

УДК:  
352:316.422

Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXIII) X, vol=29  
Бр. 3 / 2011.  
стр. 259-276.

*Петар Матић\**

*Институт за политичке студије, Београд*

*Александра Мировић\*\**

*Институт за политичке студије, Београд*

## ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У КОНТЕКСТУ МОДЕРНИЗАЦИЈЕ\*\*\*

### Сажетак

*Овај рад у основи разматра питања модернизације, локалне самоуправе и децентрализације у актуелним теоријама политике. Основни циљ аутора је да укажу на неке теоријске поставке базиране на аргументима да је реформа локалне самоуправе једна од критичних тачки како друштвеног, тако и политичког развоја. Кључни стандарди у овој области су регулативе ЕУ, али и конвенције регионалних организација. Поменути стандарди и процеси унификације широм Европе значајно су променили територијалну организацију и локалну самоуправу у свим транзиционим системима. Модернизација локалне самоуправе, укључујући локалну демократију, грађанску партиципацију и нове форме управљања, у складу са поменутим европским стандардима и даље остају један од најважнијих циљева у интеграцијама.*

*Кључне речи: модернизација, локална самоуправа, локална демократија, локално управљање, партиципација, европски стандарди, институције, политички систем.*

\* Истраживач, Институт за политичке студије, Београд

\*\* Истраживач, Институт за политичке студије, Београд

\*\*\* Рад је реализован у оквиру пројекта бр. 179009 Института за политичке студије Београд, а финансира га Министарство просвете и науке Републике Србије.

Од средине XX века, све до деведесетих година у политичким наукама и сродним дисциплинама, питања децентрализације и организације ефикасне и модерне локалне самоуправе, била су потискивана у други план. Са ширењем међузависности и глобализацијом у свим сферама друштвеног живота, долази до слабљења државних и институционалних капацитета у суочавању са увећаним друштвеним интеракцијама. Тиме се отвара широко поље анализе деловања институција унутар различитих политичких система и њиховог усклађивања са савременим трендовима и увећаним потребама грађана. Са повратком институција у средиште политикологије, локална самоуправа, део општег институционалног оквира и најнижа инстанца у вертикалној организацији власти изнова постаје предмет интересовања већег броја истраживача у области политичког система.<sup>1)</sup> Уводе се нови модели проучавања институција, кроз посматрање последица институционалног и нормативног оквира, а појачани захтеви за децентрализацијом и очувањем локалних идентитета отварају простор за модернизацију и ефикасније деловање локалне самоуправе.

### МЕТОДЕ И ЦИЉЕВИ

Основу предмета овога рада чини локална самоуправа, могућности њене модернизације и усклађивања са постојећим оквиром пруженим у кључним међународним документима и конвенцијама, комунитарном праву, како би се пружио јаснији увид у најопштије моделе и стратегије њеног развоја. Генерална хипотеза у овом раду је да модернизација локалне самоуправе представља значајан део општих, друштвених и институционалних промена. Овај рад је теоријског карактера те ће се у њему обрађивати различите теоријске поставке и савремени приступи у проучавању модернизацијских процеса и појмова локалне самоуправе, локалне демократије, децентрализације, вертикалне организације власти и европских стандарда у наведеним областима.

1) Stoker, Garry, „Comparative Local Governance“ у Rhodes, R. A. W, Binder, Sarah, A, Rockman, Bert, A, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006, стр. 495-513.

## ТЕОРИЈЕ И ОБЛИЦИ МОДЕРНИЗАЦИЈЕ

У најширем, друштвеном контексту, модернизација представља процес, путем којег се постојеће вредности замењују увођењем нових. У том смислу, модернизација је поливалентан и вишеслојни процес који обухвата динамику структурних и системских промена, од економских, технолошких, политичких, до демографских, образовних, културних и вредносних оријентација, па све до свакодневног начина живота. Сам термин модернизација садржи мноштво различитих појава и, захватајући сложена питања диференцијације, индивидуализације и рационализације.<sup>2)</sup> За разлику од глобализације и пратећих процеса, деглобализације и локализације<sup>3)</sup> који у великој мери теку спонтано и са неизвесним последицама, модернизација се одвија под утицајем субјективних чинилаца и свесних, организованих подухвата модернизацијских актера.<sup>4)</sup> Из тог разлога, наглашену улогу у модернизацији имају вредносне оријентације, модернизацијски капацитети покретача и пројектаната промена, нарочито елита. Културно-образовни ниво и демократска социјализација поменутих актера, умногоме одлучују о модернизацијским токовима, исходима и резултатима.

Идејна исходишта модернизације могу се пронаћи у епохи просветитељства, подстицањем прогреса и филозофијом рационализма, афирмацијом приватног власништва и „природног права“, политичке и друштвене еманципације личности, демократске отворености и надметања у економској и политичкој сфери. На тим идејама утемељује се вишевековни развој западног грађанског друштва (епоха модерне), који протиче у знаку секуларизације (ослобађање од религијских и традицијских догми), рационали-

2) Blokland, Hans, *Modernization and its Political Consequences: Weber, Manheim and Schumpeter*, Yale University Press, 2006, стр. 2.

