оснивање заједничких служби и других организационих облика за вршење одређених јавних послова, првенствено у комуналној области, с циљем смањења трошкова и постизања економије обима, чест су пример сарадње у скоро свакој од анализираних земаља. Овај облик се показао и као један од најпопуларнијих у међуопштинској сарадњи. Није редак случај да је он послужио као основа за настанак знатно интегрисанијих форми, са вишенаменским карактером и одређеним стратешким функцијама. Развој

урбанизације, појава агломерација, непостојање регионалног нивоа, односно његова слаба позиција и потреба за регионалним планирањем и координацијом локалних политика, условили су појаву чвршћих облика сарадње, који су у одређеним случајевима водили ка настанку интегрисаних облика у форми сталних организација са значајним функцијама које се односе на просторно и урбанистичко планирање, планирање развоја, обједињавање одређених служби на ширем, регионалном нивоу итд. Овакве организације имају сопствене органе, финансијска и друга материјална средства, своје опште акте.

Правна форма међуопштинске сарадње делом зависи од начина обављања општинских функција. Степен формализације односа међу укљученим субјектима може бити већи или мањи, тако да она може бити институционализована на различитим степенима. Обављање општинских функција с техничким карактером, као што је заједничко управљање комуналним службама, али све више и одређеним социјалним службама може да подразумева институционализовану сарадњу кроз оснивање комерцијалних компанија или приватних установа, или нешто ређе, јавних служби или јавноправних удружења. Стратешке функције, као што су заједничко планирање и развој, обично се врше преко јавноправних удружења са високим степеном интегрисаности и формализације. Најинституционализованија форма међуопштинске сарадње јесте територијални јавноправни ентитет који спаја већи број техничких и стратешких функција, укључујући заједничко планирање и развој, заједничко финансирање, заједничку управу и пружање јавних услуга. Ипак, питање формализације сарадње представља најчешће еволутиван процес. Када се локалне самоуправе укључене у сарадњу навикну на заједнички рад и комуникацију и кад се међу њима изгради узајамно поверење, њихов заједнички задатак може постати сложенији, а типови сарадње могу узнатредовати од оне која је ниско формализована до високо формализоване и институционализоване.

Поред свих околности које уопште условљавају међуопштинску сарадњу, за њен најинтегрисанији облик би се могло навести и да се одликује већим степеном међузависности на одређеном простору. Одсуство средњег нивоа власти, односно вишег степена локалне самоуправе (Финска), односно његова слаба улога, или неадекватне границе са становишта потребе за регионалним планирањем и координацијом (пример Холандије, Француске, Шведске, појединих покрајина у

Немачкој), тј. функционисањем одређених служби или управљањем средствима структурних фондова ЕУ или државних грантова, условљавају настанак заједница које би вршиле наведене функције. Такође, ширина надлежности локалне самоуправе обликује процес њиховог удруживања. Мањи обим, те поседовање углавном надлежности управног карактера, не омогућавају степен интеграције који би резултирао интегрисаним обликом. Примери држава у којима постоје сталне међуопштинске организације са сопственим надлежностима, у погледу којих подсећају на регионалне власти, указују на оријентацију очувања локалне аутономије тамо где се као неопходно појавило питање прилагођавање територијалне основе новим надлежностима. У овим случајевима она се не остварује наметањем с централног нивоа, већ путем међуопштинског повезивања, у већој или мањој мери подстицаног, усмераваног или ограниченог одређеним законским интервенцијама, као што су обавезне међуопштинске надлежности, регулација организационих облика, захтевањем одређене демократске легитимације и систем финансијских подстицаја.

Једном речју, потреба за чвршћим облицима повезивања, које неминовно доводи до одређеног степена концентрације и смањења локалне аутономности посматрано са становишта укључених општина, резултат је државне интервенције или подстицања које у одређеним обележјима имају и елементе принудног повезивања, али и настојањем самих локалних самоуправа да избегну наметање територијалне реорганизације која би резултирала обједињавањем и губитком посебног субјективитета, односно увођења новог нивоа који би нужно захватао део локалне аутономије, са разликом да општине које би њиме биле обухваћене не би остваривале контролу, партиципацију или утицај који имају у погледу међуопштинских организација.

И поред приговора о неповољном дејству повезивања на политички садржај локалне самоуправе, кроз јачање бирократских и технократских тенденција, међуопштинска сарадња може да представља битну компоненту у функционисању децентрализованог система. Ипак, имајући у виду да се путем интегрисаног међуопштинског повезивања, знатан део надлежности локалне самоуправе може пренети на стална удружења са посебним субјективитетом, органима и ресурсима, те успоставити донекле аутономан механизам, остаје упитно, на који начин се тим путем извршена концентрација може сматрати демократски легитимисаном да врши одређене

јавне послове. Са становишта интереса грађана, на први поглед могло би се закључити да постоји потреба за непосредном демократском легитимизацијом, која би се састојала у праву грађана на непосредан избор органа ових организација, те праву да путем иницијативе, референдума, јавних расправа или панела, те другим облицима непосредног одлучивања остану основни чиниоци и овог, организационо издвојеног аспекта локалног система управљања. Ипак, са становишта локалних самоуправа које чине међуопштинска удружења, али и са становишта посебних интереса њихових становника, мимо апстрактне категорије грађана, такав облик непосредне легитимизације би значио отуђење ових заједница од њихових оснивача, губитак дела аутономије и настанак нових нивоа или облика самоуправе. Једном речју, на овај начин би дошло до јачања одређених централистичких тенденција, односно институционализације посебног нивоа власти.

Иако међу јавноправним моделима сарадње преовладавају вишенаменски облици, (за разлику од приватноправних где представљају изузетак), који на неки начин представљају и интенцију државне интервенције, инсистирање само на вишенаменским интегрисаним формама у свим питањима кроз која се сарадња остварује било би супротно самој идеји међуопштинске сарадње као децентрализованог облика вршења одређених јавних послова. Наравно, одвојени организациони облици у свим питањима не омогућавају координацију, скупљи су, отежавају контролу, транспарентност, некада и ефикасност. Имајући у виду да интерес и потреба за сарадњом не произлазе из целине надлежности локалне самоуправе већ углавном из карактера појединих служби које захтевају одговарајућу економију обима, те из потреба за координацијом и планирањем на ширем подручју, могла би се дати предност начелу специјализације код вршења заједничких служби, односно заједничком оснивању посебних организационих облика спрам природе поједине функције, док би се у случају заједничког планирања и координације, као основно узимало правило вишенаменске сарадње која би се остваривала путем једног организационог облика. Поред тога што могу представљати начин рационализације трошења средстава (ангажовање мањег особља, заједничке помоћне службе) вишенаменски облици омогућавају и једноставније остваривање политичког утицаја и контроле од стране грађана. Ипак, основу међуопштинске сарадње представља интегрисано вршење локалних служби, где се као основно поставља питање њихове

ефикасности, која се и иначе обезбеђује путем функционалне самосталности, те пресудно одређује претежност начела специјализације.

