



# NACIONALNA STRATEGIJA RAVNOMERNOG REGIONALNOG RAZVOJA SRBIJE IZ PERSPEKTIVE DECENTRALIZACIJE

- Praktična politika, analiza, predlog nacрта plana razvoja Srbije -

**Tadija Mitić**

Menadžer programa Decentralizacije  
Nacionalna koalicija za decentralizaciju  
2024.

## Sadržaj

<b>NACIONALNA STRATEGIJA RAVNOMERNOG REGIONALNOG RAZVOJA SRBIJE IZ PERSPEKTIVE DECENTRALIZACIJE</b> .....	1
<b>DECENTRALIZACIJA</b> .....	4
<b>RAZVOJ SRBIJE IZ PERSPEKTIVE DECENTRALIZACIJE</b> .....	5
<b>Zagovaranje procesa decentralizacije – osnovno polazište</b> .....	6
<b>Ravnomerni regionalni razvoj iz ugla decentralizacije</b> .....	7
<b>Pogled na decentralizaciju iz ugla Evro-integracije Srbije</b> .....	10
Konkretna Veza između EU integracije Srbije i Decentralizacije.....	11
EU integracije Srbije, Decentralizacija i Ljudska prava .....	13
Ostale oblasti kojima EU integracije pospešuju process decentralizacije.....	16
1. Bolje upravljanje i bolji sistem uprave:.....	16
2. Podsticanje ekonomskog razvoja: .....	16
3. Promocija socijalne kohezije:.....	16
4. Jačanje institucija .....	17
<b>Nalazi i rezultati dosadašnjih istraživanja na temu decentralizacije koje je sprovodila Nacionalna koalicija za decentralizaciju</b> .....	18
Istraživanje: „Da li građani imaju moć?“ .....	18
Izveštaj o monitoringu reforme javne uprave na lokalnom nivou vlasti.....	21
<b>Konkretni predlozi za ravnomerni regionalni razvoj Srbije i unapređenje procesa decentralizacije u Srbiji</b> .....	23
<b>Predlozi analiza/istraživanja</b> .....	24
<b>Analiza Vitalnih Znakova:</b> .....	24
<b>Razumevanje razvijenosti</b> .....	24
<b>Indeks decentralizacije</b> .....	27
<b>Normativni i strateški predlozi</b> .....	31
<b>Fiskalna decentralizacija</b> .....	32
<b>Upravljanje resursima</b> .....	35
<b>Ravnomerni regionalni razvoj</b> .....	41
<b>Borba protiv depopulacije jedinica lokalne samouprave manjeg obima i ruralne sredine</b> .....	47
<b>Administrativna (upravna) decentralizacija – regionalizacija</b> .....	52
<b>Politička decentralizacija</b> .....	58
Izborni sistem.....	58
Izgradnja snažnog i nezavisnog političkog života lokalnih zajednica.....	65



# DECENTRALIZACIJA

Istorija razvoja organizovanih oblika ljudskog življenja predstavlja neprekidno ciklično smenjivanje centralizovanih i decentralizovanih vidova uređenja društvenih zajednica. Proistekla iz šireg društvenog procesa diferencijacije upravnih institucija i organizacija, decentralizacija je kompleksan pojam koji u sebi sjedinjuje statičke (kao stanje) i dinamičke (kao proces) karakteristike. Zbog toga, decentralizacija predstavlja u najmanju ruku dvosmislen pojam, čije granice, pritom, nisu zadovoljavajuće definisane. Zapravo, moguće je da upravo ta dvosmislenost doprinosi privlačnosti celog koncepta decentralizacije. U našoj sredini postoji konfuzija u pogledu poželjnog stepena decentralizacije, što može izazvati određeni stepen nesigurnosti kod većine članova našeg društva. Međutim, decentralizacija je poput jakog leka mora biti primenjena u pravom trenutku i pravoj dozi i, ukoliko je usmerena na rešavanje odgovarajućih problema, imaće isceljujuće dejstvo, što je definitivno potrebno demokratiji u Srbiji.

Decentralizacija je antipod centralizaciji – drugom obliku organizovanja rada državnih organa odnosno organizacija. Ideal centralizovane države podrazumeva da se svi javni poslovi vrše iz jednog centra, čime se obezbeđuje jedinstvo u upravljanju. Ovaj vid organizacije najčešće je simbolički predstavljen u obliku piramide, na čijem su vrhu koncentrisane funkcije odlučivanja i upravljanja. Ova konstrukcija, međutim, ima samo teorijski značaj, jer je praktično neostvarljiva i nigde ne postoji u apsolutnom obliku.<sup>1</sup>

Nasuprot centralizaciji, decentralizacija podrazumeva uvećanje nadležnosti nižih, perifernih državnih organa i nedržavnih institucija, pri čemu ti organi i institucije ostaju, u izvesnoj meri, i dalje podređeni višim upravnim instancama. Dakle centralizaciji i decentralizaciji su imanentni odnosi i stanja nadređenosti i podređenosti, jer samo ono što je ustrojeno kao hijerarhijski uređen poredak može biti održivo. Podela poslova između hijerarhijski jednakih organa ili institucija, recimo ministarstava složene države i države u njenom sastavu ili između dveju opština, nema veze s decentralizacijom".<sup>2</sup> Apsolutno decentralizovana država, u kojoj se svi državni poslovi obavljaju na nivou samoupravnih ćelija, jeste ideal koji je gotovo nemoguće ili izuzetno teško ostvariti. Zato se, prilikom analiziranja nekog državnog uređenja, nikada ne postavlja pitanje da li država jeste ili nije decentralizovana, već samo u kojoj meri ona to jeste, odnosno nije. Dakle, podelu na centralizovane i decentralizovane države možemo učiniti s obzirom na to koji subjekti obavljaju najveći deo upravnih poslova.<sup>3</sup>

Prema Kelzenu centralizacija i decentralizacija su osnovni oblici državnog uređenja i svi problemi centralizacije i decentralizacije u stvari su problemi koji se tiču područja važenja pravnih normi i organa koji ih stvaraju i primenjuju", a o jednom pravnom poretku i jednoj državi može se govoriti sve dok postoji bar jedna osnovna (centralna) norma koja važi za celu državnu teritoriju. Prema istom autoru, decentralizovani pravni poredak postoji kao sistem normi koje imaju različita teritorijalna

---

<sup>1</sup> Poznata je misao Napoleona III da se sa daljine može vladati, ali da se samo izbliza može dobro upravljati. V.: R. Marković, Federacija i Federalizam, Niš, 1988, str. 337.

<sup>2</sup> M. Petrović, Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike (Opšti deo), Niš, 2006, str. 200.

<sup>3</sup> L. Kostić, Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije. Beograd, 2000. str. 106.

područja važenja, pri čemu je pravni poredak koji važi jedino za delimičnu zajednicu stvoren od organa izabranih samo od članova te delimične zajednice.<sup>4</sup>

Decentralizaciju (prema lat. de i centrum – od centra) treba shvatiti kao prenos vlasti čije obavljanje ostaje pod prenosiočevim nehijerarhijskim nadzorom.<sup>5</sup> Ukoliko se moć odlučivanja (koju u centralnim vlastima ima, recimo vlada) prenosi na državne organe i organizacije pod hijerarhijskim nadzorom onda je u pitanju neprava, odnosno upravna decentralizacija. Prava decentralizacija, sa druge strane, jeste prenos moći odlučivanja vlade na nedržavne subjekte (lokalna samoupravna tela), koji su pod nehijerarhijskim nadzorom višeg stepena uprave.<sup>6</sup> Ukoliko se uz moć odlučivanja nedržavnim subjektima prenosi i zakonodavna vlast, onda taj vid decentralizacije nosi naziv devolucija.<sup>7</sup> Ukoliko je reč o donošenju zakona u materijalnom smislu, kao opštih pravnih akata koji izvorno/inicijalno uređuju pravne situacije (odnose) stanovnika određenog dela državnog područja, onda možemo govoriti o autonomiji (grčka reč čiji je izvorni smisao „samozakonodavstvo“). Ovi „lokalni“ zakoni teritorijalnih jedinica, koje uživaju visok stepen autonomije, imaju uži teritorijalni domašaj - primenjuju se na onom području koje ima autonomni status. Međutim, za razliku od države, jedinice lokalne samouprave sa visokim stepenom autonomije nemaju suverenu vlast prinuđivanja na svojoj teritoriji.<sup>8</sup> Dakle, lokalna samouprava, kao što joj samo ime kaže, uživa određeni stepen autonomije, ali nije nužno teritorijalno, suvereno i na bilo koji drugi način secesionistički orijentisana prema državi i sistemu kojem pripada.