3) Поједини аутори указују на међузависност глобализације и локализације, а Робертсон (Robertson, Roland) смишља кованицу глокализација (glocalization), како би образложио процес путем кога локални догађаји обликују дешавања у другим крајевима света. Оригинално, термин потиче из јапанске праксе (dochakuka) и односи се на примену и прилагођавање страних решења потребама локалних средина, а у другој половини XX-ог века постаје матрица у унутрашњој организацији јапанских корпорација, што многи струњаци са Запада обележавају као својеврсни облик економске шпијунаже. Ова парадигма се промовише и у многим Западним државама, путем фразе „мисли глобално, делуј локално“, коју је изворно употребио шкотски активиста и градски планер Патрик Гедес у књизи Geddes, Patrick, *Cities in Evolution*, Williams, 1915.

4) Поједини аутори попут Гиденса модернизацију виде као шири процес, док се глобализација третира само као њен део, Гиденс, Ентони, *Последице модерности*, Филип Вишњић, Београд, 2000.

зације (афирмације разума) и свих видова ефикасности, односно сталног увећања људске моћи над природом и друштвеним процесима (иновације, научна, техничка и технолошка рационалност, организација производње и управљање радом итд.).

У XX-ом веку, феномен модернизације постаје доминантна парадигма, посебно у англо-саксонској струји друштвених наука.<sup>5)</sup> У жижи истраживања налази се сплет фактора који воде прелазу од традиционалних и статичких, ка модерним друштвима, од ауторитарних и аутократских, ка демократским политичким порецима. Одбацују се и ранија социолошка гледишта о институционалним реформама, као искључивим и довољним за спровођење модернизације и транзиције у предмодерним друштвима, јер су економске, структурне, информацијске, културне и политичке промене предуслов увођења нових и реформисаних институција, односно не могу се од њих одвајати. У том смислу, потреба за модернизацијом институција најчешће се јавља када одређене институције не могу ефикасно да одговоре на захтеве грађана.

О значају грађанских ставова и вредности за утемељење одређених институција у политичком систему још је у време Антике говорио Аристотел. У осамнаестом веку то је учинио Монтескје, утврђујући да систем владавине и институције на најбољи начин рефлектују слику једног друштва.<sup>6)</sup> Тако се и дефинишу и различите типологије политичке модернизације и транзиције и њихових последица по мерилима успешности и/или неуспешности.

По смеру, садржају и носиоцима, модернизација може бити аутономна (својевитна) или хетерономна (зависна), при чему се прва углавном реализује сопственом стратегијом и ресурсима, материјалним и људским, а друга претежно туђим потенцијалима, с тенденцијом подређивања другим. По сличним мерилима, модернизација може бити демократска, или пак, аутократска и диригована. По ширини обухвата и садржају, модернизација се дели на целовиту (свеобухватна) и парцијалну (делимична), док по дубини постоји радикална и креативна, односно фасадна и имитативна модернизација. Неки истраживачи разликују аутентичне од деформисаних или чак ретроградних облика модернизације, нарочито у

5) Видети рецимо радове Талкота Парсонса, Освалда Шпенглера, Берта Хоселица, Данијела Лернера и Фреда Ворена Ригса.

6) Цит. према, Inglehart, Ronald, Welzel, Christian, *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, 2005, стр. 245.

случајевима великог отпора променама и ретрадиционализацији.<sup>7)</sup> До деформација у модернизацији може доћи и због једностраности и асинхронија у њеном остваривању, ако се на пример, друштвене и политичке промене спроводе, а друштво стагнира или назадује на економском, културном, образовном или информативном праву.

Изузетно позитивно виђење модернизације у контексту глобалних промена пружа Ајзенштат, указујући на адаптивност система измењеним околностима у ширем окружењу<sup>8)</sup>. Он користи тезу чувеног либералног филозофа Карла Попера<sup>9)</sup>, верујући да су могућности трансформације и прилагођавања далеко веће у модернизованим системима, док су затворена друштва мање отпорна на промене и спољашње изазове.

Модернизација је у основи позитивна и неопходна парадигма, посебно код земаља у развоју. Успешност модернизације, а у ужем смислу и транзиције, може бити посматрана низом показатељима, 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.