Могућности локалне самоуправе да остварује надлежности којима располаже у конкретном политичком и управном систему одређене су мноштвом фактора. Немогућност сваке појединачне локалне јединице да се према тим факторима на једнак начин односи условљавају потребу да се у погледу остваривања конкретних надлежности изналазе додатни механизми којима би се локални систем управљања учинио ефикаснијим или уопште одрживим. Један од тих механизма јесте и међуопштинска сарадња. Посебност локалних потреба и интереса овај инструмент чине прихватљивијим средством у односу на друге облике територијалне реформе, односно редистрибуције надлежности. Наиме, практична имплементација међуопштинске сарадње подразумева да се све заинтересоване стране сагласе о заједничким областима сарадње, уместо да се с централног нивоа, према одређеним преференцијама, међају локалне надлежности. Поред тога, различите општине се могу ангажовати у различитим формама међуопштинске сарадње, са различитим партнерима, сходно њиховим појединачним потребама. Постоји читав низ кључних локалних надлежности које се врше путем међуопштинске сарадње, а заједничке су за већину анализираних држава: просторно и урбанистичко планирање, планирање друштвено-економског развоја, развој туризма, читав низ јавних служби у различитим областима као што су управљање водом и отпадом, саобраћај, електрификација, заштита животне средине, културни и спортски објекти, здравствене службе, социјална сигурност, послови цивилне заштите, комуналне полиције итд.

Имајући у виду да међуопштинска сарадња може представљати облик децентрализованог вршења јавних послова, питање финансирања њених интегрисаних јавноправних облика спада у проблем *фискалног федерализма*. Чињеница, најзначајнији извор средстава међуопштинских организација представљају општински трансфери, те се аргументи у прилог задржавања механизма државне контроле над општинским приходима у овом случају могу навести у корист општина. Потпуна финансијска аутономност би неопходно водила ка потпуном осамостаљивању међуопштинских ентитета, те настанку посебних локалних колективитета, независних од јединица које их оснивају. С друге стране, непостојање везе између одлуке од које зависе приходи и одлуке о расходима, може да води ка неодговорном понашању,



повећању расхода, појави дефицита, неуједначеног квалитета функција које врше, неуједначеног развоја итд.

Процена ефективност међуопштинске сарадње представља кључну тему у њеној анализи. Њен значај се истиче у свакој држави у којој се она јавља на неком развијенијем нивоу, уз настојање да се на одређени начин вреднује. Међутим, некада је сувише компликовано, скупо, нецелисходно мерити резултате међуопштинске сарадње имајући у виду бројност облика у којима се испољава, циљеве због којих се институционализује, промењивост показатеља који би установили конкретне резултате. Ипак, чини се да постоји општеприхваћен став да је међуопштинска сарадња позитивна и корисна ствар у функционисању локалне самоуправе и уопште процеса децентрализације, чак и ако не постоје ажурирани и прецизни подаци који би то поткрепили. Међутим, бројност облика испољавања утиче на разнолику слику јавности и расположења у појединим земљама према њеним ефектима. Међуопштинска сарадња сматра се практичним инструментом за постизање стратешких циљева. Њен основни циљ представља рационализација и побољшање квалитета јавних услуга, односно заједничко вршење послова који захтевају координацију, планирање развоја или наступ ка трећима. Настојања централног нивоа да пренесе нове надлежности на локални ниво често иду упоредо са мерама промоције међуопштинске сарадње, како би јавни послови били вршени на делотворан начин. Ипак, њена појава, улога и облици испољавања често нису толико одређени потребама за организационим прилагођавањем одређеног управног система захтевима које намећу околности динамичног друштвеног развоја и стабилизацијом политичких институција (као што је то локална самоуправа), већ првенствено захтевима у погледу којих могу да остваре конкретну, краткорочну корисност (приступ одређеним финансијским фондовима).

У Европи се могу уочити бројни примери изузетно делотворне сарадње, која се показала као решење за бројне структурне проблеме локалне самоуправе, али и вертикалне организације власти уопште. Путем ње су обезбеђења решења која су алтернативно захтевала радикалне захвате у територијалној организацији. Такође, она се показала као механизам обезбеђења регионалне политике, развојних циљева, јавно-приватног партнерства и територијалне хармонизације.

Постојећи нормативни оквир међуопштинске сарадње у Србији првенствено апострофира добровољну сарадњу појединачних локалних самоуправа, без било каквог



наговештаја ширег или усмеренијег повезивања. Поред тога што је обавезна сарадња само изузетак, нису регулисани ни начин, услови и поступак за успостављање међуопштинске сарадње, нису конкретизовани њени облици, иницијатори покретања поступка сарадње, елементи међуопштинског споразума, питање финансирања, надзора или грађанске партиципације у њеном остваривању, као ни друга питања од значаја за успостављање сарадње, а која се у упоредним законодавствима углавном регулишу у случају да се од међуопштинске сарадње очекују ефекти на које би и Србија требало да рачуна. Они се састоје првенствено у обезбеђењу регионалних потреба, односно служби, равномернијег развоја, у превазилажењу материјалних или персоналних ограничења и у адекватнијем коришћењу локалних капацитета. Као такав, нормативни оквир не пружа поуздан основ за заснивање квалитетних, трајних и ефективних споразума о сарадњи. Може се закључити да закони који је регулишу пружају изузетно широку, ничим спутану, али ни стимулисану могућност сарадње, где би сви елементи међусобног повезивања, посебно код интегрисаних форми, зависили искључиво од воље заинтересованих општина. Изузетак представљају законска решења о управљању отпадом и решења која се тичу регионалних развојних агенција. С обзиром на непостојање традиције и искустава сарадње, хроничан недостатак финансијских и других материјалних средстава за вршење основних надлежности, кризу у којој се локална самоуправа као институција нашла у Србији, као и анемичност локалних политичких система који знатно одређују њено функционисање, широка формулација права на сарадњу не оставља довољан простор за њен ефективан развој.