**NAPOMENA:** Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju i muški i ženski i srednji gramatički rod lica na koja se odnose.

## **RAZVOJ SRBIJE IZ PERSPEKTIVE DECENTRALIZACIJE**

### **SA PRATEĆIM PETOGODIŠNJIM PRESEKOM STANJA I KONKRETNIM PREDLOZIMA ZA BUDUĆE PLANOVE RAVNOMERNOG RAZVOJA SRBIJE**

U skladu sa Uredbom o postupku pripreme Nacrta plana razvoja Republike Srbije ("Sl. Glasnik" br. 110-5442/2023-2) od 29.06.2023. godine (u daljem tekstu: Uredba), a na osnovu višegodišnjeg procesa javnog zagovaranja Nacionalne Koalicije za Decentralizaciju (u daljem tekstu: NKD), te i na osnovu istraživanja sprovedenih na temu decentralizacije i ravnomernog regionalnog razvoja, NKD daje sledeće:

Na osnovu javno dostupnog teksta Uredbe, kojim je utvrđen način upravljanja procesom pripreme Plana razvoja, putem osnivanja tela u čiji rad će biti uključeni predstavnici svih zainteresovanih

---

<sup>4</sup> V.: H. Kelzen, Opšta teorija prava i države. Beograd, 1951, str. 295.

<sup>5</sup> M. Petrović, The Essence of Regions with a Particular View of the Latest Kinds of Regionalization: Scotland, Wales and Northern Ireland in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Facta Universitatis Series: Law and Politics (Vol. 1, No 7) 2003, str. 747., „Francuska teorija suprotstavlja i jezično ta dva kvalitetno različita prava nadzora kao controle hierarchique (nadzor višeg nad nižim organom državne uprave) od controle tutelle (nadzor organa državne uprave nad samoupravnim tijelom).“ (I. Krbek, Pravo javne uprave FNJR (Knj. 1). Zagreb, 1960, str. 66. L. Kostić smatra da je država decentralizovana kada umesto jedinstva u umesto jedinstva u državi postoji pluralitet zakonodavstva". L. Kostić, n. d., str. 105. On, dakle, izjednačava decentralizaciju i devoluciju.

<sup>6</sup> Z. Tomić, Upravno pravo - sistem (4 izdanje). Beograd, 2002, str. 205.

<sup>7</sup> Postoje i mišljenja da je jedino devolucija prava decentralizacija.

<sup>8</sup> Vučetić Dejan, Decentralizacija kao polazište daljeg razvoja Srbije, Centar za razvoj građanskog društva PROTECTA, Niš, 2006.

strana, kako bi se kroz saradnju predstavnika državnih organa, autonomne pokrajine, jedinica lokalne samouprave, privrede, organizacija civilnog društva, akademske zajednice predložili prioritetni ciljevi razvoja zemlje, NKD kao organizacija civilnog društva predstavlja kompetentnu zainteresovanu stranu, te će nastojati da učestvuje u izradi, ali i da prati (vrši monitoring) implementacije budućeg Plana razvoja Republike Srbije.

Kako je Uredbom predviđeno da Narodna skupština usvoji pomenuti Plan razvoja za period od 10 godina, od dana usvajanja, a koji se smatra krovnim i strateški najznačajnijim dokumentom razvojnog planiranja Republike Srbije, predviđeno je da se posebna pažnja posveti ravnomernom regionalnom razvoju<sup>9</sup>, kao i planiranju razvoja u skladu sa Agendom 2030.

## Zagovaranje procesa decentralizacije – osnovno polazište

Decentralizacija koja se zagovara za potrebe ovog Predloga odnosi se na politički sistem, kreiranje zakonodavnog okvira, javnu upravu (administraciju), ekonomiju i kulturno-društveni život, u okviru čega je identifikovana suštinska decentralizacija koja označava mogućnost lokalnih zajednica da samostalno i bez ometanja odlučuju o pitanjima od značaja za lokalni nivo. Za potrebe ovog Predloga, teorijski gledano, decentralizacija ima četiri cilja:

1. Obezbeđivanje učešća građana u donošenju odluka (principi participativne demokratije i načela transparentnosti),
2. Poštovanje raznolikosti i specifičnosti lokalnih prilika i pretnji (regionalizacija, a ne dekoncentracija),
3. Efikasnost i efektivnost u pružanju javnih usluga usled: smanjenja obima komunikacije u odnosu na centralni nivo, neposrednosti komunikacije, mogućnosti brzih reakcija, posebno u slučaju neočekivanih okolnosti; ogleđa se u boljoj sposobnosti da usluge javnog sektora odgovaraju realnim potrebama ljudi, boljem informisanju i znanju o lokalnim potrebama, mogućnosti da se obezbedi „dubina” odnosa donosilaca odluka i građana,
4. Razrešavanje konflikata koji nastaju usled neujednačenosti u razvoju i pristupu moći kod centralizovanih sistema.

U duhu iznetih ciljeva, jedan od ključnih principa decentralizacije jeste načelo supsidijarnosti kojim se nalaže da se odlučivanje o zajedničkim pitanjima mora preneti na najniži mogući stepen društvene organizacije, što bi rezultovalo da se centralni nivo vlasti pita samo za poslove koji se ne mogu obaviti na mesnom, lokalnom ili regionalnom nivou.

U okviru drugog cilja decentralizacije „Poštovanje raznolikosti i specifičnosti lokalnih prilika i pretnji (regionalizacija, a ne dekoncentracija)” važno je na samom početku napraviti distinkciju između decentralizacije, dekoncentracije i delegacije. Ako počnemo od fizičkog preseljenje nekog broja službenika, a koji su u službi centralnog nivoa vlasti, nije proces decentralizacije, već se to zove dekoncentracija. Ovde se centralna vlast ne „odriče” svojih nadležnosti, već dolazi samo do fizičkog razmeštanja. Primer dekoncentracije vlasti bi bili upravni okruzi, koji su suštinski ispostava

---

<sup>9</sup> Zvanično saopštenje Republičkog sekretarijata za javne politike Vlade Republike Srbije, objavljeno na zvaničnoj internet stranici Republičkog sekretarijata od 30.06.2023. godine. Veza do objave: <https://rsjp.gov.rs/sr/vesti/usvojen-predlog-uredbe-o-postupku-pripreme-nacrta-plana-razvoja-republike-srbije/>

republičke vlasti na okružnom nivou. Da dodatno pojasnimo kroz ilustrovani primer. Naime, kada Vlada Srbije preseli neko ministarstvo ili agenciju izvan Beograda, često čujemo da je to decentralizacija. Iz prethodnih definicija odmah se može videti da to nije slučaj, jer je moć donošenja odluka i dalje na centralnom nivou. Takvim potezom se donošenje odluka nije približilo svim građanima, niti se omogućava da se odluka prilagođava lokalnim prilikama. Uticaj lokala, pa čak i zajednice u kojoj bi se nalazilo to ministarstvo ili agencija, i dalje je isti, često nikakav. Ovakvo fizičko pre seljenje nekog broja službenika zove se dekoncentracija. Centralna vlast ne „odriče” se svojih nadležnosti, već ih samo fizički razmešta. Primer dekoncentracije vlasti jesu upravni okruzi, koji su suštinski ispostava republičke vlasti na okružnom nivou. Suština je da geografska decentralizacija bi se definisala kao dekoncentracija, dok ako govorimo o decentralizaciji jedne države, onda se oslanjamo na tri osnovna elementa decentralizacije<sup>10</sup>:

- Administrativna decentralizacija, kroz koju lokalne i regionalne vlasti upravljaju resursima i oblastima definisanim i zaštićenim Ustavom;
- Fiskalna decentralizacija, kroz koju se obezbeđuje pristup lokalnih i regionalnih vlasti javnim prihodima, ali i mogućnost određivanja visine poreza i drugih javnih prihoda lokalnih/regionalnih vlasti;
- Politička decentralizacija, koja podrazumeva nesmetan i svrsishodan proces donošenja odluka na nivou najbližem građanima (nije nužno povezana sa konkretnim političkim akterima u društvu);

## Ravnomerni regionalni razvoj iz ugla decentralizacije

Srbija je na putu ka punopravnom članstvu u Evropske unije (u daljem tekstu: EU), te bi bilo jedino logično da se oslonimo na iskustva, znanje, težnje i aspiracije EU i njenih država članica. EU je od samog početka razumela da je osnov ekonomskog razvoja zapravo regionalni razvoj, a ne nužno razvoj na nivou država članica. Podrška razvoju bazira se na dobrom poznavanju geoprostora, društvenoekonomskim potrebama, pa čak i kulturno-istorijskim karakteristikama regiona.