Политичка модернизација је значајан део општих, друштвених промена, посебно у случају транзиционих држава и односи се на увођење иновација у политички систем. Као специфичан облик демократизације у актуелном периоду, она се односи на промене везане за примат политике над економијом, стварање оквира за владавину права и превазилажење блокаде изазване политичким и идеолошким трзавицама. Тако се о савременим формама политичке модернизације говори као о трансформацији која води од аутократских ка демократским облицима владавине. У случајевима зависне или имитативне модернизације често се јавља тенденција да

7) Од странах аутора који говоре о ретрадиционализацији неопходно је истаћи Зигмунда Баумана и Улриха Бека и њихове радове у зборнику Heelas, Paul, Lash, Scott, Morris, Paul, eds, *Detraditionalization*, Blackwell Publishers Ltd, 1996, а од домаћих рецимо Зорана Видојевића, Видојевић, Зоран, *Транзиција, рестаурација и неототалитаризам*, ИДН, Центар за социолошка истраживања, Београд, 1997; „Неопходност и границе модернизације“, *Токови*, Институт за новију историју Србије, 1993, стр. 43-53.

8) Eisenstadt, S. N, *Tradition, Modernity and Change*, John Willey & Sons, 1973, стр. 27.

9) Попер, Карл, *Отворено друштво и његови непријатељи*, БИГЗ, Београд, 1993.

превагну једнострани и некритички приступи, без озбиљнијих реформских захвата. Фасадна модернизација, не јавља се искључиво услед појачаних спољних притисака, већ и унутрашњих раскола, некомпетентне и корумпиране политичке елите, што смањује могућности за јасније дефинисану реформу.

Аутентична, демократска модернизација поседује два лика: први се односи на модернизацију политичког система, док је друго лице друштвено, оно које би требало да одреди правац и циљ реформи. Многобројни примери и искуства модернизације, показују да су кроз трансформацију најуспешније прошле државе које су у систем унеле иновације које одговарају менталитету, политичком обрасцу и културним карактеристикама грађана. Можда је у овом случају најупутније искористити пример Јапана, где је, у релативно кратком периоду, традиционална, ауторитарна друштвена матрица, замењена новом, либералном. Илустрација овог, може се потражити и у речима МекНила да „Јапан у својој трансформацији дугује понешто традицији од готово две хиљаде година, али и спремности Јапанаца да прихвате туђе обичаје тек након што их прилагоде својима“.<sup>10)</sup> Царски Савет из Меици периода у том је контексту закључио да би знање требало тражити широм света.

### ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА, ВЕРТИКАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Зарад успешне реформе једног сегмента политичког система, у овом случају локалне самоуправе, морају се узети у обзир како спољни захтеви и стандарди у циљу усаглашавања са међународним критеријумима у процесу интеграција, тако и друштвено-политичке и културне карактеристике, како би се реформски и модернизацијски процеси остварили на успешан и адекватан начин.

У научној литератури која захвата питање локалне самоуправе, постоје многобројна одређења, типологије и дефиниције. Поменуте разлике јављају се и услед постојања диферентних модела и облика децентрализације. Најчешће, реформе у областима локалне самоуправе и шире, децентрализације се спроводе да би се остварили одређени циљеви, у неким случајевима политички, негде економски, док се у савременим друштвима тежи јачању де-

10) McNeill, William, *The Rise of the West: A History of the Human Community*, University of Chicago Press, 1992, стр. 791.

мократије и повећавању партиципативне улоге грађана у локалним пословима. Из угла делиберативних и коминитаристичких теорија, улога локалне самоуправе је да кроз едукацију и форме непосредне и полунепосредне демократије укључи грађане у процес политичког одлучивања. С друге стране, функционалистички и структуралистички приступи локалну самоуправу третирају као скуп институција које су сервис грађана, а чији је примарни циљ ефикасност у пружању услуга.<sup>11)</sup> Сходно овим тумачењима и у најопштијој форми, локална самоуправа се може дефинисати као облик преноса надлежности и послова, од централних ка локалним нивоима власти, с циљем приближавања процеса доношења одлука грађанима. Локални органи, с једне стране олакшавају приступ грађана институцијама, док с друге стране централна власт функционише боље уколико постоји деволуција, одређени пренос надлежности на локалне инстанце.

Услед блискости и непосредне везе са грађанима, локална самоуправу сачињава мноштво компоненти, а учестале интеракције власти и становника чине појам социолошким и просторним, а тек након тога правним и политиколошким.<sup>12)</sup> Поједини аутори указују да је немогуће створити неку општу теорију локалне самоуправе јер је сам појам исувише комплексан и захвата широк спектар питања.<sup>13)</sup> Франческо Кјелберг, из тог разлога, покушава да ограничи поље проучавања локалне самоуправе на три области помоћу којих је могуће утврдити степен њене развијености у политичком систему, а то су: слобода или степен аутономије, демократичност или отвореност према грађанима, односно могућност њихове директне и непосредне партиципације и ефикасност као способност да се одговори на захтеве корисника локалних сервиса.<sup>14)</sup> Нагласак на политичку партиципацију и демократичност локалне самоуправе стављају и многи домаћи аутори, па тако и политиколог Снежана Ђорђевић истиче посебно место грађана у доношењу локалних од-

11) Vetter, Angelika, Kersting, Norbert, „Democracy versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms Across Europe“, Vetter, Angelika, Kersting, Norbert, eds, *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Urban Research International 4, Leske + Budrich, 2003, стр. 11.

