

*Др Дарко Голић\*,  
Правни факултет за привреду и правосуђе,  
Привредна академија Нови Сад*

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 352

*Рад примљен: 14.03.2014.*

*Рад прихваћен: 04.04.2014.*

## **МЕЂУОПШТИНСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ КАО ПОЛУРЕГИОНАЛНЕ (КВАЗИ)ВЛАСТИ\*\***

**Апстракт:** У овом раду су приказани облици интегрисане међуопштинске сарадње у појединим европским земљама који имају одређена обележја регионалног нивоа власти. На основу анализе различитих појавних облика, приказана су заједничка обележја наведених заједница, с посебним освртом на њихов функционални аспект. Имајући у виду да се потребе за регионалним планирањем, координацијом локалних политика и вршењем служби регионалног карактера остварују путем различитих институционалних решења, указали смо на могућност да се, без задирања у постојеће основе територијалне организације, обезбеди одговарајући институционални и децентрализовани облик њиховог остваривања. Иако се ентитети који настају путем оваквих облика међуопштинске сарадње не могу означити територијално-политичким, односно институционалним регионима, они то јесу у функционалном смислу.

**Кључне речи:** међуопштинска сарадња, регионализација, локална самоуправа.

### **1. Увод**

Међуопштинска сарадња путем које настају заједнички органи, службе или удружења може се означити интегрисаном сарадњом. Најчвршћи облик сарадње, који по својим обележјима умногоме подсећа на посебан ниво локалне самоуправе, односно, на виши ниво власти, чије функције превазилазе друге облике међуопштинске сарадње – представља тзв. полурегионалне (квази)власти. Иако се може подвести под форму сталних организација као интегрисаног облика сарадње, путем њега

\* g.darko83@gmail.com

\*\* Рад је настао у оквиру истраживања приликом израде докторске дисертације одбрањене на Правном факултету у Нишу, 15.11.2013. године.

се остварују 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 локалне јавне службе. Као такав, 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 наведених облика - карактер сталне организације 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, резултат је међуопштинске сарадње, а не територијалне реорганизације. Међуопштинске заједнице могу представљати алтернативу увођењу новог нивоа власти у државама које га не познају и чије би увођење захтевало корените и политички осетљиве промене у вертикалној организацији власти, каква је и Србија.

## 2. Условљеност регионалног међуопштинског повезивања

Основни разлози настанка интегрисаних облика међуопштинске сарадње јесу потреба за вршењем јавних служби у погледу којих постоје ограничени ресурси локалних самоуправа, као и потреба за повезивањем у оним срединама где постоје чвршће природне, економске или друштвене везе, или међузависност између општинских јединица.<sup>1</sup> Интензитет потреба одређује и степен и опсег интеграције. Поповић даје одређење усмереног простора као једног од критеријума регионализације, који у овом контексту посматрамо као један од основних фактора повезивања. „Главни регионални град врши размену са селом и мањим градовима сателитима који му гравитирају. На тај начин се образује регион око главног регионалног града. Пошто се заснива на појму односа и веза и размене,

1 Илић (2001: 130–131) наводи проблеме до којих долази у случајевима спајања већег броја насеља која представљају посебне општине у једну агломерацију коју не прати промена територијалне организације. Свака општина представља целину за себе која не стоји ни у каквом посебном односу са осталим општинама у агломерацији. Периодични састанци градоначелника и други форуми не резултирају доношењем правно обавезујућих аката. Посебне организације изискују и веће трошкове. Положај општина које се налазе у центру агломерације је тежи јер су њихове обавезе у погледу одређених служби (школе, болнице, позоришта, библиотеке, комуналне службе) које користе становницима целе агломерације много веће. 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.

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“ (Поповић, 1983: 15).

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 повезаних јединица, нешто израженији код овог облика сарадње, долази се до истог оног критеријума који условљава настанак региона као посебних аутономних или самоуправних територијалних заједница (Ђурђевић, 2003: 33), 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 (пример Холандије, Француске, Белгије, Финске, Шведске).