Različiti su modeli kreiranja regiona, njihovog političkog i administrativnog uređenja – od, politički, prilično samostalnih regiona, pa sve do nivoa ovlašćenja koja se odnose samo na ekonomski razvoj. Ono što se može izdvojiti kroz jedan vrlo koristan stručni članak <sup>11</sup> autora Rajka Petrovića, argumentovano se objašnjava da: „Regionalni razvoj predstavlja jednu od najznačajnijih poluga privrednog rasta jedne zemlje. On se posmatra kao skup aktivnosti čiji je cilj poboljšanje i unapređenje ekonomskog stanja u nekoj geografskoj oblasti. Najčešće je vlast ta koja upravlja tim aktivnostima i predstavlja osnovni pokretač regionalnog razvoja, no vlast to sve češće čini kroz partnerstvo sa svim zainteresovanim subjektima.”. Ovde je predlog da se ravnomerni regionalni razvoj, iz čijeg ugla se posmatra izrada Nacrta Plana razvoja Republike Srbije, oslanja na izneta zapažanja pomenutog autora.

### Regioni u Srbiji – činjenično stanje i zapažanja

---

<sup>10</sup> Developing a Decentralisation Index for the Committee of the Regions Division of Powers Portal, European Committee of the Regions, Camille Borrett, Mariya Gancheva, Tugce Tugran, Tony Zamparutti, 2021.

<sup>11</sup> Politika Ravnomernog regionalnog razvoja Republike Srbije 2000-2018. godine, Rajko Petrović, 2018, veza do stručnog članka: <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1820-3159/2020/1820-31592001045P.pdf>

Srbija formalno ima pet definisanih statističkih regiona:

- Vojvodina;
- Beograd;
- Zapadna Srbija i Šumadija;
- Istočna i Južna Srbija;
- Kosovo i Metohija;

Ovi statistički regioni nisu među sobom jednaki, u nastavku će ova izjava biti obrazložena. Beograd i Vojvodina imaju svoju administrativnu i političku samostalnost, Kosovo je u svom specijalnom statusu, a dva preostala regiona su samo i jedino dva statistička kategorija i ništa više od toga. Dakle imamo dva teritorijalno i demografski velika regiona Srbije, koji nam služe samo kao statistika – eventualno kao statistička greška. Ovakva asimetričnost nosi svoje posledice, kako u posvećenosti donosilaca odluka, u stepenu poznavanju regiona, tako i u iznosu javnih prihoda koji se troše na ovim teritorijama, ali i u (ne)mogućnostima uticaja na regionalne politike (praktično, dva najsiromašnija regiona nemaju nikakvu mogućnost da ostvare uticaj nad svojim razvojem, dok dva regiona imaju punu kontrolu, finansijska sredstva i definisane političke organe).

Opravdanje za iznete tvrdnje mogu se videti u rezultatima izveštaja Državne revizorske institucije (u daljem tekstu: DRI) "Uticaj regionalnog razvoja na demografska kretanja u Republici Srbiji" objavljenog 22.11.2022. godine. Disparitet o kome su iznete tvrdnje u prethodnom pasusu, inicijalno se mogu uvideti analiziranjem sledećih rezultata DRI izveštaja:

- Učešće pojedinih regiona u bruto domaćem proizvodu (BDP) Republike Srbije je sledeće: Beogradski region zauzima vodeće mesto sa 41,7%; iza njega je Region Vojvodine sa 26,5%, a za njima slede Region Šumadije i Zapadne Srbije sa 18,1% i Region Južne i Istočne Srbije sa 13,7%.
- Regionalni disparitet se ogleda i u podatku da se u dva najrazvijenija regiona, Beogradskom i Regionu Vojvodine, nalazi više od polovine ukupno zaposlenih u RS, a stvara se oko 2/3 vrednosti ukupnog bruto domaćeg proizvoda Srbije, pri čemu se 40% bruto domaćeg proizvoda ostvari u Gradu Beogradu.
- Razlike se ogledaju i u ulaganju u istraživanje i razvoj (% ukupnog ulaganja): Beogradski region – 72,8% dok se u ostalim regionima značajno manje ulaže u ovu oblast: u regionu Vojvodine 19,2%, u regionu Južne i Istočne Srbije 4,5%, dok se u regionu Zapadne Srbije i Šumadije u istraživanje i razvoj ulaže 3,5% .

Mimo DRI izveštaja, uočen je još jedan vrlo alarmantan primer regionalnog dispariteta na koji bi bilo neophodno obratiti pažnju.

Zakon o regionalnom razvoju Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 51/2009, 30/2010 i 89/2015 - dr. zakon) razvrstava regione prema stepenu razvijenosti, ali isto tako i razvrstava i jedinice lokalne samouprave po stepenu razvijenosti u Srbiji. Ono što je važno znati je da postoje 4 grupe (kategorije) prema kojima su podeljene jedinice lokalne samouprave, koje su podeljene na sledeći način:

1. Prva grupa - jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka;



2. Druga grupa - jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 80% do 100% republičkog proseka;
3. Treća grupa - jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 60% do 80% republičkog proseka;
4. Četvrta grupa - jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti ispod 60% republičkog proseka.

Međutim, postoji još jedna kategorija, odnosno grupa lokalnih samouprava (5. kategorija), gde su uvrštena devastirana područja, odnosno devastirane jedinice lokalne samouprave. Šta to tačno znači? To znači da imamo nižu od najniže kategorije, odnosno u ovu grupu spadaju one jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti ispod 50% republičkog proseka. Prema Uredbi o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave iz 2014. godine, u Srbiji je, sada davne 2014. godine, identifikovano da postoji čak 19 devastiranih opština (član 3. stav 5 Uredbe). Da stvar bude još tužnija, ovom uredbom se jasno pokazuje totalna disproporcija razvijenosti regiona Srbije. Kako? Tako što od ovih 19 devastiranih opština u Srbiji, njih 15 je na jugu Srbije.

Po stepenu razvijenosti, devastirana područja čine 19 jedinica lokalne samouprave iz grupe čiji je stepen razvijenosti ispod 50% republičkog proseka, raspoređenih u 9 upravnih okruga Republike Srbije.