12) Ђорђевић, Снежана, *Ренесанса локалне власти – упоредни модели*, Чигоја штампа, Београд, 2002, стр. 30.

13) Kjelberg, Francesco, „The Changing Values of Local Government“, *Annals of American Academy of Political and Social Sciences: Local Governance Around The World*, July/1995, Sage Publications, 1995, стр. 42.

14) Kjelberg, Francesco, исто, стр.

лука, а локална самоуправа представља оличење њихових слобода, политичке и друштвене еманципације.<sup>15)</sup>

Луиђи Бобио је моделе вертикалне организације власти, разделио на четири типа: зависне сепаративне, кооперативне и компетитивне.<sup>16)</sup> У оквиру зависног модела, локалне инстанце функционишу као агенти виших нивоа власти и у потпуности су зависне и подређене њиховим одлукама. То се односи и на фискалну зависност, пошто у централизованим политичким системима расподела средстава у потпуности тече одозго, тако да локална самоуправа, односно њене јединице немају могућност остваривања сопствених прихода, а у ситуацијама када таква могућност постоји, онда су они минимални. Модел сепарације тежиште ставља на што јаснију расподелу надлежности различитих нивоа власти. Идеалнотипски модел сепарације власти подразумевао би чисто уставно, законско и институционално прецизирање надлежности, које се не преплићу и остварују унутар више инстанци. Овако савршена расподела надлежности у пракси још није остварена, али многобројни емпиријски показатељи иду у прилог тези да у системима са више раздвојеним надлежностима и где је њихово преплитање сведено на најмању могућу меру, постоји далеко већа ефикасност рада политичких институција и органа управе. Кооперативни модел се односи на повећавање флексибилности, како би се лакше одговарало на проблеме у систему. За разлику од модела сепарације, употреба модела кооперације омогућава да се питања код којих постоји заинтересованост више нивоа одлучивања решавају договором или сарадњом. Самим тим, граница која у моделу сепарације постоји између локалних и централних институција, код кооперативног модела је далеко тања. Последњи, компетитивни модел јавља се у ситуацијама несагласности различитих нивоа у вертикалној организацији власти, који се између себе боре за примат и примену решења која иду у њихову корист.

15) „Локална самоуправа је систем организације локалне власти ( у чијем избору грађани непосредно учествују) и путем кога одлучују о општим и најважнијим политичким питањима те заједнице. Локална самоуправа је еманација слободе грађана и реализација је узбудљивог чина преношења суверенитета власти, који неотуђиво припада само грађанима, на њихове представнике који одлучују и пружају грађанима услуге“ Ђорђевић, Снежана, „Систем локалне самоуправе у Србији“, у Дамјановић, Мијат, ур, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Палго центар, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 241.

16) Bobbio, Luigi, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza, 2002.



Када је реч о децентрализацији, која се не мора искључиво односити на локалну самоуправу, већ је она шира (захвата и питања федерализма, регионализма и територијалне аутономије) и ту постоје различити облици, типови и модели. Према најопштијој подели можемо разликовати административну, политичку, фискалну и територијалну децентрализацију. Административна децентрализација је облик где нецентрални органи делују као агенти виших нивоа одлучивања. Уколико у систему постоји више тих нивоа, структура тих односа је прецизно и хијерархијски утемељена и сваки виши ниво обавља послове контроле и надзора нижег. Насупрот административне, политичка децентрализација означава могућност да нецентрални органи врше неке надлежности самостално и без уплива централних органа. Ово се односи и на самостално доношење одређених политичких одлука. Осврћући се на питање федерализма, Рикер федерално државно уређење дефинише као систем који мора имати најмање два нивоа одлучивања и где сваки од њих мора поседовати барем једну аутономну надлежност, која мора бити уставно, односно правно и политички гарантована.<sup>17)</sup> Слично је и са локалном самоуправом, јер ако она не поседује одређене изворне надлежности и послове које самостално обавља, поставља се питање да је уопште могуће говорити о самоуправи?

И код политичке децентрализације постоје различите типологије. Тако, Данијел Трајсман у облике политичке децентрализације сврстава конститутивну, децентрализацију у доношењу одлука и представнички тип. Конститутивна децентрализација се односи на формално-правне гаранције да локална самоуправа и друге нецентралне инстанце могу обављати одређени делокруг послова самостално. Децентрализација у одлучивању значи да се политичке одлуке не доносе унутар једног центра, већ да у том процесу паралелно учествује више инстанци, док представнички тип омогућава бирачима да своје представнике селекују и на нижем, нецентралном нивоу.<sup>18)</sup> Фискална децентрализација истовремено означава могућност се порези и таксе прикупљају у оквиру више инстанци, али и да се редистрибуција буџетских средстава одвија према свим инстанцама.

17) Riker, William, H, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little Brown Publishing, 1964.

18) Treisman, Daniel, „Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization“, *Cambridge Series in Comparative Politics*, Cambridge University Press, 2007, стр. 25.