Имајући у виду постојање асиметричне децентрализације, једноступеност локалне самоуправе, као и неуједначеност капацитета и степена развоја њених јединица у Србији, могла би се размотрити нека од решења међуопштинске сарадње као средства за обезбеђење регионалних потреба у државама које карактеришу слична решења, односно проблеми, без да се дира у уставни концепт децентрализације или уведе нови нивои власти. Уосталом, организациону основу за таква решења можемо наћи у проширењу улоге и организације постојећих округа, тачније савета управног округа, односно међуопштинских развојних агенција и проширењу улоге међуопштинског договарања у обезбеђењу равномерног регионалног развоја.

Основне области у којима је путем међуопштинске сарадње могуће обезбедити унапређење децентрализованог система јесу регионално просторно и развојно

планирање, комуналне делатности, туризам, службе цивилне заштите, заштита животне средине и локална управа. Специфичности сваке од наведених области захтевају другачији третман, могући круг субјеката и организационе форме.

Велике разлике у развијености појединих делова Србије, али и различитост њихових потреба као и могућности захтевају институционализацију међуопштинске сарадње у области развојног планирања у знатно чвршћем облику неголи што је то случај са другим областима сарадње. Иако постојећа законска решења институционализују одређене облике хоризонталне и вертикалне сарадње у којој у значајној мери партиципирају локалне самоуправе, асиметричност решења која се тичу улоге нецентралних нивоа у политици регионалног планирања отварају питање дораде постојећих инструмената регионалног развоја. Оснивање специјализованих регионалних институција и регионалних развојних агенција је још увек у почетној фази. Њихова улога је веома ограниченог карактера, сем у случају Војводине и Београда где већ постоји институционални механизам децентрализованог регионалног планирања. Услед асиметричног институционалног решења, постоје сумње да држава неће бити у стању да плански и на целовит начин понуди дугорочна решења за све критичнији положај појединих региона и старих индустријских центара са растућим економским, социјалним и политичким тензијама. Стога је неопходно константно проблематизовати све опције којима се обезбеђују повољнија решења у вези са планирањем и реализацијом, те с тим у вези посебно финансирањем националне политике уједначеног регионалног развоја и регионалних развојних политика. Инсистирање на уставним променама у условима нестабилизованог политичког и правног система са отвореним питањима територијалног интегритета и могућих и извесних злоупотреба процеса децентрализације пре ће за циљ имати задржавање постојећег стања, са свим недостацима које он садржи. С друге стране, искуства развијених земаља, али и оних које су прошле кроз упоредиве процесе транзиције показују да су решења у вези са међуопштинском сарадњом дала позитивне ефекте, а нису отворила нити компликовала политичке односе. Промене у вертикалној организацији власти првенствено би требале да зависе од процене потреба којима би требале да служе. Не улазећи у анализу оправданости захтева за регионализацијом, можемо устврдити да се потребе просторног и развојног планирања, као и одређене службе регионалног карактера могу остваривати и путем интегрисане међуопштинске

сарадње, у којима би се нова тела одлучивања изводила из субјективитета локалних самоуправа, на територијалном нивоу који би био одређен са државног нивоа.

Дакле, политика међуопштинске сарадње би се могла остваривати на два колосека. Један би обухватао обавезну, високо интегрисану, јавноправну сарадњу у стратешким областима, првенствено у области просторног и развојног планирања, а други би се развијао на нивоу појединачних локалних самоуправа, сходно решењима Закона о локалној самоуправи, путем основања заједничких органа и служби. Национална политика регионалног развоја би, с тим у вези, првенствено путем финансијских подстицаја међуопштинском добровољном интегрисању, нарочито у области комуналних делатности, могла знатно да помогне решавању многобројних проблема са којима се суочавају поједине општине, али и читави делови земље.

У вези са међуопштинском сарадњом у комуналним делатностима, може се констатовати да у већини случајева које смо разматрали, јавно-приватна партнерства су била њен једини или главни катализатор. На основу показатеља који се тичу извора финансирања локалне самоуправе с једне и стања инфраструктуре с друге стране, може се само претпоставити да ће се са већом заинтересованошћу приватних инвеститора да уђу у области као што је изградња примарне комуналне инфраструктуре, пружање комуналних услуга (али и одређених социјалних услуга), заснивање концесионих односа са општинама у областима које постоје природни монополи ситуација донекле поправити. Ипак, имајући у виду економске прилике највећег дела грађана, може се поставити питање њихове способности да користе услуге у којима би веће учешће остварио приватни капитал. Стога би међуопштинска сарадња кроз оснивање заједничких комуналних, социјалних и служби цивилне заштите у знатној мери могла да смањи ризике уплива приватног капитала у јавне послове, односно уопште да обезбеди децентрализовано вршење појединих јавних послова.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Alderfer, H. F. (1956). *American Local Government and Administration*, New York, Macmillan.
2. Baldershein, H. (2009). *Децентрализација у пракси: европски модели и пракса*, Београд, Министарство за државну управу и локалну самоуправу.
3. Благојевић, М. (2000). Однос појма локалне самоуправе према појмовима аутономије, деконцентрације, децентрализације и комуналног система. *Локална самоуправа*, (6), 88–99.
4. Блажић, Ђ. (2011). *Систем локалне самоуправе*, Подгорица, Факултет за државне и европске студије.
5. Блажић, Ђ., Миловановић, Д., Димитријевић, П., Јовичић, Б. (2003). *Локална самоуправа: реформа локалне самоуправе у Црној Гори*, Подгорица, Центар за толеранцију и дијалог.
6. Bufon, M., Markelj, V. (2010). Regional Policies and Cross-border Cooperation: New Challenges na New Development Models i Central Europe. *Revista Româna de Geografie Politica*, 12 (1), 18–28.
7. Вацић, З., Мијатовић, Б., Симић, А., Радовић, З. (2003). *Регионализација Србије*. (2003). Београд, Центар за либерално-демократске студије.
8. Vermeulen, P. (ed.). (2009). *Administracija i teritorija u Evropi: javne službe i raspodjela nadležnosti: konferencijski rad: Konferencija o reformi javne uprave i Evropskim integracijama*, Budva, SIGMA.
9. Владков, С., Марков, А. (2010.) Јавно-приватно партнерство у Бугарској: маркетингизација јавних услуга на општинском нивоу. У: Д. Дамјановић, Т. Павловић Крижанић и Г. Петери (ур.), *Партнерства јавног и приватног сектора: добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији* (стр. 21–45). Београд, ПАЛГО центар.
10. Влатковић, М. (2009а). *Право локалне самоуправе*, Нови Сад, Правни факултет за привреду и правосуђе.
11. Влатковић, М. (2009б). *Службеничко право*, Бањалука, БЛЦ.