1. Pirotski okrug (Babušnica, Bela Palanka) - **Južna Srbija**: 2 opštine;
2. Jablanički okrug (Bojnik, Lebane, Medveđa) - **Južna Srbija**: 3 opštine;
3. Pčinjski okrug (Bosilegrad, Bujanovac, Vladičin Han, Preševo, Surdulica, Trgovište) - **Južna Srbija**: 6 opština;
4. Braničevski okrug (Golubac);
5. Toplički okrug (Žitораđa, Kuršumljia) - **Južna Srbija**: 2 opštine;
6. Mačvanski okrug (Mali Zvornik);
7. Nišavski okrug (Merošina, Svrljig) - **Južna Srbija**: 2 opštine;
8. Zlatiborski okrug (Prije polje);
9. Raški okrug (Tutin);

Postavlja se pitanje - da li je ovaj trend adekvatan da se, pre svega, prevaziđu disproporcije među regionima, ali se takođe postavlja još bitnije pitanje, a to je - da li ulaganjem u razvoj koji je 4,5% od ukupnih ulaganja širom Srbije, može da se prevaziđe trend neravnomernog regionalnog razvoja Srbije? Verujemo da Plan razvoja, a kasnije i regionalne strategije razvoja, moraju adresirati probleme koje je DRI identifikovala, kao i ovaj problem devastiranih opština - pored mnogih drugih problema o kojima ćemo dodatno govoriti - kao i da njihovom rešavanju posveti veliku pažnju i da na značaju. Konkretnija rešenja za identifikovane probleme se mogu naći u odeljku koji se odnosi na predloge koji bi trebalo da postanu sastavni deo nekog od budućih planova razvoja Republike Srbije. Ono što je neophodno uraditi jeste revidirati metodologiju za izračunavanje stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave iz 2011. godine. Takođe, može se uraditi i jedan uporedno-pravni prikaz sa nekim rešenjima evropskih zemalja, recimo uzeti primer Švedske, gde se nude neki modeli međuopštinske saradnje koje kada bismo adaptirali i primenili na devastirane opštine u Srbiji, a kako bi to rezultiralo eventualnim prelazakom iz ove najniže kategorije razvijenosti u neku višu.

Osim pet statističkih regiona, Srbija prema svojim pravnim aktima (de jure) ima i 29 upravnih okruga (gde je uračunato i pet kosovskih upravnih okruga).

**Napomena:** Beograd ima status statističkog regiona i glavnog grada. Zavod za statistiku istu teritoriju statistički vodi i kao beogradsku oblast, pri čemu se oblasti podudaraju sa teritorijom upravnih okruga. Ipak, Beograd nije upravni okrug jer kao glavni grad ima svog gradonačelnika, skupštinu grada i gradsko veće koji donose odluke za ovu teritoriju.

Upravni okruzi i njihova ovlašćenja definisani su Uredbom o upravnim okruzima iz 2006. godine. Kako Uredba navodi: „Upravni okrug je područni centar državne uprave koji obuhvata okružne područne jedinice svih organa državne uprave koje su obrazovane za njegovo područje”. Šta to realno znači, najbolje se vidi iz načina izbora načelnika upravnog okruga kojeg postavlja Vlada Srbije na predlog ministra za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Načelnik okruga je od 2006. godine državni službenik pri Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu, što je naglašeno u članu 8 Uredbe<sup>10</sup>. Načelnik okruga za svoj rad odgovara ministru za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Vladi Srbije, i postavlja se na period od pet godina na predlog ministra, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima. Uredba u nastavku nedovoljno jasno određuje ovlašćenja, verovatno zato što je namera njenih kreatora više bila da obezbedi fizičko prisustvo i superviziju Vlade Srbije na lokalnu, a ne da obezbedi realna ovlašćenja ovom telu.

Ipak, okruzi mogu biti korisni u razmatranju različitih modela teritorijalne decentralizacije. Tako je malo poznata javnosti ideja decentralizacije kroz mini-regione koji sadrže tri-četiri upravna okruga. Ideja bi bila da svaki od tih mini-regiona ima svoj klinički centar, univerzitet, kulturnu ustanovu od većeg značaja... a da po jedan okrug u svakom miniregionu bude obrazovni, kulturni, zdravstveni i drugi centar. Nažalost, u Srbiji nije zaživela diskusija o ovakvom modelu regionalizacije koji je fokusiran na poboljšanje kvaliteta života ljudi.

Potencijal i raznovrsnost ideja, pomoću kojih bi se regionalne karakteristike socioekonomskog razvoja iskoristile, za sada su predmet samo stručne polemike u Srbiji, nažalost ne i ozbiljne političke debate. Svi parametri ukazuju na sve veće razlike u razvoju Beograda i Vojvodine sa jedne, i zapadne Srbije i Šumadije, odnosno južne i istočne Srbije sa druge strane. Da li je jedan od jakih faktora, koji na to utiču, suštinska nemogućnost druga dva regiona da utiču na pitanje iskorišćenja regionalnih resursa, kreiranje regionalnih politika i strategija?

Očigledno je da postoje politička tela koja brinu o Vojvodini i Beogradu, pa se postavlja pitanje – ko zapravo brine o druga dva regiona u Srbiji?<sup>12</sup>

## **Pogled na decentralizaciju iz ugla Evro-integracije Srbije**

Ako uzmemo prethodno definisanje pojma decentralizacije, onda jasno možemo videti da Evropska unija pruža brojne prednosti koje značajno doprinose efikasnoj implementaciji decentralizacije u državama članicama i kandidatima. Te prednosti uključuju pristup finansijskim sredstvima, jačanje lokalnih institucija i povećanje autonomije i odlučivanja na lokalnom nivou, što zajedno podržava održivi razvoj i upravljanje na lokalnom nivou.

### **Jačanje lokalnih institucija**

---

<sup>12</sup> Poseban status Kosova za potrebe ovog Predloga nije razmatran usled potpuno drugačijeg političkog ustrojstva, koje realno ima moć “samostalnog” donošenja odluka na teritoriji ove autonomne pokrajne iz ugla Srbije, a gde je samostalno donošenje odluka potpuno izvan kontrole političkog sistema Srbije.

Evropska integracija igra ključnu ulogu u jačanju lokalnih institucija kroz usvajanje standarda i najboljih praksi EU. Evropska unija (EU) promovira principe dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti, koji su esencijalni za efikasnu decentralizaciju. Usklađivanjem sa ovim standardima, lokalne vlasti poboljšavaju svoje administrativne kapacitete, omogućavajući im da efikasno upravljaju resursima i angažuju se u efektivnijem planiranju i implementaciji lokalnih razvojnih projekata. Podrška EU za izgradnju kapaciteta i institucionalni razvoj je evidentna kroz različite programe i inicijative, kao što je URBACT, koji omogućava razmenu najboljih praksi među gradovima širom Evrope.<sup>13</sup>

### **Povećana autonomija i odlučivanje na lokalnom nivou**

Proces EU integracije podstiče okruženje u kojem lokalne i regionalne vlasti uživaju povećanu autonomiju i moć odlučivanja. Ovo je u skladu sa principom supsidijarnosti, koji zagovara da se odluke koje utiču na prava i dobrobit građana donose što je moguće bliže njima, na neposredan i direktan način. Regulatorni okvir i politike EU osnažuju lokalne entitete dajući im više kontrole nad svojim razvojnim agendama i omogućavajući im da prilagode rešenja svojim jedinstvenim socio-ekonomskim izazovima. Ova povećana autonomija je ključna za efikasnu decentralizaciju, jer omogućava lokalnim vladama da brže i adekvatnije odgovore na potrebe svojih građana.<sup>14</sup> Dakle, kreira se lokalna sredina po meri građana i za građane koji žive na lokalnu, obzirom da se kompletan svakodnevni život odvija u lokalnim sredinama, što dalje implikuje da je lokalna sredina direktno odgovorna za stepen kvaliteta života koji koliktivno uživaju svi meštani jedne lokalne zajednice.

### **Pristup fondovima EU i resursima**

Da bi sve gore navedeno bilo izvodljivo, tu poterebna je materijalna pomoć. Jedna od najopipljivijih prednosti evropske integracije za decentralizaciju je pristup značajnim sredstvima EU namenjenim regionalnom i lokalnom razvoju. Evropski strukturni i investicioni fondovi (ESIF), koji obuhvataju Evropski fond za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezioni fond, ključni su u finansiranju projekata koji adresiraju regionalne disparitete, promovisu socijalnu inkluziju i podržavaju ekonomski rast. Preko ovih fondova, lokalne vlasti mogu preduzeti inicijative koje direktno koriste njihovim zajednicama, od razvoja infrastrukture do očuvanja životne sredine i inovacionih projekata.<sup>15</sup>

### **Konkretna Veza između EU integracije Srbije i Decentralizacije**

Evropska unija (EU) ne predstavlja samo političku i ekonomsku zajednicu svojih članica, već i okvir za upravljanje koji snažno naglašava principe decentralizacije i supsidijarnosti. Subsidiarnost, kako je utvrđeno u Ugovoru o Evropskoj uniji (UEU), nalaže da se odluke donose što je moguće bliže građanima, osiguravajući da se akcije preduzimaju na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou gde se pokazalo da su efikasnije.<sup>16</sup> Zajedničko upravljanje, ili višeslojno upravljanje (eng. multi-level governance), odnosi se na zajednički napor različitih nivoa vlasti i donosioca odluka u procesima donošenja politika (nacionalnih, regionalnih i/ili lokalnih), odražavajući ključni aspekt operativnog etosa EU.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> URBACT. (2020). About URBACT. URBACT.