Децентрализација је један од основних фактора који узрокује потребу за интегрисаном сарадњом. Локалне самоуправе, које су снабдевене већим надлежностима, нису увек способне да своје послове обављају на уједначен начин, односно природа тих послова захтева шири територијални или популациони основ. По правилу, полурегионалне заједнице настају у оним системима где локална самоуправа располаже већим нивоом надлежности. Централизована локална самоуправа лишена је могућности да путем међусобног повезивања ствара заједнице које би имале нека регионална обележја у функционалном смислу. 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 тог прилагођавања 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“ (Димитријевић, 2005: 91).

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 представљале су прве облике ширег повезивања људских заједница (Ђурђевић, 2003: 33). 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 или вршење послова ширег опсега од постојећих јединица локалне самоуправе данас представља изузетак у односу на институционализацију неког вишег нивоа.<sup>2</sup> Регионалне међуопштинске заједнице пре представљају додаток постојећем вишестепеном уређењу, где оно показује извесне слабости (Холандија, Француска, Белгија, Шведска) или облик његове делимичне замене у условима једноступене самоуправе (Финска).<sup>3</sup> Децентрализовано вршење 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. 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>4</sup> Из овог случаја, скоро по правилу можемо искључити промене до којих је

2 Пусић наводи два структурална одговора на питање величине локалних јединица: степеновање и повезивање. Модерна тенденција је према мањем броју ступњева јер такве „самоуправе над самоуправама“ често знају развити централистичке тенденције, које гуше аутономију основних јединица. Као основне предности повезивања наводи већу еластичност и прилагодљивост (Пусић, Иванишевић, Павић и Рамљак, 1988: 280).

3 О облицима интеграције локалних самоуправа више у: Иванишевић (2009: 669–719).

4 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 смањен са 2.500 у 1952. години на 278, док је мапа округа остала иста каква је постојала још у седамнаестом веку). (Комшић, 2007: 132)

долазило путем одређених револуционарних захвата у контексту крупних друштвено-економских и политичких промена. Ма колико теоријски било оправдано, економски исплативо, демократски легитимисано, увођење нових нивоа најчешће је отежано услед страха од настанка сепаратистичких тенденција, повећања административног апарата и јавне потрошње, оскудних ресурса или пак „пражњења“ садржаја локалне аутономности. Чак и тамо где би се увођењем посебног нивоа створила потребна основа за додатну децентрализацију, то није ишло на уштрб локалне аутономије, или се пак водило рачуна да то буде у одређеном избалансираном облику (пример Француске или Холандије).

Урбанизација посебно условљава потребу за стварањем међуопштинских заједница које би преузеле надлежности планирања, координације и вршења служби од заједничког интереса. Наиме, динамичност урбанизације од средине двадесетог века наовамо, поспешена наглим развојем индустрије, саобраћаја, трговине, услужних делатности, 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, 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>5</sup> Такође, у тзв. сателитским насељима одвојено је место становања од места рада, место у којем се остварује зарада није и место у којем се троши њен претежни део, односно место где се плаћа порез, непостојање координације и планирања може да створи саобраћајне, комуникационе, еколошке, комуналне проблеме, могућност диференциране фискалне политике локалних власти ствара конкуренцију и може да произведе конфликт међу зависним заједницама итд. Поред економских, социјалних и политичких последица које овај процес може да има, он отвара и питање правног положаја таквих средина, што може да резултира, у најопштијем, правном интеграцијом центра и периферије у једну унитарну јединицу или јединицу вишег степена, увођењем политипске локалне самоуправе, са посебним положајем

---

<sup>5</sup> Више о томе у: Илић (2001: 104–106 и 129–137).

градских јединица, формирањем посебних управних органа...<sup>6</sup> Ипак, постоје и случајеви где не постоје посебне јединице које би обухватале и градски центар и подручја која му гравитирају. Уосталом, чак и 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 представљају нужно решење, што потврђује пракса у свим заједницама које карактеришу напред описана својства.<sup>7</sup> Основна поља интеграције углавном су урбанистичко, просторно, развојно, стамбено планирање, службе од заједничког интереса (градски саобраћај, снабдевање водом, канализациони системи, средње образовање, секундарна здравствена заштита, одређена поља социјалне заштите, координација фискалне политике - политике пореских стопа, политике цена јавних добара итд). Овакве интеграције захтевају комплексан организациони апарат, са одређеном политичком легитимацијом, професионални кадар и знатна финансијска средства. Оне некад могу водити и ка настанку гломазних управних апарата у великим градским срединама, односно ка диспропорцији између таквих средина и околине, нарочито у случајевима где су територијално-политичке заједнице у којима се налазе мале, стога није омогућено њихово формирање.<sup>8</sup>