12. Влатковић, М. (1998а). Однос републичких (државних) органа и органа јединица локалне самоуправе. *Право: теорија и пракса*, 15 (4), 20–28.
13. Влатковић, М. (1998б). Референдум и народна иницијатива у локалној самоуправи. *Локална самоуправа*, (3), 56–64.
14. Вучетић, Д. (2010). Правни положај престоница и великих градова. *Правни живот*, 59 (1), 375–397.
15. Вучетић, Д. (2009). Међуопштинска сарадња као вид територијалне реформе. *Правни живот: тематски број Право и време*, 58 (11), 411–423.
16. Вучетић, Д., Јанићијевић, Д. (2006). *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије*, Ниш, Центар за развој грађанског друштва ПРОТЕКТА.
17. Голић, Д. (2012). Традиционални оквир финансирања локалне самоуправе у Европи. *Локална самоуправа*, (2), 26–36.
18. Голић, Д. (2011а). Предности и недостаци фискалне децентрализације. *Економија теорија и пракса*, 4 (4), 49–59.
19. Голић, Д. (2011б). Уставни оквири децентрализације у Републици Србији. У: М. Дукић Мијатовић (ур.), *Актуелне промене у правном систему држава у региону* (стр. 63–78). Нови Сад, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду.
20. Голић, Д., Шолтес, И. (2009). Карактеристике локалне самоуправе земаља у транзицији. *Право: теорија и пракса*, 26 (5–6), 66–82.
21. *Good practices intermunicipal co-operation in Europe: Report of the European Committee on local and regional Democracy (CDLR): Situation in 2007* (2007). Council of Europe.
22. Дамјановић, М. (2002). Реалитети локалне демократије. У: М. Дамјановић (ур.), *Локална демократија: стање и перспективе* (стр. 11–22). Београд, Магна агенда.
23. Дефиџије, К. (2008). *Међуопштинска сарадња: приручник Европског комитета за локалну и регионалну демократију*, ЦДЛР.
24. Димитријевић, П. (2010). Јавне агенције у управном систему Републике Србије. У: Н. Петрушић (ур.), *Право на приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије: тематски зборник радова*, књ. 5 (стр. 3–9). Ниш, Правни факултет, Центар за публикације.

25. Димитријевић, П. (2005а). Менаџмент локалне самоуправе. *Правни живот*, 54 (10), 89–109.
26. Димитријевић, П. (2005б). Модели локалне самоуправе. *Локална самоуправа*, (12), 48–63.
27. Димитријевић, П. (2001). Реформисање и редефинисање послова локалне самоуправе. *Правни живот*, 50 (7–8), 113–131.
28. Димитријевић, П., Вучетић, Д. (2011). *Систем локалне самоуправе*, Београд, Службени гласник.
29. *Документи реформе локалне самоуправе у Црној Гори*. (2002). Подгорица, Министарство правде.
30. Ђорђевић, Ј. (1973). *Политички систем*, Београд, Привредни преглед.
31. Ђорђевић, С. (2011). *Модели децентрализације у земљама Европске уније*, Београд, ОЕБС; Канцеларија националног савета за децентрализацију.
32. Ђорђевић, С. (2007). *Приручник за модерно управљање локалним економским развојем*, Београд, Стална конференција општина и градова.
33. Ђорђевић, С. (2001). *Локална самоуправа*, Београд, ЦЕСИД.
34. Ђурђевић, А. (2003). *Локална самоуправа*, Нови Сад, Правни факултет Универзитета у Новом Саду.
35. Злокапа, З. (2007). Компаративни преглед локалне самоуправе: Данска, Словенија, Хрватска, Македонија, БиХ. У: З. Злокапа (ур.), *Модели организације локалне самоуправе* (стр. 208–219). Бањалука, Развојна агенција ЕДА.
36. Злокапа, З., Клопајтић-Шкрлец, Н., Плоштајнер, З., Милинковић, Д., Ангелов, Г. (ур.). (2007). *Коцка до коцке: добро је градити: модели организације локалне самоуправе*, Бањалука, Развојна агенција ЕДА.
37. Ivanišević, S. (2009). Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica. *Hrvatska javna uprava*, 9 (3), 669–722.
38. Ivanišević, S. (2008). Europska iskustva u decentralizaciji upravljanja velikim gradovima, *Hrvatska javna uprava*, 8. (2), 407–420
39. Илић, М. (2001). *Град у локалној самоуправи*, Ниш, Балкански центар за изучавање локалне самоуправе.
40. *Inter-municipal Cooperation in Planning and Service Delivery: Analysis and Recommendations* (2006). УНДП

41. Јеринић, Ј., Павловић Крижанић, Т. (2010). *Хоризонтална и вертикална координација у поступку доношења одлука од значаја за локалну самоуправу у Србији*, Београд, ПАЛГО центар.
42. Јовичић, М. (2006). *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама. Локална самоуправа* (Изабрани списи М. Јовичића, књ. 2), Београд, Службени гласник; Правни факултет.
43. Јовичић, М. (1996). *Регионална држава: уставноправна студија*, Београд, Вајат.
44. Јовић, Љ. (2007). Фискална децентрализација у неким од земаља суцесора СФР Југославије. *Зборник Матице српске за друштвене науке*, (122), 133–149.
45. John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*, London, Sage Publications.
46. Келзен, Х. (1998). *Опита теорија права и државе*, Београд, Правни факултет.
47. Китинг, М. (2007). *Федерализам и равнотежа вршења власти у европским државама*, Београд, СИГМА.
48. Knippschild, R. (2005). Potentials of cross-border cooperation for strategic urban development in border regions: Designing and evaluating informal cooperation processes. У: R. Giffinger (ed.), *Competition between cities in Central Europe: opportunities and risks of cooperation* (стр. 173–183). Bratislava, ROAD.
49. Ковач, Т. (2002). Регионализам на примеру Мађарске. *Социолошки преглед*, 36 (1–2), 43–55.
50. Комшић, Ј. (2007). *Принципи европског регионализма*, Нови Сад, Асоцијација мултиетничких градова Европе.
51. Копрић, И. (2009а). Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. *Hrvatska javna uprava*, 9 (1), 69–78.
52. Копрић, И. (2009б). Lokalna samouprava i lokalni službenicki sustavi u Austriji i Finskoj. *Hrvatska javna uprava*, 9 (3), 661–668.
53. Копрић, И. (2008). Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave. *Hrvatska javna uprava*, 8 (1), 95–133.
54. Копрић, И. (2004). Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska javna uprava*, 4 (1), 35–79.
55. Кузмановић, Р. (2001). Институције непосредне демократије у функционисању локалне самоуправе. *Локална самоуправа*, (7–8), 1–9.