<sup>14</sup> Schakel, A. H., & Hooghe, L. (2010). *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*. Routledge.

<sup>15</sup> European Commission. (2021). *European Structural and Investment Funds*. EC.

<sup>16</sup> Treaty on European Union (TEU), Article 5(3). "The principle of subsidiarity."

<sup>17</sup> Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.

Decentralizacija, koju zagovara EU, uključuje raspodelu moći i resursa od centralnog nivoa vlasti preko regionalnih, do lokalnih vlasti. Ovaj pristup bi mogao biti od suštinskog značaja za Srbiju iz nekoliko razloga. Prvenstveno, decentralizacija približava upravljanje građanima, čineći ga odgovornijim i usklađenijim sa lokalnim potrebama i kontekstima. Kako Srbija radi na pridruživanju EU, usvajanje principa i konstantnog razvoja procesa decentralizacije se usklađuje sa onim na čemu EU izuzetno potencira u Srbiji, a to je unapređenje demokratskog upravljanja i učešća građana u procesima donošenja odluka. Ovo je ključno za Srbiju, gde su centralizovane strukture upravljanja istorijski ograničavale lokalnu autonomiju i učešće zajednice u procesima donošenja odluka.

Ova tvrdnja se može potvrditi kreiranjem posebnog tela od strane EU koje se bavi regionima i decentralizacijom kakvu moderni principi poznaju, a to je fiskalna, politička i upravna (administrativna) decentralizacija. Dakle, Evropski komitet regiona (CoR) – pomenuto telo koje je kreirala EU – i njegov razvoj Indeksa decentralizacije su ključni za razumevanje kako se ovi principi primenjuju i mere širom EU.<sup>18</sup> Za Srbiju, koja teži pridruživanju Evropskoj uniji, značaj usklađivanja sa ovim principima prelazi granice puke usklađenosti; ono predstavlja transformaciono putovanje ka efikasnijem, inkluzivnijem i demokratskijem upravljanju. Ovo obrazloženje istražuje važnost integracije Srbije u EU sa perspektive decentralizacije.

Činjenica da process EU integracija, kroz svoje zakonodavne i političke okvire, aktivno promoviše prekograničnu saradnju i regionalni razvoj, može poslužiti kao podstrek za Srbiju i njenu integraciju u EU porodicu. S tim u vezi, decentralizacija je usko povezana sa politikom kohezije EU, koja ima za cilj smanjenje dispariteta među regionima i promociju uravnoteženog razvoja kroz Uniju. Za Srbiju, ovaj aspekt integracije u EU je posebno važan. Unapređenje decentralizacije može pomoći u adresiranju regionalnih dispariteta unutar zemlje (koji su u Srbiji naročito vidljivi), promovišući socijalnu i ekonomsku koheziju i ravnotežu među regionima. Kako Srbija napreduje ka članstvu u EU, takođe će postati podobna za fondove kojima trenutno ne može pristupiti, a koji mogu značajno podržati razvojne projekte na regionalnom i lokalnom nivou, dodatno podstičući napore ka decentralizaciji. Dakle, kohezijska politika, jedan od glavnih instrumenata EU za promovisanje ekonomske konvergencije i smanjenje regionalnih dispariteta, što je za Srbiju glavni primer posvećenosti procesima decentralizacije. Pristupom strukturnim i investicionim fondovima, EU podržava projekte koji promovišu regionalni razvoj, inovacije i održivi rast, čime se poboljšava kapacitet za lokalno donošenje odluka i viši stepen lokalne autonomiju u odnosu na centralnu vlast.<sup>19</sup>

Sinergija između Evropske integracije i decentralizacije takođe je vidljiva u različitim, već postojećim, inicijativama i politikama EU usmerenim na poboljšanje upravljanja na svim nivoima. Na primer, strategija Evropa 2020 (eng. Europe 2020 strategy) naglašava pametan (s.m.a.r.t.), održiv i inkluzivan rast, sa snažnim fokusom na osnaživanje regiona i gradova da doprinesu svojim ciljevima. Ovaj pristup ističe priznavanje EU o važnosti lokalnih i regionalnih entiteta u postizanju sveobuhvatnih evropskih ciljeva.<sup>20</sup>

Efikasnost decentralizacije unutar okvira EU dodatno podržavaju akademske studije i analize politika. Istraživanja pokazuju da decentralizacija može dovesti do efikasnijeg i odgovornijeg upravljanja, jer lokalne vlasti bolje razumeju i zadovoljavaju potrebe svojih zajednica. Pored toga,

---

<sup>18</sup> European Committee of the Regions (CoR). (2019). About the CoR. EC.

<sup>19</sup> European Commission. (2020). Cohesion Policy: 2021-2027. EC.

<sup>20</sup> European Commission. (2010). Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. EC.

decentralizacija je povezana sa višim nivoima učešća građana i zadovoljstva demokratijom, što je u skladu sa ciljevima EU promovisanja demokratskih vrednosti i angažovanja građana.<sup>21</sup>

### EU integracije Srbije, Decentralizacija i Ljudska prava

Iako ove tri oblasti nisu često ovako direktno uvezane, argumentacija za njihovo povezivanje uključuje demonstraciju kako efektivna primena i sprovođenje vladavine prava i ljudskih prava, podržanih principima decentralizacije, obezbeđuje univerzalnu zaštitu prava bez obzira na geografsku lokaciju unutar EU, samim tim unutar svake zemlje članice. Ova veza naglašava posvećenost EU osnovnim pravima, principu supsidijarnosti i ulozi lokalne uprave u zaštiti ljudskih prava.

Integracija u Evropsku uniju (EU) i decentralizacija imaju dubok uticaj na promociju i zaštitu ljudskih prava, sa posebnim naglaskom na osnaživanje na lokalnom nivou. Kroz proces decentralizacije, EU podstiče prenos ovlašćenja i resursa sa centralnih na lokalne vlade, čime se lokalnim zajednicama omogućava da direktno učestvuju u procesima donošenja odluka koji utiču na njihova prava i dobrobit.

Utemeljenje ljudskih prava u EU se ogleda u tome što Evropska unija je suštinski posvećena zaštiti i unapređenju ljudskih prava, kako unutar svojih granica, tako i u odnosima sa drugim zemljama. Povelja o osnovnim pravima Evropske unije (eng. Charter of Fundamental Rights of the European Union) garantuje niz ličnih, građanskih, političkih, ekonomskih i socijalnih prava za građane i stanovnike EU.<sup>22</sup> Ova posvećenost odražava širi integracioni etos EU, koji uključuje poštovanje vladavine prava, demokratije i osnovnih prava kao osnovnih vrednosti.

Nasuprot svemu ovome, prema najnovijem izveštaju "Države u tranziciji" 2024 koji je 11. aprila 2024. godine objavio "Freedom House", sve zemlje zapadnog Balkana ostaju „hibridni ili tranzicioni režimi“, pri čemu se četiri zemlje suočavaju sa demokratskim padom, a dve u stagnaciji. Konkretno se Srbija suočila sa istorijskim padom na ovoj listi, što je ujedno i najveći pad od svih 29 zemalja obuhvaćenih izveštajem, dok su rezultati Crne Gore, Severne Makedonije i Bosne i Hercegovine takođe zabeležile pad, a rezultati koji se odnose na demokratiju Albanije i Kosova ostali su nepromenjeni u odnosu na prošlogodišnji izveštaj.<sup>23</sup> Zbog ovih rezultata Srbije, neophodno je da Nacionalni Plan/Strategija razvoja Srbije usledi što je brže moguće, kako bi Srbija uspela da zaustavi nagli pad na ovoj i sličnim listama koje mere stepen demokratije, standard ljudskog života (poput Human Development Index - HDI) i drugo.