Чврсто интегрисана међуопштинска сарадња која подразумева заједничке органе, функције и средства, укључујући и регионално планирање поспешена је условима приступа финансијским средствима која се реализују у оквиру регионалне политике ЕУ. Она је начин да се подигне квалитет јавних услуга на ниво стандарда ЕУ. Утицај овог фактора видљив је у међуопштинском повезивању у Немачкој, Холандији, Португалији, Финској, али и у земљама које су прошле процес транзиције. Европска структурална политика све више охрабрује међуопштинску сарадњу под принципом партнерства који имплицира и сарадњу између субнационалних власти и приватних чинилаца у имплементацији регионалне развојне политике.

6 Више о томе у: Јовичић (2006: 66 и даље).

7 Пример појединих агломерација у Немачкој, Белгији, Холандији, Француској, Шпанији.

8 Метрополска заједница Билбао највећа је урбана област Баскије, са више од милион становника и са преко 30 општина. Највећи је град Билбао са око 380.000 ст. Без обзира на заједничке економске, социјалне и еколошке изазове, Билбау недостаје градски ниво власти. Популација Метрополитан Билбао представља главни удео аутономне заједнице (50%) и провинције Бисај (85%), па би снажна метрополска администрација лишила ове две власти стварне снаге и утицаја. Постојећа сарадња се остварује путем класичних јавноправних форми које обједињују читав низ локалних служби (Font, Gutiérrez Suárez и Parrado-Díez, 1999: 19-21).

### 3. Компаративни преглед регионалних међуопштинских заједница

Полурегионалне заједнице постоје у неколико европских држава. Иако у свакој од њих оне поседују и посебна обележја, постоји неколико аспеката који су им заједнички, а на основу којих се могу извући закључци о карактеру овог облика међуопштинске интеграције. 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. Поред вршења мноштва заједничких јавних служби, ови облици поседују и стратешке функције, укључујући и јавна овлашћења. То су углавном функције планирања (просторно, урбанистичко, развојно планирање у надлежности локалне самоуправе) и координације локалних политика. С обзиром на то да представљају јавноправне колективитете, закон који их установљава као могуће облике удруживања скоро увек 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, облике партиципације, обезбеђење политичког легитимитета. Интегрисани механизми подразумевају посебне органе, у којима партиципирају укључене општине и евентуално други субјекти. По правилу органи укључују једно колективно тело - савет у којем партиципирају општински представници. У погледу одлучивања тог тела не постоје класична решења, углавном су присутни различити облици усаглашавања, већинског или квалификованог одлучивања, потреба за општинским потврђивањем одређених аката итд. Такође, постоје и одређени органи који извршавају одлуке савета и руководе радом заједнице, које савет бира и који му одговарају за свој рад. Чешће су инокосног карактера, мада су могући и другачији случајеви. Поред тога, за обављање послова који су поверени овим заједницама оснивају се службе, организационе јединице, ангажује се особље, успоставља систем унутрашње организације и интерних аката.

Територијални ентитети јавног права, настали путем међуопштинске сарадње у Француској по први пут су установљени законима усвојеним 1968. и допуњеним 1992. године, а реформисани су 1999. године. Деведесет три посто од укупно 36.682 француске општине припада *Communauté* (87,3% од укупног становништва) (УНДП, 2009: 16). Постоје три врсте ових заједница: 1. *Communautés de communes* (СС): руралне општине и мали градови (без законског ограничења величине); 2. *Communautés d'agglomération*: већи градови (укупно више од 50.000 становника, са