56. Kurtz S. T., Township, P. (2006). *Intergovernmental Cooperation Handbook*, Harrisburg, Pennsylvania Association of Councils of Government Intergovernmental Cooperation.
57. Лазаревић, Г. Кнежевић, И., Божић, Р. (2011). *Прекогранична сарадња*, Београд, Европски покрет у Србији.
58. Левитас, А., Петери, Г. (2004). Реформе финансирања између различитих нивоа власти у Централној Европи. У: А. Левитас и Г. Петери (ур.), *Реформа система финансирања локалне самоуправе* (стр. 15–41). Београд, Палго центар.
59. Лилић, С. (2009). *Управно право: управно процесно право*, Београд, Правни факултет; Службени гласник.
60. Лончар, З. (2011). Децентрализација власти у делима Славољуба Поповића, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, (57), 153–172.
61. Лончар, З. (2009). Настанак и развој идеје о регионализацији Србије. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 43 (2), 333–344.
62. Лончар, З. (2005). *Закон о државној управи: предговор*, Београд, Службени гласник.
63. Лукић, Р., Кошутић, Б., Митровић, Д. (2001). *Увод у право*, Службени гласник, Београд
64. Lundquist, L. (1988). A Comparative Overview, У: D. C. Rowat (ed.), *Public Administration in Developed Democracies*, New York, Dekker.
65. Маринковић, Р. (1998). *Локална самоуправа*, Београд, ИПС.
66. Марковић, Д. (2011). Локална самоуправа као изворни облик непосредне демократије. *Политичка ревија*, 10 (2), 73–90.
67. Марковић, Д. (2007). *Локална самоуправа: перспективе у условима глобализације*, Београд, Институт за политичке студије.
68. Марковић, Р. (2008). *Уставно право и политичке институције*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду; Службени гласник.
69. Марковић, Р. (2006). Устав Републике Србије из 2006: критички поглед. *Анали правног факултета у Београду*, 54 (2), 5–46.
70. Marčetić, G., Giljević, T. (2010). Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj. *Hrvatska javna uprava*, 10 (1), 67–79.



71. Матић, П. (2004). Институције локалне самоуправе и прилагођавање европским стандардина. *Политичка ревија*, 3 (1), 79–94.
72. Матић, П., Мирковић, А. (2011). Локална самоуправа у контексту модернизације. *Политичка ревија*, 10 (3), 259–276.
73. Миленковић, Д. (2007). Положај и надлежности града у систему локалне самоуправе. У: Д. Миленковић и Д. Дамјановић (ур.), *У сусрет новом статусу градова у Србији: реалност и потребе* (стр. 49–62), Београд, ПАЛГО центар.
74. Милинковић, И. (2010). Облици непосредног учешћа грађана у одлучивању на локалном нивоу (традиционални и нови). *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањалуци*, 32 (31–32), 257–279.
75. Miličević, N., Pašić, H., Zlokap, Z., Štić, A. (2001). *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, OSCE.
76. Милков, Д. (2010). *Управно право: контрола управе*, Нови Сад, Правни факултет у Новом Саду.
77. Милков, Д. (2010). *Управно право: управна делатност*, Нови Сад, Правни факултет у Новом Саду.
78. Милков, Д. (2009). *Управно право: уводна и организациона питања*, Нови Сад, Правни факултет у Новом Саду.
79. Милков, Д. (2003). *О регионализацији Србије: рад на научном скупу 'Уставне промене' на Правном факултету у Београду*, априла 2003. године,
80. Милосављевић, Б. (1990). Основни елементи за (нови) модел система локалне самоуправе. *Законитост: часопис за правну теорију и праксу*, 40 (11–12), 1296–1304.
81. Монтин, С., Амна, Е. (2002). Закон о локалној самоуправи и реформе локалне самоуправе у Шведској. У: М. Дамјановић (ур.), *Упоредна искуства локалних самоуправа* (стр. 89–109). Београд, Магна Агенда.
82. Moreno, L. (2009). *Subnational Constitutionalism in Spain*.  
преузето са: <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/moreno.pdf>.
83. Николић, П. (2001). *Устав Краљевине Србије: нацрт*, Београд, аутор.
84. Osterrieder, H., Bahloul, H., Wright, G., Shaffner, K., Mozur, M. (2006). *Joining forces and resources for sustainable development cooperation among municipalities: A guide for Practitioners*, Bratislava, UNDP; Bratislava Regional Centre.

85. Офердал, А., Ларсен, Х. О. (2002). Политичке импликације новог норвешког Закона о локалној управи из 1992. године. У: М. Дамјановић (ур.), *Упоредна искуства локалних самоуправа* (стр. 111–132). Београд, Магна Агенда.
86. Pavić, Ž. (2010). Veličina lokalnih jedinica: europske tendencije i hrvatske nedoumice. *Hrvatska javna uprava*, 10 (1), 81–131.
87. Pavić, Ž. (2002). Tipovi jedinica lokalne samouprave. *Hrvatska javna uprava*, 4 (1), 21–45.
88. Павловић Крижанић, Т. (2009). *Међуопштинска сарадња у Србији*, Београд, Стална конференција градова и општина.
89. Павловић Крижанић Т., Шовљански Р. (2010). *Приручник за стратешко планирање и управљање локалним развојем у Србији*, Нови Сад, Центар за регионализам.
90. Пајванчић, М. (2009). *Уставни оквир регионалне државе – пример Србије*, Нови Сад, Центар за регионализам.
91. Пајванчић, М. (2005). Нови Устав Србије и аутономија Војводине. *Гласник адвокатске коморе Војводине*, 77 (12), 591–612.
92. Пајванчић, М. (2002). *Пројект Устава Републике Србије*, Нови Сад, Форум јурис.
93. Parrado Diez, S. (2005). *Assigning competences and functions to local self-government in four EU member states: A comparative review*, SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management.  
преузето са:  
<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/40987105.pdf>.
94. *Participation of citizens in local public life. Local and regional authorities in Europe*, No. 72. (2002). Strasbourg, Council of Europe.
95. Пејановић, Д. и сар. (ур). (2010). *Јачање међуопштинске сарадње у Црној Гори*, Подгорица, Канцеларија Програма Уједињених нација за развој (УНДП) у Црној Гори.
96. Пејић, И. (2007). Децентрализација и регионализација у Србији и искуства европских земаља. У: Ј. Живковић (ур.), *Регионализам: нови друштвени оквир* (стр. 22–38). Ниш, Центар за регионалну политику; Hanns Seidel Stiftung.