### Decentralizacija i uživanje ljudskih prava na lokalnom nivou

Decentralizacija igra ključnu ulogu u praktičnoj primeni ljudskih prava. Prenoseći ovlašćenja i resurse sa centralne na lokalne vlasti, decentralizacija obezbeđuje da se zaštita ljudskih prava direktnije primenjuje i nadgleda na lokalnom nivou. Ovaj pristup je u skladu sa principom supsidijarnosti, koji se zalaže za to da se odluke koje se tiču prava i blagostanja građana donose što

---

<sup>21</sup> Rodríguez-Pose, A., & Krøijer, A. (2009). Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe. *Growth and Change*, 40(3), 387-417.

<sup>22</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02).

<sup>23</sup> Kompletan izveštaj se može pročitati na sledećem linku: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2024/region-reordered-autocracy-and-democracy>

bliže samim građanima koji zapravo žive na lokalnu.<sup>24</sup> Na ovaj način decentralizacija omogućava prilagođene odgovore na jedinstvene izazove i mogućnosti koje pružaju ljudska prava u različitim regionima, obezbeđujući da zaštita prava nije puki ideal, već živa realnost koju mogu da žive i uživaju svi građani jedne zemlje, bez obzira da li žive u glavnom gradu ili u najzabačenijem kraju svoje države.

### **Evropske integracije kao katalizator za jedinstvene standarde ljudskih prava**

Evropske integracije dalje podržavaju jedinstvenu primenu standarda ljudskih prava širom EU. Usvajanjem direktiva i propisa EU, države članice se slažu da podržavaju zajednički set prava i pravnih standarda. Ova harmonizacija osigurava da se osnovna prava i vladavina prava održavaju na visokom nivou u svim regionima država članica, minimizirajući disparitete u zaštiti ljudskih prava.<sup>25</sup> Štaviše, mehanizmi kao što je Evropski sud za ljudska prava (ECHR) pružaju dodatni nivo nadzora, nudeći pojedincima da se obrate nadnacionalnom sudu radi zaštite svojih prava.<sup>26</sup> Još jedan idealan primer jeste snažna primena HRBA principa pri donošenju lokalnih, regionalnih i drugih politika u zemljama EU.

### **HRBA principi<sup>27</sup>**

Prema Univerzalnim vrednostima UN, a u skladu sa Prvim principom "Pristup zasnovan na ljudskim pravima" (eng. The Human Rights Based Approach - HRBA) ljudska prava su centralni stub rada Ujedinjenih nacija od njihovog osnivanja 1945. godine, i to usvajanjem Povelje Ujedinjenih nacija. Usvajanjem pomenute povelje UN je kreirala novu normativnu eru u kojoj je međunarodna zajednica, inspirisana Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, proizvela izvanredan korpus međunarodnih normi i standarda za život dostojanstva i blagostanja za sve.

Pristup zasnovan na ljudskim pravima je konceptualni okvir za proces humanog razvoja koji je normativno zasnovan na međunarodnim standardima ljudskih prava i operativno usmeren na promociju i zaštitu ljudskih prava. Ovaj pristup nastoji da analizira nejednakosti koje leže u srcu razvojnih problema i prevenira diskriminatorne prakse i nepravednu raspodelu moći koje ometaju razvoj i često dovode do toga da određene grupe ljudi budu zanemarene. HRBA principi, pojednostavljeno, služe kao sredstvo za osnaživanje najugroženijih pojedinaca u društvu da učestvuju u procesima donošenja odluka i pozivaju nosioce dužnosti na odgovornost.

HRBA ima dva cilja:

- Osposobiti uživaoce prava da traže i ostvaruju svoja prava;
- Jačati kapacitete nosilaca dužnosti koji imaju obavezu da poštuju, štite, unapređuju i ispunjavaju ljudska prava
  - Uživaoci prava su pojedinci ili društvene grupe koje imaju posebna prava u odnosu na nosioce dužnosti.
  - Nosioci dužnosti su državni ili nedržavni akteri, koji imaju obavezu da poštuju, štite, unapređuju i ispunjavaju ljudska prava nosilaca prava.

Koji su to konkretno HRBA principi:

---

<sup>24</sup> Marks, G., Hooghe, L., & Schakel, A. H. (2008). Patterns of regional authority. *Regional and Federal Studies*, 18(2-3), 167-181.

<sup>25</sup> Craig, P., & de Búrca, G. (2015). *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford University Press.

<sup>26</sup> European Court of Human Rights. (2021). *Annual Report 2020*. Council of Europe.

<sup>27</sup> Vranić P., Vranić B., Mitić T., (2023) *Metodologija za izradu indeksa pristupačnosti ljudskih prava na nivou mesnih zajednica*, Nacionalna Koalicija za Decentralizaciju.

HRBA principi su zasnovani na pet ključnih principa ljudskih prava, poznatih i kao PANEL (ovaj naziv je izvucen iz svakog početnog slova naslova svakog od principa na engleskom jeziku): učešće, odgovornost, nediskriminacija i jednakost, osnaživanje i zakonitost.

- *Učešće* – svako ima pravo na aktivno učešće u procesima donošenja odluka koje utiču na uživanje njegovih/njenih prava. Obezbeđivanje učešća podrazumeva promenu sa shvatanja zainteresovanih strana kao pasivnih aktera na uživaocima prava i nosioce dužnosti koji se transformišu u aktivne aktere u procesima razvoja. Aktivno, inkluzivno, slobodno i smisleno učešće je i sredstvo i cilj samo po sebi. Ovaj pristup stavlja uživaocima prava u centar društvenog delovanja tako što ih osnažuje da identifikuju i pomognu u rešavanju glavnih prepreka i strukturalnih barijera koje ih sprečavaju da uživaju svoja ljudska prava. Ovakav princip rada zahteva eksplicitno aktivno angažovanje svih pojedinaca i grupa, uključujući sve starosne, polne, nacionalne i druge različite kategorije koje čine jednu lokalnu zajednicu.
- *Odgovornost* – nosioci dužnosti se smatraju odgovornim za neispunjavanje svojih obaveza prema uživaocima prava. Trebalo bi da postoje efikasni pravni lekovi kada dođe do kršenja ljudskih prava. Inherentno povezana sa drugim principima, odgovornost znači podržavanje državnih institucija prema njihovim najvišim standardima u ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava ljudi i promovisanje pristupačnih, transparentnih i efikasnih mehanizama odgovornosti. Države su odgovorne za poštovanje vladavine prava. Princip podrazumeva da se obezbedi da uživaoci prava imaju mogućnost da ostvaruju i štite svoja prava i traže pravdu, obeštećenje ili kompenzaciju za narušavanju istih, kroz mehanizme odgovornosti, uključujući i kroz pravosudni sistem. Postoji niz različitih aktera koji mogu igrati važnu ulogu u obezbeđivanju odgovornosti i transparentnosti, uključujući državne institucije (nosioce dužnosti): lokalne vlasti, centralna vlast, vrhovne revizorske institucije, ombudsman, nacionalna tela za ljudska prava i rodnu ravnopravnost i agencije za borbu protiv korupcije, kao i drugi akteri nezavisni od države, uključujući civilno društvo, privredni subjekti i medije.
- *Nediskriminacija i jednakost* – svi pojedinci imaju pravo na svoja prava bez diskriminacije bilo koje vrste. Sve vrste diskriminacije treba zabraniti, sprečiti i eliminisati. Članovi zajednice u svoj svojoj različitosti imaju pravo na zaštitu i uživanje svojih ljudskih prava. Ovaj HRBA princip rada znači identifikovanje onih koji se suočavaju sa nejednakim pristupom i kontrolom resursa, dobara i usluga, kao i onih koji su u nemogućnosti da budu uključeni u javne rasprave ili bilo kakvo drugačije uključivanje u procese donošenja odluka. Nediskriminacija je zakonska obaveza i zahteva od države (svake države) da je reši potencijalno javljanje diskriminacije posebnim zakonima, politikama i institucionalnim merama, uključujući budžetska izdvajanja.
- *Osnaživanje* – svako ima pravo da traži i ostvaruje svoja prava. Pojedinci i zajednice treba da razumeju svoja prava i učestvuju u razvoju politika koje utiču na njihove živote. U skladu sa ovim principima, proces transparentnosti je neophodan. Ovo podrazumeva da informacije o politikama i intervencijama budu razumljive i dostupne svim zainteresovanim stranama. Promoviše pravo na slobodu informisanja. Državne institucije postaju odgovornije sa transparentnim, pouzdanim i pouzdanim informacijama, dostupnim putem pristupačnih kanala i režima pristupa informacijama. Ovaj HRBA princip promoviše dostupnost otvorenih podataka, gde se sistematski podaci jasno i smisleno raščlanjuju, posebno kada se radi o razvrstavanju po polu i uzrastu kao najosnovnijim kategorijama.
- *Zakonitost* – pristupi treba da budu u skladu sa ustavnim i zakonskim ovlašćenjima utvrđenim domaćim i međunarodnim pravnim aktima. Mehanizmi koji obezbeđuju ostvarivanje zakonitosti po pitanju zaštite, promocije i uživanja osnovnih ljudskih prava, pre svega bi trebalo da obezbedi država, a ako država nije u mogućnosti da to obezbedi, međunarodna zajednica i međunarodna tela bi trebalo da igraju jednu od vodećih uloga u zaštiti ljudskih prava - princip “no human left behind” (niko nje izostavljen).