градовима од најмање 15.000 становника). Обавезне надлежности јесу: планирање коришћења земљишта, економски развој, стамбена политика, урбанизам и спречавање криминала. Они такође морају имати најмање три опционе надлежности од предвиђених пет (нпр. јавна чистоћа, ауто-путеви, спортски и културни објекти итд.); 3. *Communautés urbaines* (CU): Метрополске области (са више од 500.000 становника). Надлежности су: све обавезне надлежности (CA), као и оне додатне или опционе.<sup>9</sup> Свака међуопштинска организација у овој држави има веће чији су чланови изабрани од стране општинских већа и извршног бироа који се састоји од председника и одређеног броја чланова, које бира представничко веће. Једна од основних функција већа представника јесте доношење буџета. *Communautés* имају фискалну аутономност, односно своје пореске облике, с тим што је то код СС опционог карактера. У погледу проблема демократског легитимитета међуопштинских заједница које поседују и одређену фискалну аутономност, још од 1968. године постоје захтеви да се за заједнице уведу директни избори. Ово питање је ушло и у законодавну процедуру 2003. године, а захтеви за непосредним изборима постоје и данас.

Финска, као високо децентрализована држава, у којој локална самоуправа поседује широке надлежности, подељена је на 19 региона, плус аутономна покрајина Аланд, око 85 подрегија које конституишу локалне власти и 430 општина. Велике надлежности локалне самоуправе, разлике у величини и броју становника, те изразито слаба позиција средњег нивоа власти условили су развој међуопштинске сарадње која се у интегрисаном облику, са посебним правним субјективитетом јавила још 1930. године (Корпић, 2009: 665). Најважнија регионална институција је регионални савет који је надлежан за регионално планирање и економски развој.<sup>10</sup> Регионални савети немају фискални суверенитет нити регулаторну функцију. Њихов значај почива на важној улози у регионалној политици ЕУ. У Финској постоје још два удружења заснована на међуопштинској сарадњи. То су 17 регионалних дистрикта који се старају о инвалидима, а постоји и 20 регионалних болничких округа, који су надлежни за обезбеђење посебних здравствених услуга. Подрегионалне заједнице функционишу на темељу општинске кооперације која постаје све чешћа и разноврснија, али и флексибилнија. Надлежности ових заједница садрже планирање употребе

9 Међуопштинске организације у Француској не могу преузети додатне функције без претходног договора општина. С друге стране, након што је пренесена функција из општине на међуопштинску организацију, општина више нема право да је врши.

10 Чланови регионалних савета се бирају од стране чланова општинских представничких тела.



земљишта, политику економског развоја, комуникациони систем, заштиту животне средине и сл. За област Хелсинкија постоји посебан закон о међуопштинској сарадњи, у форми посебне регионалне заједнице (Hulst и Van Montfort, 2007: 40–43).

У Шведској постоје различите, законски уређене форме међуопштинске сарадње, као што су заједнички споразуми, заједнички одбори и удружења који могу да обухватају оба нивоа локалне самоуправе, општине и округе. 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 (Монтин и Амна, 2002: 103). Такође, у Шведској се заговарају и приступи којима би се шира регионализација спровела путем стварања међуопштинских заједница којима би се повериле поједине функције одељења државне власти у окрузима и функције постојећих окружних већа, или алтернативно преношење надлежности државних одељења на окружна већа чији би се број потенцијално смањило. Ипак, такав приступ би захтевао корените промене управног система.

Један од примера регионалних међуопштинских заједница јесу урбане заједнице у Холандији. У овој држави су успостављена два институционална облика сарадње као одговор на потребу за регионалним планирањем и координацијом локалних политика.<sup>11</sup> У урбаним агломерацијама то се обезбеђује путем чврстих корпорација које уживају регулаторна и оперативна овлашћења и значајна финансијска средства. На иницијативу Владе, 1995. године, општине у седам урбаних области успоставиле су заједничке органе. Сталан карактер добиле су са Додатним законом заједничких одредби из 2005. године. Оснивање метрополског заједничког органа представља добровољну одлуку општина. Међутим, уколико општине одлуче да прихвате посебан режим за метрополске власти, то подразумева низ додатних надлежности. Основна мотивација општина да приступе овим заједницама је финансијске природе. Интеграција укључује расподелу финансијских средстава која су им стављена на располагање.<sup>12</sup>

---

11 Први облик су мање или више слабо формализоване мреже на различитим територијалним целинама. Мреже се одликују ниским степеном формализације, одсуством централних органа и доношењем одлука на основу консензуса.