97. Петери, Г. (2010). Партнерства јавног и приватног сектора (ЈПП): добре и лоше стране. У: Д. Дамјановић, Т. Павловић Крижанић и Г. Петери (ур.), *Партнерства јавног и приватног сектора: добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији* (стр. 8–19). Београд, ПАЛГО центар.
98. Peters, G. B. (1998). With a Little Help From Our Friends: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments, У: J. Pierre (ed.), *Partnerships in Urban Governance – European and American Experience*, McMillan, London, (11–34).
99. Петровић, М. (2003) Суштина региона с нарочитим освртом на најновије видове регионализације: Шкотске и Северне Ирске у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске. *Локална самоуправа*, (11), 1–20.
100. Петровић, М. (2002). Региони (облици територијалне аутономије) у теорији права и правној теорији. *Зборник Матице српске за друштвене науке*, (112–113), 97–127.
101. Pierre, J. (1998). Public-Private Partnerships and Urban Governance: Introduction. У: J. Pierre (ed.), *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience* (стр. 1–11). London, McMillan.
102. Поповић, М. (2002). Регион, регионална држава и регионализам. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 36 (1–3), 61–69.
103. Поповић, С. (2005). Територијална самоуправа и регионализам. *Локална самоуправа*, (12), 1–11.
104. Поповић, С. (1984). *Правни положај општина и општинских органа управе у упоредном и југословенском праву*, Београд, Нова књига.
105. Поповић, С. (1983). *Регионализација у свету и код нас: правни аспект*, Београд, Републички завод за јавну управу.
106. *Приручник за међуопштинску сарадњу: нацрт за унутрашње коришћење*. (2009). Братислава, Програм Уједињених нација за развој (УНДП), Савет Европе (СЕ) и Иницијатива за локалну самоуправу и реформе јавних услуга (ИЛСРЈУ).
107. *Програм за међуопштинску сарадњу: међуопштинска сарадња и децентрализација у Бившој Југословенској Републици Македонији бр. 12/2009*. (2009). УНДП БЈРМ Македонија.
108. Pusić, E. (2010) Društvena uloga lokalnih političkih i upravnih jedinica. У: J. Barbić (ур.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava : okrugli stol održan 23. i 24.*

- оџијка 2010. у палаћи HAZU у Загребу* (стр. 27-38). Загреб, HAZU; Знанствено вјјеће за државну управу, правосуде и владавину права.
109. Пусић, Е. (1990). Локална самоуправа: очекивања, мјера, питања. У: С. Иванишевић, Ж. Павић и И. Шалиновић (ур.), *Реформа локалне самоуправе* (стр. 9–20). Загреб, Народне новине.
110. Пусић, Е. (1989). *Наука о управи I: уводна питања, управа у друштву, управа као људска делатност*, Загреб, Народне новине; Правни факултет.
111. Пусић, Е. (1975). *Наука о управи*, Загреб, Школска књига.
112. Пусић, Е., Иванишевић, С., Павић, Ж., Рамљак, М. (1988). *Управни системи*, Загреб, Народне новине.
113. *Regions of the European Union: A statistical portrait*. (2009). European Commission. преузето са:  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EP-08-001/EN/KS-EP-08-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-08-001/EN/KS-EP-08-001-EN.PDF).
114. Раичевић, Б. (2005). *Јавне финансије*, Београд, Центар за издавачку делатност Економског факултета.
115. Сетникар Цанкар, С., Влај, С., Клун, М. (2002). Децентрализација: експерименти и реформе: локална самоуправа у Словенији. У: М. Дамјановић (ур.), *Упоредна искуства локалних самоуправа* (стр. 215–239). Београд, Магна Агенда.
116. Симић, П. (1998). Аландска острва: локална самоуправа као решење положаја националне мањине. *Међународни проблеми*, 50 (3–4), 509–527.
117. Скендеровић Ђук, Н. (2001). Регионализација и њен утицај на статус локалне самоуправе: компаративни приказ европских концепција. У: М. Дамјановић (ур.), *Локална демократија: стање и перспективе* (стр. 205–221). Београд, Магна Агенда.
118. Становчић, В. (1999). Локална и регионална самоуправа у демократској теорији. *Зборник матице српске за друштвене науке*, (106–107), 7–47.
119. Стојановић, С. (2006). Особености фискалног федерализма у регионалним европским државама: случај Италије и Шпаније. *Страни правни живот*, (1–3), 303–317.
120. Стојановић, С. (2005). *Фискални федерализам*, Београд, Институт за упоредно право; Центар за антиратну акцију.

121. Стојков, Б. (2007). Статус града, децентрализација и полицентричност Србије. У: Д. Миленковић и Д. Дамјановић (ур.), *У сусрет новом статусу градова у Србији: реалност и потребе* (стр. 11–24). Београд, ПАЛГО центар.
122. *Structure and operation of local and regional democracy: Portugal: Situation in 2006*. (2006). Strasbourg, Council of Europe.
123. *Structure and operation of local and regional democracy: Romania: Situation in 2009*. (2009). Strasbourg, Council of Europe.  
преузето са:  
[http://www.polloc.eu/images/Reports/coe\\_2009\\_romania\\_structure\\_and\\_operation\\_of\\_local\\_and\\_regional\\_democracy.pdf](http://www.polloc.eu/images/Reports/coe_2009_romania_structure_and_operation_of_local_and_regional_democracy.pdf)
124. *Structure and operation of local and regional democracy: Finland: Situation in 2009*. (2009). Strasbourg, Council of Europe.  
преузето са:  
[http://www.polloc.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=201&Itemid=55](http://www.polloc.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=201&Itemid=55)
125. *Suradnja među jedinicama lokalne samouprave u svrhu pružanja javnih usluga: međunarodna iskustva, studije slučaja iz Hrvatske i preporuke*. (2006). USAID CROATIA.
126. Тодоровић, Ј. (2008). Регионализам: будућност Европске уније?. *Политичка ревија*, 7 (7), 1087–1099.
127. Томић, З. (2002). *Управно право: систем*, Београд, Службени лист СРЈ.
128. Томић, З. (1990). *Управно право: управна контрола управе*, Београд, Савремена администрација.
129. *Трансформација јавних комуналних предузећа у Републици Србији: ка ефикаснијем пословању ЈКП и развоју комуналне инфраструктуре*. (2007). Радна група за трансформацију јавних предузећа.
130. *Уставна решења за Устав Србије и Југославије*. (2001). Београд, Београдски центар за људска права.
131. Font, J., Gutiérrez Suárez, R., Parrado Diez, S. (1999). *Intergovernmental partnerships at the local level in Spain: mancomunidades and consortia in a comparative perspective*. Paris: *decd [puma/rd (99) 41 Final]*.  
преузето са:

- [http://www.municipal-cooperation.org/images/4/49/Paper\\_Intergovernmental\\_Partnerships\\_at\\_the\\_Local\\_Level\\_Spain\\_1999.pdf](http://www.municipal-cooperation.org/images/4/49/Paper_Intergovernmental_Partnerships_at_the_Local_Level_Spain_1999.pdf).
132. *Foreword for Publication of European Charter of Local Self-government.* (2002). Council of Europe.  
преузето са: <http://www.conventions.coe.int>.
133. Heinz, W. (2000a). Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. У: W. Heinz (ed.), *Stadt & Region – Kooperation oder Koordination?: ein internationaler Vergleich* (стр. 169–274). Stuttgart, W. Kohlhammer.
134. Хрустић, Х. (2002). *Фискални федерализам у свету и наша искуства*, Београд, Привредни поглед.
135. Hulst, R., Van Montfort, A. (eds.) (2007). *Inter-Municipal cooperation in Europe*. Dordrecht, Springer.
136. Caporchione, E., Zuffada, E. (2003). The inter-related roles of the regional and local government in developing local partnerships in Italy. *SDA Bocconi Research Division Working Paper*, (03-94), 1–23.
137. Цветковић, Ј. (2004). Децентрализација и/или локална самоуправа. *Економски видици*, 9 (1), 135–145.
138. Цветковић, В. (ур.) (2002). *(Ре)конструкција институција: годину дана транзиције у Србији*. Београд, Институт за филозофију и друштвену теорију.
139. Cole, A. (2009). *The French State and its Territorial Challenges*. *Public Administration*, 90 (2), 335–350.  
преузето са: [www.congresafsp2009.fr/sectionsthematiques/st3/st3cole.doc](http://www.congresafsp2009.fr/sectionsthematiques/st3/st3cole.doc).
140. Шмид Ајштед, Г. (2002). Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у Немачкој. У М. Дамјановић (ур.), *Упоредна искуства локалних самоуправа, Београд* (стр. 19–40). Београд, Магна Агенда.
141. Wollmann, H., Bouckaert, G. (2006) State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality. У: H. Wollmann и V. Hoffmann-Martinot (eds.), *State and local government reforms in France and Germany: Divergence and Convergence* (стр. 11–37). Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

## ПРАВНИ ИЗВОРИ:

1. *Декларација о оснивању Скупштине Заједнице општина Аутономне покрајине Косово и Метохија, Косовска Митровица, 28. јуна 2008. године.* (2008). преузето са:  
<http://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/?id=90142>
2. *Декларација о регионализму у Европи.* (1996). Скупштина европских региона.
3. *Европска повеља о локалној самоуправи.* (1985). преузето са:  
[www.coe.org.rs/REPOSITORY/128\\_evropska\\_povelja\\_o\\_lokalnoj\\_samoupravi.pdf](http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/128_evropska_povelja_o_lokalnoj_samoupravi.pdf).
4. *Европска повеља о регионалној самоуправи.* (1997). преузето са:  
[http://lokalnirazvoj.rs/assets/files/Baza\\_znanja/Ucesce%20javnosti/Evropska\\_povelja\\_o\\_lokalnoj\\_samoupravi.pdf](http://lokalnirazvoj.rs/assets/files/Baza_znanja/Ucesce%20javnosti/Evropska_povelja_o_lokalnoj_samoupravi.pdf).
5. *Закон о водама.* (2010). Службени гласник РС, бр. 30/2010.
6. *Закон о државној управи.* (2005). Службени гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010.
7. *Закон о заштити околиша Републике Хрватске.* (2007). Народне новине, бр. 110/07.
8. *Закон о јавним агенцијама.* (2005). Службени гласник РС, бр. 18/05 и бр. 81/05.
9. *Закон о јавним набавкама.* (2008). Службени гласник РС бр. 16/2008.
10. *Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса.* (2000). Службени гласник РС
11. *Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса.* (2000). Службени гласник РС, бр. 25/00, 25/02, 107/05, 108/05 и 123/07.
12. *Закон о јавним службама.* (1991). Службени гласник РС бр. 42/1991 и 71/1994.
13. *Закон о јавној својини.* (2011). Службени гласник РС, бр. 72/2011.
14. *Закон о комуналним делатностима.* (2011). Службени гласник РС, бр. 88/2011.
15. *Закон о локалној самоуправи.* (2007). Службени гласник РС, бр. 129/2007.
16. *Закон о локалној самоуправи.* (2003). Службени лист РЦГ, бр. 42/03, 28/04, 75/05 и 13/06; Службени лист ЦГ, бр. 88/09 од 31.12.2009) и *Исправка из Службе Скупштине Црне Горе.* (2010), Службени лист ЦГ, бр. 3/10 од 19.1.2010).



17. *Закон о локалној самоуправи Косова.* (2008). Службени лист Републике Косова, бр. 28/2008  
преузето са: <http://www.kgjk-ks.org/repository/docs/gazeta/28.serbian.pdf>
18. *Закон о планирању и изградњи.* (2009). Службени гласник РС, бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011 и 121/2012.
19. *Закон о пољопривредном земљишту.* (2006). Службени гласник РС, бр. 62/2006; (2009). Службени гласник РС, бр. 41/2009.
20. *Закон о порезу на имовину.* (2001). Службени гласник РС, бр. 26/2001; (2002). Службени лист СРЈ, бр. 42/2002 – одлука СУС; (2002). Службени гласник РС, бр. 80/2002, 80/2002 – др. закон, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011 и 57/2012 – одлука УС.
21. *Закон о пореском поступку и администрацији.* (2002). Службени гласник РС, бр. 80/2002, 84/2002 – испр., 23/2003 – испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 – др. закон, 62/2006 – др. закон и 63/2006 – испр. др. закона.
22. *Закон о радним односима у државним органима.* (1991). Службени гласник РС, бр. 48/91, 66/91, 39/02, 49/05 и 79/05.
23. *Закон о регионалном развоју.* (2009). Службени гласник бр. 51/2009; (2010). Службени гласник РС, бр. 30/2010.
24. *Закон о социјалној заштити.* (2011). Службени гласник РС, бр. 24/2011.
25. *Закон о територијалној организацији.* (2007). Службени гласник РС, бр. 129/07.
26. *Закон о управљању отпадом.* (2009). Службени гласник РС, бр. 36/2009; (2010). Службени гласник бр. 88/2010.
27. *Закон о финансирању локалне самоуправе.* (2006). Службени гласник РС, бр. 62/2006, 47/2011 и 93/2012.
28. *Извештај о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, укључујући процес имплементације постигнутих договора.* (2013). преузето са:  
[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/2013/1666-13.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2013/1666-13.pdf)
29. *Институционални оквир за међуопштинску сарадњу: Препорука 221.* (2007). Конгрес локалних и регионалних власти.