## **Implikacije za pojedince bez obzira na teritorijalnu lokaciju**

Decentralizacija u kontekstu EU ne samo da promoviše efikasno i odgovorno lokalno upravljanje, već je ključna i za osnaživanje lokalnih zajednica u zaštiti i promociji ljudskih prava. Kroz pristup fondovima EU, jačanje lokalnih institucija i direktnu participaciju građana, decentralizacija omogućava stvaranje inkluzivnih društava gde su ljudska prava zaštićena bez obzira na geografsku lokaciju.

Ovaj pristup ne samo da jača temelje demokratije i pravde u članicama EU, već i služi kao model za promociju ljudskih prava i decentralizacije širom sveta.

### **Ostale oblasti kojima EU integracije pospešuju process decentralizacije**

Ako govorimo o konkretnim oblastima koje opravdavaju pospešivanje procesa decentralizacije u Srbiji, pristup EU može doprineti u sledećim:

1. unapređenje upravljanja;
2. podsticanje ekonomskog razvoja;
3. promocija socijalne kohezije;
4. jačanje demokratskih institucija;

#### **1. Bolje upravljanje i bolji sistem uprave:**

Decentralizacija može značajno poboljšati kvalitet upravljanja u Srbiji. Prenoseći ovlašćenja i resurse bliže građanima, lokalne vlade mogu postati odgovornije prema specifičnim potrebama i preferencijama svojih zajednica. Ovaj lokalizovani pristup upravljanju može dovesti do efikasnijeg pružanja javnih usluga, pošto lokalne vlasti bolje razumeju izazove i mogućnosti unutar svojih nadležnosti. Štaviše, decentralizacija može olakšati veće učešće građana u procesima donošenja odluka, time povećavajući transparentnost i odgovornost. Kako Srbija napreduje ka članstvu u EU, usvajanje modela decentralizovanog upravljanja usklađuje se sa principima supsidijarnosti i lokalne autonomije EU, neophodnih za efikasno funkcionisanje demokratskog društva.

#### **2. Podsticanje ekonomskog razvoja:**

Ekonomski razvoj je usko povezan sa efikasnošću upravljanja zemlje. Decentralizacija može pokrenuti ekonomski rast omogućavajući lokalnim vladama da razvijaju i implementiraju politike prilagođene svojim jedinstvenim ekonomskim kontekstima. Ova autonomija može podsticati inovacije, preduzetništvo i investicije na lokalnom nivou, vodeći ka raznovrsnijim i otpornijim regionalnim ekonomijama. Za Srbiju, usklađivanje sa strukturnim i kohezionim politikama EU kroz decentralizaciju znači ne samo uravnoteženje nacionalnog ekonomskog razvoja već i pristup fondovima EU dizajniranim da smanje regionalne disparitete i promovišu održivi razvoj.

#### **3. Promocija socijalne kohezije:**

Decentralizacija podržava socijalnu koheziju osiguravajući da se potrebe i prioriteti različitih zajednica adresiraju. U zemlji poput Srbije, sa njenim raznovrsnim kulturnim i istorijskim pejzažima, decentralizacija može pomoći u upravljanju razlikama i promociji jedinstva dajući lokalnim populacijama veći glas u njihovom upravljanju. Ovaj pristup može ublažiti osećaje marginalizacije među manjinskim zajednicama i podsticati osećaj pripadnosti i učešća u nacionalnom tkivu. Kako Srbija teži pristupanju EU, prihvatanje decentralizacije može pokazati njenu posvećenost adresiranju regionalnih i lokalnih dispariteta, važnom kriterijumu za pristupanje EU.



#### 4. Jačanje institucija

Konačno, decentralizacija je osnovna za jačanje demokratskih institucija. Distribuiranjem moći ravnomernije kroz različite nivoe vlade, decentralizacija smanjuje rizike povezane sa centralizacijom moći, kao što su korupcija i neefikasnost. Ona podstiče participativniju formu demokratije, gde građani imaju veće mogućnosti za učešće u upravljanju kroz lokalne izbore, javne konsultacije i druge mehanizme građanskog angažovanja. Za Srbiju, jačanje njenih demokratskih institucija kroz decentralizaciju je ključno za ispunjavanje političkih kriterijuma EU za članstvo, koji uključuju pridržavanje principima demokratije, vladavine prava i ljudskih prava.

*Na kraju, put Srbije ka integraciji u EU, posmatrano kroz prizmu decentralizacije, je takođe o prihvatanju modela upravljanja koji ceni transparentnost, odgovornost i vladavinu prava. Principi i prakse decentralizacije koje je usvojila EU nude putokaz za Srbiju da unapredi svoje strukture upravljanja, reši regionalne disparitete i neguje kohezivnije društvo. Težnjom ka članstvu u EU, Srbija ne samo da želi da se pridruži savezu država, već je posvećena putu suštinske reforme upravljanja i regionalnog razvoja, usidrenog u vrednostima demokratije i supsidijarnosti.*

---

Kroz dubinsku analizu veze između decentralizacije i procesa integracije Srbije u Evropsku uniju, postaje evidentno da su ovi procesi međusobno povezani i da zajedno doprinose izgradnji demokratskijeg, efikasnijeg i pravednijeg društva. Decentralizacija, kao temeljni princip koji podstiče prenos vlasti sa centralnih na lokalne nivoe uprave, ne samo da unapređuje lokalnu samoupravu već i omogućava bolje usklađivanje sa standardima i praksama Evropske unije.

Integracija Srbije u EU predstavlja strateški cilj koji podrazumeva ne samo ekonomske i političke reforme, već i duboke promene u načinu upravljanja državom, gde decentralizacija igra ključnu ulogu. Evropska unija, sa svojim ustaljenim principima subsidiarnosti i promocije lokalne samouprave, pruža okvir i podsticaje za procese decentralizacije u Srbiji, naglašavajući važnost lokalnih inicijativa i učešća građana u odlučivanju.

Kroz proces pridruživanja EU, Srbija se obavezuje na reforme koje uključuju jačanje lokalnih institucija, veću transparentnost i odgovornost u upravljanju, kao i promociju ljudskih prava i demokratskih vrednosti na svim nivoima vlasti. Ovi koraci ne samo da su u skladu sa ciljevima decentralizacije, već i doprinose stvaranju inkluzivnog društva u kojem svaki građanin ima priliku da učestvuje u procesima koji direktno utiču na njegov ili njen život.

Zaključno, put Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji je istovremeno i put ka dubljoj decentralizaciji. Ovaj proces ne samo da predstavlja priliku za unapređenje lokalne samouprave i demokratije, već i za stvaranje društva u kojem su prava i dobrobit svakog pojedinca centralni cilj upravljanja. Integracija u EU i decentralizacija su, stoga, komplementarni procesi koji zajednički grade temelje za napredak Srbije ka modernom, demokratskom i prosperitetnom društvu.