12 Основне надлежности урбаних заједница јесу: доношење регионалног просторног плана, регионалног стамбеног програма, регионалног плана за заштиту животне средине, регионалног плана за саобраћај, регионалне стратегије привредног развоја, регионалног плана за заштиту деце и омладине, регионалног плана за образовање

Осим тога, ниједан облик надзора се не односи на ефективност међуопштинске сарадње. Урбане заједнице су партнери виших нивоа у великим инфраструктурним пројектима.<sup>13</sup>

У Немачкој, такође, постоје облици међуопштинске сарадње који имају одређена обележја регионалних власти. Увођење регионалног нивоа, упркос израженој потреби у неким покрајинама, није 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. 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, социјалне заштите. Пример таквог удружења јесте удружење Палатинат у покрајини Рајна-Палатинат. У 12 покрајина постоји око 113 региона за планирање, чија се надлежност састоји у састављању регионалних планова (Комшић, 2007: 134). Такође, у метрополским подручјима, као што су подручја око Берлина, Хамбурга, Минхена, Штутгарта и Хановера, постоје мултифункционалне асоцијације локалних јединица које се негде протежу и преко граница покрајина.<sup>14</sup> Основне слабости удружења која имају обележја регионалног нивоа у Немачкој јесу та што се не уклапају у установљене политичко-административне структуре, а оптерећене су и одређеним политичким несугласицама на локалним и покрајинским нивоима.

---

одраслих, давање концесија и субвенција за јавни превоз и развој нових градилишта. Hulst и Van Montfort, 2007, стр. 160.

13 Иако представљају чврсто интегрисану, законски уређену, садржајну и финансијски подстицану сарадњу, учинак метрополских власти није у потпуности остварио очекивања, што је последица њихове „институционалне двосмислености“. С једне стране, власти су снабдевене низом јавних овлашћења 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. Њима недостаје демократски легитимитет да наметну своје одлуке општинама и углавном своју улогу остварују као политички посредници који покушавају да обезбеде консензус међу укљученим општинама (Hulst и Van Montfort, 2007: 160 и даље).

14 Асоцијација града Штутгарта је сматрана за најнапреднији модел развоја. Преузела је функције регионалног планирања простора, саобраћаја, одлагања отпада и координирања регионалног економског развоја, као и туристичког маркетинга. Састоји се од града Штутгарта и пет суседних округа. Једна од његових посебних карактеристика је да се регионална скупштина састоји од директно изабраних чланова. Регион Штутгарт ипак није структуриран као независан ниво и због тога зависи од чланова.

#### 4. Међуопштинске заједнице као облик регионализације

У свим наведеним случајевима, уз уважавање њихових специфичности проистеклих из посебног историјског, политичког, административног, територијалног економског амбијента, можемо констатовати да се ради о сталним организацијама које поседују функције од регионалног значаја. Иако су оне неретко резултат правно обавезујуће сарадње, улога општина у њиховом конституисању и управљању квалитативно је другачија у односу на више нивое територијалне организације. Степен аутономности укључених локалних самоуправа у успостављању и функционисању ових заједница је различит. Пресудно је одређен околностима које опредељују међуопштинску сарадњу унутар једног правног система. Његова наглашена јавноправна природа указује на особеност појавних облика, не само међу различитим државама него и у оквиру исте државе (пример Француске, Финске, Немачке).

За разлику од организационог, у погледу функционалног аспекта, који овај облик чини посебном врстом међуопштинске сарадње, има више заједничких карактеристика међу појединим облицима испољавања у различитим државама. У најопштијем, полурегионалне заједнице увек поседују сопствене надлежности, као и ресурсе за њихово остваривање. Надлежности ових организација подразумевају заједничко планирање у читавом низу области. Сличности у функцијама регионалних међуопштинских заједница произлазе из сличности фактора који условљавају њихов настанак. Имајући у виду да неке од најзначајнијих полурегионалних организација постоје у урбаним срединама (метрополске заједнице у седам урбаних агломерација у Холандији, метрополско веће Хелсинкија, урбане заједнице у Доњој Саксонији, урбане и агломерацијске заједнице у Француској) које представљају усмерен простор са јаким природним, економским, друштвеним и правним везама,<sup>15</sup> али не и јединствену административну јединицу, потреба за заједничким планирањем, координацијом и организовањем служби од ширег интереса представља основно поље сарадње и интеграције. Потреба за сарадњом у сличним областима, али из посебних разлога, постоји и у руралним срединама, тако да се ове заједнице јављају и тамо где се снажно осећа одсуство значајнијег урбаног центра који би имао гравитациону улогу. Потребе за обезбеђењем координисаног развоја, за функционисањем већих служби,