30. *Образложење Европске повеље о локалној самоуправи.* (1986). Савет Европе.  
преузето са:  
<http://www.slivrijebosne.org/Citaonica/Zakoni%20u%20BiH/EVROPSKA%20POVELJA%200%20LOKALNOJ%20SAMOUPRAVI%20-%20KOMENTAR.rtf>.
31. *Оквирна европска конвенција о прекограничној сарадњи територијалних заједница или власти.* (1980). Савет Европе.  
преузето са:  
[http://www.coe.ba/pdf/convention\\_on\\_trans\\_coop\\_madrid\\_bh.pdf](http://www.coe.ba/pdf/convention_on_trans_coop_madrid_bh.pdf)
32. *Резолуција Народне скупштине Републике Србије о основним принципима за политичке разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији.* (2013). Службени гласник РС, бр. 4/2013.
33. Резолуција Савета безбедности С/РЕС/1244 о ситуацији у вези са Косовом. (1999).
34. *Статут Асоцијације косовских општина.* (2011). преузето са:  
<http://komunat-ks.net/wp-content/uploads/2011/11/Statuta-Asocijacije-Kosovskih-Opstina.pdf>
35. *Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период 2007–2012.* (2007). Службени гласник РС, бр. 21/2007.
36. *Стратегија управљања отпадом за период 2010–2019 године.* (2010). Службени гласник РС, бр. 29/2010.  
преузето са: <http://www.cis.org.rs/propisi/276>.
37. *Уредба о начину рада савета управног округа.* (2006). Службени гласник РС, бр. 15/2006.
38. *Уредба о управним окрузима.* (2006). Службени гласник РС, бр. 15/2006.
39. *Уредба о утврђивању водопривредне основе Републике Србије.* (2002). Службени гласник РС, бр. 11/2002.
40. *Устав Португалије.* (1976).
41. *Устав Републике Косова* (2008).  
преузето са:  
[http://www.kushtetutakosoves.info/repository/docs/Ustav.Republike.Kosovo.Srpski\\_cug.pdf](http://www.kushtetutakosoves.info/repository/docs/Ustav.Republike.Kosovo.Srpski_cug.pdf)
42. *Устав Републике Србије.* (2006). Службени гласник РС, бр. 98/2006.

43. *Устав Републике Србије*. (1990). Службени гласник РС, бр. 1/90.
44. *Устав СР Србије*. (1974). Службени гласник СР Србије, бр. 8/1974.
45. *Устав СР Хрватске*. (1974).
46. *Устав СФРЈ*. (1963). Службени лист СФРЈ, бр. 9/63.
47. *Устав СФРЈ*. (1974). Службени лист СФРЈ, бр. 9/74.
48. *Устав Финске*. (1999). преузето са: <http://www.eduskunta.fi/>.
49. *Устав Шпаније*. (1978).
50. *Хелсиника декларација о регионалној самоуправи*. (2002).

## БИОГРАФИЈА

Дарко Голић је рођен 30.07.1983. године у Хан Пијеску, БиХ, где је завршио основну школу и гимназију, као носилац Вукове дипломе. Живи у Новом Саду.

Правни факултет Универзитета у Новом Саду завршио је 2007. године са просечном оценом 9,82. За остварене резултате у току студирања више пута је награђиван од Правног факултета и Универзитета у Новом Саду (2004. године, 2005. године и 2007. године), Eurobank EFG и Министарства образовања Србије у оквиру пројекта „Инвестирамо у европске вредности“ за најбоље студенте Србије, 2006. године. Стипендиста је фонда „Др Милан Јелић“ у Бањалуци за најбоље студенте из Републике Српске свих нивоа студија.

На Правном факултету Универзитета у Новом Саду 2007. године уписао је дипломске академске студије – мастер, које је завршио 2008. године, одбранивши мастер рад под називом „Удружени злочиначки подухват у пракси Међународног кривичног трибунала за бившу Југославију“, са просеком свих оцена 10. Због остварених резултата на овим студијама стипендиран је од Владе Републике Српске. Упоредо је уписао магистарске студије на Факултету правних наука Универзитета Апеирон у Бањалуци. Магистарску тезу под називом „Фискална децентрализација“ одбранио је 2010. године.

Аутор је око 25 научних и стручних радова, углавном из области јавног права. Области интересовања су му организација власти, децентрализација, регионализација, локална самоуправа.



Прилог 1.

### ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем да је докторска дисертација, под насловом  
Истраживање о утицају социјалних медија на  
формирање идентитета младих људи

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација, ни у целини, ни у деловима, није била предложена за добијање било које дипломе, према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

у Нишу, 15. 11. 2013. го

Аутор дисертације: Дарко Јовић

Потпис докторанда



Прилог 2.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНЕ И ЕЛЕКТРОНСКЕ ВЕРЗИЈЕ ДОКТОРСКЕ  
ДИСЕРТАЦИЈЕ**

Име и презиме аутора:

Зарко Јолчић

Студијски програм:

Наслов рада:

Историчко-географска анализа као облик децентрализованог приступа

Ментор:

Др. Зоран Јолчић

Изјављујем да је штампана верзија ове докторске дисертације истоветна електронској верзији, коју сам предао/ла за уношење у **Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци, који су у вези са добијањем академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада, и то у каталогу Библиотеке, Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Нишу, као и у публикацијама Универзитета у Нишу.

у Нишу, 15. 11. 2013. год.

Аутор дисертације:

Зарко Јолчић

Потпис докторанда:

[Својеручни потпис]



Прилог 3.

### ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Облашћујем Универзитетску библиотеку „Никола Тесла“ дг, у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, унесе моју докторску дисертацију, под насловом:

Методички приручник садржаја књиге велике дефиниције математике  
врхунских јавних дела

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату, погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију, унету у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, могу користити сви који поштују одребе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons), за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство - некомерцијално - без прераде
4. Ауторство - некомерцијално - делити под истим условима
5. Ауторство - без прераде
6. Ауторство - делити под истим условима

(Молимо да подвучете само једну од шест понуђених лиценци; кратак опис лиценци је у наставку текста).

у Нишу, 15. 11. 2013. гођ.

Аутор дисертације:

Дарко Јовић

Пуним докторанда:

[Својеручни потпис]