Поред ове поделе вредна је помена и типологија четворице аутора, јер они поред делегације и деволуције у облик децентрализације убрајају и деконцентрацију, као облик административне децентрализације.<sup>19)</sup> Ова подела је атипична, јер већина истраживача прави јасно разликује децентрализацију и деконцентрацију.

### ЛОКАЛНО УПРАВЉАЊЕ И ЛОКАЛНА ДЕМОКРАТИЈА

Савремени приступи у истраживању локалне самоуправе, разматрају и знатно шири концепт локалног управљања, који се не односи искључиво на процес одлучивања, већ и на формулисање јавних циљева и колективних акција на локалном нивоу.<sup>20)</sup> Локално управљање је модел путем којег се тежи јачању демократије и чији се савремени облици интерпретирају као облик дисперзије политичког утицаја од представничких политичких институција ка грађанима. У том смислу појам локалног управљања обухвата не само област пружања услуга грађанима, већ и стварање предуслова за квалитетан живот у локалним заједницама: отварање простора за толеранцију, дијалог, креирање грађанских асоцијација и мрежа, као и истицање демократских и партиципативних стратегија. Сходно том схватању, локалне заједнице представљају базично тле демократске социјализације, или како га је Де Токвил у свом класичном делу „Демократија у Америци“ назвао „плодним пољем за изградњу демократских ставова и политичке културе.“<sup>21)</sup> Слично њему и Роберт Дал указује да „ширење скале у процесу одлучивања, не мора неизбежно водити губитку политичке моћи, али може пружити грађанима значајнију контролу тих процеса у питањима која су битна за њихов свакодневни живот.“<sup>22)</sup> И код класика политичке мисли истиче се значај политичке партиципације. Код Русоа и Мила, политичка партиципација се не одређује искључиво као могућност да грађани буду репрезентовани преко бираних пред-

19) Rhodes, R, A, W, Carmichael, P, McMillan, J, Massey, A, *Decentralising the Civil Service: From unitary state to differentiated polity in the United Kingdom*, Open University Press, Philadelphia, 2003, стр. 15.

20) McCarthy, Nancy, “Collective Action and Property Rights for Sustainable Development: Local-Level Public Goods and Collective Action”, 2020 Vision, for Food, Agriculture and the Environment, [http://www.ifpri.org/sites/default/files/pubs/2020/focus/focus11/focus11\\_04.pdf](http://www.ifpri.org/sites/default/files/pubs/2020/focus/focus11/focus11_04.pdf).

21) De Tocqueville, Alexis, *Democracy in America*, Signet Classics, 2001.

22) Dahl, Robert, „ A Democratic Dilemma: System Effectiveness Versus Citizen Participation”, *Political Science Quarterly*, vol. 109, no. 1, The Academy of Political Sciences, 1994, стр. 23-34.

ставника. Она би требало да постоји на свим друштвеним нивоима, где спада и локални, а њен основни циљ је укључивање што већег броја грађана у јавне послове и доношење одлука.<sup>23)</sup>

Из угла теорије управљања, децентрализација се не види само као деволуција и пренос одређених надлежности, већ ту постоји јасно дефинисана и прецизна расподела функција и овлашћења централних и локалних инстанци.<sup>24)</sup> Услед ширине процеса које захвата, стратегија управљања подразумева употребу многобројних механизма и захтева укључивање што већег броја актера у процес доношења одлука.<sup>25)</sup> Међутим, кључни проблем управљања је што неки од тих механизма, као што су неформално институционализовани аранжмани (попут мрежа и асоцијација) доводе у питање формално утврђене (уставне, законске норме и сл. акти), које су такође витални за демократију и легитимитет политичких процеса.

Из историјске перспективе постоје многобројна искуства у развоју локалне демократије, где се први облици самоуправе јављају већ у најранијим фазама друштвеног развоја. Грађанске скупштине као својеврстан облик непосредне демократије, настају још у време првих цивилизација, Месопотамије и Асирије, да би до пуног изражаја и сјаја дошле у *polis*-има античке Грчке.<sup>26)</sup> У наведеним случајевима развој самоуправе је текао одоздо, од самих грађана и имао је еволутивни карактер. Међутим, примери деволуције и преноса надлежности са највиших нивоа власти ка локалним јединицама зачети су у Риму, где је зарад одржавања јавног поретка Цезар формирао *кохорте*, војне јединице са задатком да се старају о безбедности у градовима Царства.

До пуне афирмације процеса децентрализације и стварања модерних облика локалне самоуправе долази у средњевековној Бри-

23) Blokland, Hans, „Are There Democratic Alternatives to Parliamentary Democracy” у *Modernisation and its Political Consequences*, op. cit. стр. 201.

24) Cheema, G. Shabbir, Rondinelli, Denis, eds, *Decentralising Governance: Concepts and Practices*, Brookings Institution Press, 2007.