---

15 Поповић (1983: 14–15) сматра да регионалне заједнице представљају оквир колективног живота, односно последњи ниво на коме се структурирају и координирају различите снаге које интервенишу у привредној и друштвеној активности, а пре националног (вишег) нивоа. Регионална заједница се појављује као просторна пројекција средине, неопходне за повољан развој људских група.

изградњом захтевне инфраструктуре, те за унапређењем 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 организације се, у функционалном смислу, првенствено 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, цивилне заштите итд. Ипак, ниво надлежности локалне самоуправе пресудно одређује да ли ће међуопштинске заједнице имати регионални карактер. У Холандији, Финској и Шведској та надлежност је широка у мери која омогућава да заједнице које 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 основне локалне самоуправе. Функције полурегионалних заједница обухватају и вршење управне делатности. Оно што полурегионалне заједнице у свим анализираним случајевима одликује и чини специфичним и другачијим у односу на друге облике јавноправних удружења јесте њихова мултифункционалност.<sup>16</sup> Скоро по правилу, поред функције планирања и координације у различитим областима, ове заједнице управљају и различитим службама, те врше одређене административне послове.

Стална организација, систем органа, мултифункционалност, регулаторна и друга јавна овлашћења (која могу да укључују и сопствене порезе), 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) регионализацију без стварања регионалног нивоа; 2) регионалну децентрализацију; 3) политичку регионализацију (Комшић, 2007: 130), онда у облицима међуопштинског повезивања које поседује одговарајуће организационе и, још важније, функционалне карактеристике можемо препознати облик регионализације, у првом поменутом типу.

<sup>16</sup> У сврху илустрације, Декларација о регионализму у Европи у додатку члана 3 наводи да су то: регионална привредна политика, регионално планирање, изградња и стамбена политика, телекомуникације 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 наведеног се може уочити да полурегионалне заједнице у анализираним примерима обухватају већину ових питања.

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 особеним. И поред законске институционализације, увођење у правни поредак ових заједница врши се путем међуопштинског споразума. Ма колико да локална самоуправа била снабдевена надлежностима које преноси на ове заједнице, односно колико овлашћења да било поверено од стране државе (што у анализираним примерима овај облик сарадње приближава посебном нивоу организације власти), њихово утемељење се, и поред одређеног формалног критеријума, заснива на споразуму појединих локалних самоуправа чије је право „установљавања“ знатно уже. Зависно од законских решења која ограничавају или намећу њихов територијални опсег, постоји и могућност да поједине општине не буду обухваћене, односно да се ове заједнице формирају само на делу територије државе чије их законодавство познаје, или да неке од њих буду и сувише малог територијалног опсега. Стога, прикладнији термин за ове заједнице јесте да су оне полурегионалне.

Одређени међународни документи, за које се наглашава да представљају кодификацију добрих пракси и уобличиће могућих заједничких именитеља територијалних заједница које би се могле сматрати регионалним, инсистирају на 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>17</sup> Овај документ инсистира и на пуном демократском легитимитету региона, предвиђајући директне изборе представничког тела.<sup>18</sup> Слично је и са Европском повељом о регионалној самоуправи, коју је усвојио Конгрес локалних и регионалних власти,<sup>19</sup> као и са нешто флексибилнијом Хелсиншком декларацијом о регионалној самоуправи.<sup>20</sup> Иако се наглашава да принципи утврђени наведеним документима пружају довољан оквир за

---

17 Декларација о регионализму у Европи, 1996, чл. 1, тачка 2.

18 Ibidem, чл. 2, тачка 2 и 3.

19 Европска повеља о регионалној самоуправи, 1997, чл. 2: „1. Принцип регионалне самоуправе у највећој могућој мери признаје се у уставу. 2. Делокруг рада регионалне самоуправе одређују искључиво устав, статуту региона, национални или међународни закон.“

20 Хелсиншка декларација о регионалној самоуправи 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.“

прилагођавање приликама у различитим државама, релативно опсежна регулатива не даје сувише простора за прилагођавање суштинских захтева, а они су углавном базирани по узору на институционални регионализам у Шпанији и Италији. Не улазећи у анализу поменутих докумената, можемо нагласити да јавни послови који захтевају „регионална“ решења постоје без обзира да ли, и у којем облику постоји ниво власти између општина и саме државе којој би били поверени. Алтернатива централизованом вршењу тих послова састоји се у њиховом поверавању у надлежност неком регионалном нивоу. У условима непостојања историјског индивидуалитета или других јасних и довољно одређених географских, економских и друштвених критеријума по којима би се спровела регионализација, односно увео виши степен самоуправе на ширем подручју, уместо политичке арбитражности која често представља једини критеријум територијалне реорганизације, могућност појединачних локалних самоуправа да препознају своје интересе и 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 функционалних заједница, може да представља једно од решења регионализације. Уосталом, начини остваривања регионалних потреба (појавни облици регионализације) јесу у тој мери међусобно различити да би се свако 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 фискалну аутономност, подразумева и демократски легитимитет. Ипак, у данашње време, услед велике диференцијације управне делатности,<sup>21</sup> нису ретки случајеви поверавања низа јавних овлашћења различитим службама, регулаторним телима и другим облицима функционалне децентрализације који уживају значајан степен самосталности, а не поседују демократски легитимитет. Ипак, ово питање није једнозначног карактера, те као такво заслужује и посебно разматрање. Међутим, недостатак демократског легитимитета ових заједница у суштини их чини хибридни. Постојали су бројни захтеви у свим земљама где ове заједнице постоје, некад чак 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>22</sup> што би озбиљно могло

---

21 Више о томе у: Пусић (1989: 40).

22 Марковић (2008: 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

да угрози аутономију локалних самоуправа које чине овакве заједнице и које су дужне да чувају њихове интересе, што се углавном обезбеђује путем делегирања. Поседовање јавних (посебно регулаторних) овлашћења без демократског легитимитета, уз претходно наведене карактеристике, овај облик интегрисане сарадње чини полурегионалним квазивластима.

## 5. Завршна разматрања

Поред свих околности које уопште условљавају међуопштинску сарадњу, за њен најинтегрисанији облик могло би се навести и да се одликује већим степеном међузависности на одређеном простору. Одсуство средњег нивоа власти, односно, вишег степена локалне самоуправе (Финска), његова слаба улога, неадекватне границе са становишта потребе за регионалним планирањем, координацијом и функционисањем одређених служби (пример Холандије, Француске, Шведске, појединих покрајина у Немачкој) – или приступ фондовима ЕУ или државним грантовима – условљавају настанак полурегионалних заједница (Вучетић, 2009: 417–418). Такође, ширина надлежности локалне самоуправе обликује процес њиховог удруживања. Полурегионалним заједницама су увек поверени и неки послови са вишег нивоа, односно, прописана законска могућност или обавеза општинама да поверене надлежности концентришу.

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 прилагођавања територијалне основе новим надлежностима, тј. територијална консолидација. У овим случајевима, она се не остварује наметањем с централног нивоа, већ путем међуопштинског повезивања, у већој или мањој мери подстицањем, усмеравањем или ограничењем одређеним законским интервенцијама, као што су обавезне међуопштинске надлежности, регулација могућих организационих облика, захтевањем одређене демократске легитимације и систем финансијских подстицаја.

Речју, потреба за овако чврстим облицима повезивања, које неминовно доводи до одређеног степена концентрације и смањења локалне аутономности посматрано са становишта укључених општина, резултат је државне интервенције или подстицања која у одређеним обележјима имају и елементе принудног обједињавања, али и настојања самих локалних

---

територијална аутономија (у ширим заједницама, регионима). Ту нема никаквог преношења државних послова, него самоуправног обављања локалних и регионалних послова, као својих послова (оригинерних, непренесених).“

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 биле обухваћене не би остваривале контролу, партиципацију, утицај који имају у погледу међуопштинских организација.