25) Peters, Guy, Pierre, John, „Governance Without Government: Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration and Theory*, J-PART, vol. 8, no. 2/1998, Oxford University Press, 1998, стр. 224.

26) Видети, рецимо интересантне студије Џона Кина, Keane, John *Life and Death of Democracy*, Simon & Schuster, 2009. и Џона Дана, Dunn, John, *Setting the People Free: The Story of Democracy*, Atlantic Books, 2006, као и расправу која је уследила, а у којој Кин говори о првим облицима локалне демократије који су се јавили још у најстаријим цивилизацијама, Месопотамији и Асирији, да би их касније Феничани пренели на подручје античке Грчке, Keane, John, „Letters to the Editor”, *National Interest*, no. 107, May/June 2010.

танији, кроз народни отпор круни и борби за пуно остварење начела суверености народа. У каснијим периодима, овај пример је послужио и другим европским народима да крену сличним путем, па су се тако развијали диферентни облици локалне самоуправе и децентрализације широм континента што је до пуног изражаја дошло са развојем трговине у касном феудализму.<sup>27)</sup>

Овде је очигледно да изградња локалне самоуправе представља двосмеран процес, који нема линеарну и унапред одређену путању, и с једне стране усмерен је према потребама локалног становништва, док се истовремено обезбеђује једноставнији рад централних органа. Многобројни аутори који се баве питањем децентрализације на основу компаративних искустава различитих политичких система кроз мерење деловања институција, указују да државе са израженијом децентрализацијом и већом аутономијом локалних заједница постижу далеко боље резултате. Покушавајући да развије модел за излаз из тешкоћа са којима се суочавају модерна друштва и многобројни политички системи, Шарф је као критичну тачку одредио управо координацију рада централних и аутономних локалних органа.<sup>28)</sup>

### ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ У ОБЛАСТИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Европски стандарди подразумевају одређену врсту критеријума које Европска Унија и континенталне међународне организације, попут Савета Европе, ОЕБС-а итд. успостављају у циљу демократизације и хармонизације националних правних и политичких система широм Европе. Међународне, одн. регионалне организације уводе најопштије стандарде, кроз повеље, конвенције и сл, док су стандарди Европске Уније другачији, јер кроз процес придруживања државе преузимају обавезу да усвоје велики број правних прописа и регулатива. Примена поменутих стандарда у

27) Многобројни страни и домаћи аутори поентирају позни феудализам као период у коме је дошло до наглог развоја градова, што је касније умногоме одредило даљи развој локалне самоуправе. Од иностраних истраживача то чине, рецимо Роудс, Стоуер итд, а од домаћих Душан Павловић.

28) Scharp, Fritz W, *Community and Autonomy: Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe*, Publication Series of the Max Planck Institute for the Study of Societies, Frankfurt, 2010.

случају транзиционих система, допринела је децентрализацији и демократизацији локалне политике и бољем разумевању потреба локалних заједница.

Међутим, ако питање локалне самоуправе и локалног развоја у ЕУ померимо од транзиционих ка развијеним политичким системима, можемо уочити да ту постоје опречни ставови и дилеме. С једне стране, оптимисти су уверени да ће процес европских интеграција неизбежно водити фрагментацији и дифузији политичке моћи, са наглашенијом улогом регионалног и локалног нивоа.<sup>29)</sup> Песимисти и критички настројени теоретичари негирају ово гледиште, хипотезом да ће европске интеграције допринети централизацији држава чланица. Узрок се тражи у преносу државног суверенитета на комунитарни ниво, те ће државе тежити да тај губитак политичке моћи надоместе преузимањем одређених функција од регионалних и локалних структура.<sup>30)</sup>

Када је реч о локалним институцијама и локалној самоуправи у ЕУ, модел управљања на више нивоа теоријски је разрадио Гери Маркс да би образложио структуралне и системске промене у ЕЗ, одн. ЕУ од 1988. године.<sup>31)</sup> Дотадашње теорије европских интеграција су у потпуности биле засноване на теоријама међународних односа, а значајна новост Марксове теорије је комбиновање модела унутрашње и спољне политике. Маркс је модел управљања на више нивоа дефинисао као „систем сталног преговарања између више нивоа власти у оквиру различитих територијалних јурисдикција.“<sup>32)</sup> Ту је видљиво да овај концепт поседује и хоризонталну и вертикалну димензију, јер са једне стране обухвата нарастајућу међузависност институција на различитим територијалним нивоима, док с друге стране истиче међузависност политичких институција и ванинституционалних актера. Нешто касније, Џејмс Росенау је покушао да утврди да ли се Марксов модел управљања може искористити као механизам за превазилажење притивречности „фраг-

29) Видети рецимо, Bogdanor, Vernon, *The Blackwell Encyclopedia of Political Science*, Blackwell Publishing, 1991.

30) Видети у Peter, John, *Local Governance in Western Europe*, Sage Publications, 2002, стр. 65.

31) Marks, Gary, Hooghe, Liesbet, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, 2001.