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 задирања у уставни концепт децентрализације или увођења нових нивоа власти, што је до сада углавном предлагано.<sup>23</sup> Уосталом, организациону основу за таква решења можемо наћи у проширењу улоге и организације постојећих савета управних округа и међуопштинских развојних агенција, те у проширењу улоге међуопштинског договарања у политици равномерног регионалног развоја, комуналним делатностима, водоснабдевању, управљању отпадом, пољопривреди, туризму и социјалној заштити.

### Литература

Вучетић, Д. (2009). Међуопштинска сарадња као вид територијалне реформе. *Правни живот*, 58 (11). 411–424

Димитријевић, П. (2005). Менаџмент локалне самоуправе. *Правни живот*, 54 (10). 89–109

Ђурђевић, А. (2003). *Локална самоуправа*, Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду

Илић, М. (2001). *Град у локалној самоуправи*, Ниш: Балкански центар за изучавање локалне самоуправе

Ivanišević, S. (2009). Stupnjevanje lokalnih samoupravnih jedinica. *Hrvatska javna uprava*, 9 (3). 669–722

Јовичић, М. (2006). *Локална самоуправа (Изабрани списи М. Јовичића – књ.2)*, Београд: Службени гласник; Правни факултет

Комшић, Ј. (2007). *Принципи европског регионализма*, Нови Сад: Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе – ПХИЛИА

---

<sup>23</sup> О настанку, развоју и садржини идеја о регионализацији у Србији више у: Лончар (2009: 333–344).



Koprić, I. (2009). Lokalna samouprava i lokalni službenicki sustavi u Austriji i Finskoj. *Hrvatska javna uprava*, 9 (3). 661–668

Лончар, З. (2009). Настанак и развој идеје о регионализацији Србије. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 43 (2). 333–344

Марковић, Р. (2008). *Уставно право и политичке институције*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду; Службени гласник

Montin, S., Amna, E. (2002). Закон о локалној самоуправи и реформе локалне самоуправе у Шведској. У М. Дамјановић (Ур.), *Упоредна искуства локалних самоуправа* (стр. 89–111). Београд: МАГНА АГЕНДА

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

Поповић, С. (1983). *Регионализација у свету и код нас – правни аспект*, Београд: Републички завод за јавну управу

Пусић, Е. (1989). *Наука о управи I*, Загреб: Народне новине

Пусић, Е., Иванишевић, С., Павић, Ж., Рамљак, М. (1988). *Управни системи*, Загреб: Народне новине

Font, J., Gutiérrez Suárez, P., Parrado-Díez, C. (1999). *Intergovernmental Partnerships at Lokal Level in Spain: Mancomunidades and Consortia in a comparative Perspective*, Paris: OECD

Hulst, R. Van Montfort, A. (eds.) (2007). *Inter-Municipal cooperation in Europe*, Dordrecht: Springe

**Darko Golić, Ph.D.**

Assistant Professor,  
Faculty of Law for Commerce and Judiciary,  
University of Business Academy, Novi Sad,

### **Inter-municipal Communities as Semi-regional (Quasi) Governments**

#### Summary

In this paper, the author discusses specific forms of integrated inter-municipal cooperation in some European countries which have certain characteristics of regional governments. Relying on the analysis of different forms of this inter-municipal cooperation, the author elaborates on some common features underlying these communities, with specific reference to their functional aspects. Bearing in mind that the imminent needs for regional planning, coordination of local policies and operation of regional offices are exercised through different institutional solutions, we point out that it is possible to provide an appropriate institutional and decentralized framework for accomplishing these goals even without changing the existing territorial organization system. Although the entities that are created through these specific forms of inter-municipal cooperation cannot be designated as territorial-political units in institutional terms, this is what they are from a functional point of view.

**Keywords:** inter-municipal cooperation, regionalization, local self-government

## II СУДСКА ПРАКСА

---

---