32) Marks, Gary, Francois, Nielsen, Ray, Leonard, Salk, Jane, „Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union“ у Marks, Gary, Scharpf, W, Fritz, Schmitter, C, Philippe, Streck, Wolfgang, eds, *Governance in the European Union*, Sage Publications, 1996, стр. 40-63.

миграције<sup>33)</sup> У том смислу, Росенау указује да се систем састоји од различитих „сфера ауторитета“, које су утврђене било формалним или неформалним нормама. Његова критика теорије вишедимзионалног управљања усмерена је на оне ставове, по којима постоји јасно хијерархијски установљена структура односа у вертикалној организацији власти. По његовим речима модел вишедимзионалног управљања поседује многе вредности, али не може се у потпуности применити на читав низ нових односа у глобалном поретку, те „управљање захтева знатно више од формално утврђене хијерархије предложене моделом вишедимзионалног управљања, док систем сфера ауторитета пружа веће могућности јер у неким случајевима заобилази формалну хијерархију. Неки од облика управљања захтевају већу аутономију за поједине нивое, па је стога неопходно одступити од прецизне и хијерархијске поделе надлежности.“<sup>34)</sup>

Уколико посматрамо еволуцију политичког система ЕУ, можемо уочити да су се истовремено развијали и задржали како формални, тако и неформални облици удруживања и сарадње на свим нивоима. Ни локална самоуправа се не може издвојити из те опште слике. Први облици удруживања јединица локалне самоуправе зарад промоције заједничких интереса и циљева на просторима Европе, јавили су се након XX светског рата и претходили су интеграцијама. Мотив за формирање Савета европских општина (Council of European Municipalities, CEM, 1951.), била је послератна обнова ратом разорене Европе и активно укључивање локалних лидера у тај процес. Пошто је процес регионализације у Западној Европи већ узимао замаха, тежило се и укључивању регионалних структура у организацију, што се и догодило 1981. године, па је назив промењен у Савет европских општина и региона (Council of European Municipalities and Regions, CEMR). Нешто касније, као конкурентске организације, јавиле су се Стална конференција локалних и регионалних власти Европе (Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe) и Међународна унија локалних власти (International Union of Local Authorities).

33) Фрагментација је термин који Росенау употребљава да би указао на супротстављене и контрадикторне силе које с једне стране прате глобализацију, централизацију и интеграцију и са друге стране локализацију, децентрализацију и фрагментацију, Rosenau, James N, *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization*, Princeton University Press, 2003.

34) Rosenau, James, N, „Governing the Ungovernable: The Challenge of Global Disaggregation of Authority“, Research Forum Regulation and Governance Paper, стр. 88-97, 2007.

Питањима развоја и хармонизације локалне самоуправе нарочито се бави Савет Европе, који је 1985. године усвојио Европску Повељу о локалној самоуправи, конвенцију којим се утврђују најопштија начела и смернице за њену даљу модернизацију у европским државама. Након тога, уследио је низ докумената који на подробнији начин и у одређеним областима утврђују стандарде у циљу демократских реформи и активне грађанске партиципације у локалним заједницама.<sup>35)</sup>

Поред поменутих организација, постоји и читав низ тела и програма ЕУ који захватају подручје локалне самоуправе. Релевантан пример је програм подршке јачања управљачких капацитета у земљама у развоју (Support for Improvement in Governance and Management, SIGMA). Фонд је формиран с циљем унапређивања механизма контроле локалних институција, првенствено финансија.

Неопходно је истаћи и значај локалне самоуправе за коришћење предприступних фондова ЕУ. Дobar егземплар је *Инструмент за предприступну помоћ* (IPA), који је оформљен 2007. године, као финансијска подршка реформама. У оквиру програма, преко којег се финансирају различити развојни пројекти, једна од кључних тачака је модернизација јавне управе и локалне самоуправе и њихово усклађивање са комунитарним правом (*acquis communautaire*)<sup>36)</sup>

**Petar Matic, Aleksandra Mirovic**

## LOCAL GOVERNMENT IN MODERNIZATION CONTEXT

### Summary

*This article basically deals with issues of modernization, local government and decentralization in contemporary political science theories. The primary objective of authors is to provide some theoretical underpinings on these questions, regarding arguments that nowadays local government reform is one of critical elements in both social and political development. The key standards in field are*

35) На конференцији одржаној 1991. године, министри из 23 државе задужени за ресор локалне самоуправе усвојили су резолуцију о „демократској партиципацији и контроли“, која се односи на учешће грађана у локалним пословима и њихово право да буду консултовани око питања која имају утицај на њихов свакодневни живот. Извор: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CDLR/LocReg&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

36) Будимир, Бранко, „Финансијска помоћ Европске Уније и улога локалне самоуправе“, *Агенда – часопис за јавну управу и локалну самоуправу*, 2/2010, Палго центар, 2010, стр. 8.

given in EU regulations as well as in regional organizations conventions. These standards and unification processes all across Europe have significantly changed territorial organization and local government in all transitional countries. Modernization of local government, including local democracy, citizens participation and new forms of governance according to mentioned European standards still remain as one of key objectives in integration process.

*Key words: Modernization, Local Government, Local Democracy, Decentralization, Local Governance, Participation, European Standards, Integrations, Institutions, Political System.*

### ЛИТЕРАТУРА

- Bobbio, Luigi, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza, 2002.
- Bogdanor, Vernon, *The Blackwell Encyclopedia of Political Science*, Blackwell Publishing, 1991.
- Cheema, G. Shabbir, Rondinelli, Denis, eds, *Decentralising Governance: Concepts and Practices*, Brookings Institution Press, 2007.
- Dahl, Robert, „A Democratic Dilemma: System Effectiveness Versus Citizen Participation”, *Political Science Quarterly*, vol.109, no. 1, The Academy of Political Sciences, 1994.
- Dunn, John, *Setting the People Free: The Story of Democracy*, Atlantic Books, 2006.
- Geddes, Patrick, *Cities in Evolution*, Williams, 1915.
- Inglehart, Ronald, Welzel, Christian, *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, 2005.
- Keane, John *Life and Death of Democracy*, Simon & Schuster, 2009.
- Kjølberg, Francesco, „The Changing Values of Local Government“, *Annals of American Academy of Political and Social Sciences; Local Governance Around The World*, July/1995, Sage Publications, 1995.
- Marks, Gary, Scharpf, W, Fritz, Schmitter, C, Philippe, Streck, Wolfgang, eds, *Governance in the European Union*, Sage Publications, 1996.
- Marks. Gary, Hooghe, Liesbet, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, 2001.
- McCarthy, Nancy, “Collective Action and Property Rights for Sustainable Development: Local-Level Public Goods and Collective Action”, 2020 Vision, for Food, Agriculture and the Environment, [http://www.ifpri.org/sites/default/files/pubs/2020/focus/focus11/focus11\\_04.pdf](http://www.ifpri.org/sites/default/files/pubs/2020/focus/focus11/focus11_04.pdf).
- Peter, John, *Local Governance in Western Europe*, Sage Publications, 2002.



- Peters, Guy, Pierre, John, „Governance Without Government: Rethinking Public Administration“, *Journal of Public Administration and Theory*, J-PART, vol. 8, no. 2/1998, Oxford University Press, 1998.
- Rhodes, R. A. W., Carmichael, P., McMillan, J., Massey, A., *Decentralising the Civil Service: From unitary state to differentiated polity in the United Kingdom*, Open University Press, Philadelphia, 2003.
- Rhodes, R. A. W., Binder, Sarah, A., Rockman, Bert, A., *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006.
- Riker, William H., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little Brown Publishing, 1964.
- Rosenau, James N., *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization*, Princeton University Press, 2003.
- Rosenau, James N., „Governing the Ungovernable: The Challenge of Global Disaggregation of Authority“, *Research Forum Regulation and Governance Paper*, 2007.
- Scharp, Fritz W., *Community and Autonomy: Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe*, Publication Series of the Max Planck Institute for the Study of Societies, Frankfurt, 2010.
- Treisman, Daniel, „Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization“, *Cambridge Series in Comparative Politics*, Cambridge University Press, 2007.
- Vetter, Angelika, Kersting, Norbert, „Democracy versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms Across Europe“, Vetter, Angelika, Kersting, Norbert, eds, *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Urban Research International 4, Leske + Budrich, 2003,
- Будимир, Бранко, „Финансијска помоћ Европске Уније и улога локалне самоуправе“, *Агенда – часопис за јавну управу и локалну самоуправу*, 2/2010, Палго центар, 2010.
- Дамјановић, Мијат, ур, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Палго центар, Магна агенда, Београд, 2002.
- Ђорђевић, Снежана, *Ренесанса локалне власти – упоредни модели*, Чигоја штампа, Београд, 2002.

### Resume

*This article deals with local government in contemporary modernization and transition processes. The authors are focused on theoretical explanation of local government modernization in wider integration processes. In first part, authors main hypothesis is that successful modernization has to be build bothly on positive experiences of developed systems and some elements of history, tradition and heritage. This hypothesis can be proved by relevant examples in historical perspective. Second part mainly di-*

*scuss about theoretical explanations of local government, decentralization and vertical organization of power. Generally speaking, all these phenomenas are complex and almost impossible to comprehend into single theory, so authors provide some of most recognized definitions in fields. Presently, local governance and local democracy are seen as predominant features provided by authors dealing with local development. Strenghtening of citizens participation on local level is one among critical stakeholoders both in developed and developing political systems. Third part is about these trends. Finally, in last part of text, disscusion is on European standards in scope of local government, organization of power and multilevel governance. Aurhors conclude, that in cases of transitional systems, implemen-tation of EU standards has led towards better understand-ing of local government importance and its development.*

---

Овај рад је примљен 18. јуна 2011. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 8. августа 2011. године.