## Nalazi i rezultati dosadašnjih istraživanja na temu decentralizacije koje je sprovodila Nacionalna koalicija za decentralizaciju

Nacionalna koalicija za decentralizaciju predstavlja organizaciju civilnog društva koja je jedan od, ako ne i najrelevantniji entitet koji se bavi proučavanjem i zagovaranjem decentralizacije u Srbiji. Značaj koji Nacionalna koalicija za decentralizaciju ima u akademskoj i praktičnoj sferi decentralizacije ne može se prenebrežiti. Njihov rad, prepoznat i vrednovan na međunarodnoj sceni<sup>28</sup>, doprinosi ne samo teorijskim razmatranjima decentralizacije već i konkretnim promenama koje podstiču veću transparentnost, bolje upravljanje, i snažniju demokratiju u Srbiji i širom sveta.

O uspesima u radu i dostignućima NKD-a najbolje govori i činjenica da je Univerzitet u Pensilvaniji na svojoj svetskoj listi prepoznatih organizacija 3 godine uzastopce prepoznao NKD iz Niša kao jednu od najrelevantnijih istraživačkih organizacija, kada su u pitanju oblasti transparentnost i dobro upravljanje<sup>29</sup>. Zbog svih navedenih činjenica, nalazi i rezultati NKD istraživanja uzeta su kao najrelevantnija za izradu ovog dokumenta.

### Istraživanje: „Da li građani imaju moć?“

Nacionalna koalicija za decentralizaciju, u partnerstvu sa organizacijama CRTA, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Partneri za demokratske promene, sprovedla je program Građani imaju moć u okviru koga je izrađeno istraživanje pod nazivom „Da li građani imaju moć?“, a koje je objavljeno 2022. godine.

Ovo istraživanje sprovedeno je se sa ciljem da se iz različitih uglova i perspektiva sagledaju izazovi procesa reforme javne uprave i veće učešće građana u procesu odlučivanja, gde se takođe uzelo u obzir identifikovanje problema u različitim regionima i jedinicama lokalne samouprave. Kada se kaže iz različitih uglova misli se da su o istim temama i pogledima na regione i lokalne samouprave istraživana mišljenja građana, a sa druge strane stavovi i mišljenja predstavnika jedinica lokalnih samouprava u kojima je sprovedeno istraživanje.

Istraživanje<sup>30</sup> je sprovedeno kombinovanom metodologijom u 20 jedinica lokalne samouprave (JLS), gradova i opština, geografski raspoređenih u četiri regiona, i to:

- u regionu zapadne i centralne Srbije, u sedam jedinica lokalne samouprave: Valjevo, Kruševac, Kragujevac, Novi Pazar, Požega, Prijepolje, Kraljevo;
- u regionu jugoistočne Srbije, u pet jedinica lokalne samouprave: Niš, Pirot, Zaječar, Svrljig, Leskovac;
- u regionu Vojvodine, u šest jedinica lokalne samouprave: Indija, Novi Sad, Bela Crkva, Sremska Mitrovica, Zrenjanin, Sombor;

<sup>28</sup> Više o ovome: <https://www.ngportal.rs/nkd-ponovo-na-listi-najboljih-svetskih-istrazivackih-organizacija/>

<sup>29</sup> Više o ovome: <https://nkd.rs/aktuelno/nkd-opet-na-listi-najboljih-svetskih-istrazivackih-organizacija/>

<sup>30</sup> Više o metodologiji i drugim specifičnostima, pa i rezultatima istraživanja može se naći na sledećoj vezi: <https://nkd.rs/socioekonomska-istrazivanja/gradanima-moc-oduzima-centralizacija-i-korupcija/>

- u regionu Beograda, u dve jedinice lokalne samouprave: Novi Beograd i Stari Grad.

Konkretniji nalazi sprovedenog istraživanja, a koji se tiču izazova u regionima i jedinicama lokalnih samouprava, mogu izdvojiti tri nivoa izazova/problema: pojedinačni problemi u različitim zajednicama, problemi koji su kompleksniji (strukturni problemi) i koje deli više zajednicâ, i na kraju problemi koji zapravo predstavljaju uzroke nerešavanja svih ostalih problema.

1. Pojedinačni, u različitim zajednicama. Na prvom nivou, građani pominju održavanje čistoće, povremene probleme sa grejanjem, pse lutalice, pristupačnost za osobe sa invaliditetom, nedostatak kulturnih sadržaja, loš javni prevoz, nesređene parkove i/ili igrališta za decu, seču drveća, raskopane ulice itd. Svaka zajednica ima svoje karakteristične izazove/probleme, ali je očigledno da bi ovi, iako veliki i važni za svakodnevni život, mogli da se reše na relativno jednostavan način.
2. Kompleksniji izazovi, zajednički za više zajednica. Na drugom nivou, prepoznaju se problemi/izazovi koje deli više zajednica, ako ne i sve. Tu je reč o kompleksnijim problemima za koje je potrebno dublje razumevanje uzroka i postavljanje dugoročnije strategije za njihovo rešavanje. U toj grupi su se izdvojili: ekonomska situacija, izgradnja pouzdane infrastrukture (vodovod, kanalizacija, elektroenergetski sistem, komunalni sistem), urbanizam – nepostojanje ili nepoštovanje planova, zagađenje (posebno se pominju zagađenje vazduha i vode, ali i deponije), nedovoljan razvoj ruralnih oblasti.
3. Suštinski izazovi, odnosno uzroci problema. Na trećem nivou, građani su zapravo govorili o pitanjima za koja misle da su uzroci problema/izazova, odnosno razlozi što se ti problemi ne rešavaju. U toj grupi odgovora izdvojili su se: nezainteresovanost samouprava za stvarne probleme građana, koja se često povezuje sa stranačkom pripadnošću, odnosno osećajem da su predstavnici JLS odgovorni stranci, a ne zajednici koju vode; nekompetentnost ljudi koji su na pozicijama da rešavaju određene probleme; netransparentnost, neodgovaranje na zahteve građana i nedostatak informacija kao povezani problemi; korupcija; nepostojanje strategije za razvoj zajednice sa kojom je povezano i neprepoznavanje (neiskorišćavanje) potencijala koje imaju pojedine lokalne zajednice; centralizacija.

Isto pitanje postavljeno je i predstavnicima lokalne samouprave, i zanimljivo je da su se mogle naći zajedničke tačke u odgovorima. Kao i građani, predstavnici lokalne samouprave prepoznaju sledeće.

1. Pojedinačni, u različitim zajednicama. Ovo je nivo problemâ koji se, kao i kod građana, razlikuju od zajednice do zajednice: neasfaltirane ulice, nedostatak kulturnih sadržaja, neophodno renoviranje škola, domova kulture, problemi koji se javljaju kad se pokuša rešavanje saobraćaja, zone za parkiranje i slično.
2. Kompleksniji izazovi, zajednički za više zajednica. U većoj meri nego građani, predstavnici lokalne samouprave naglašavaju te probleme drugog reda, odnosno kompleksnije, i koji su, čini se, isti za više zajednica. Zanimljivo je da više njih navodi depopulaciju i odlazak ljudi, što građani nisu pomenuli, ali se pominju i ekonomija, odnosno zapošljavanje, komunalni sistem, infrastruktura, urbanizam (teškoće kad se krene sa rešavanjem problema), zagađenje, i teškoće rešavanja izazova u ruralnim oblastima.

3. Suštinski izazovi, odnosno uzroci problema. Kada je reč o trećem nivou, gotovo svi predstavnici JLS ističu teškoće u komunikaciji sa građanima, odnosno navode da se oni trude, ali da građani nisu zainteresovani, ne koriste postojeće kanale komunikacije, ne znaju šta i koga treba da pitaju, ne znaju da nađu informacije koje su im dostupne. Predstavnici lokalne samouprave govore o građanima koji nisu zainteresovani da se uključe u rešavanje problema, jer često ukazuju na njih, a nisu spremni da ponude eventualna rešenja; takođe napominju i da građani često nisu svesni da je rešavanje nekih problema vrlo kompleksno. Ono što se izdvaja, čak možda i u većoj meri nego kod građana, jeste centralizacija, jer ona podrazumeva nedostatak novca, odnosno budžeta za rešavanje problema u zajednici.

### Sličnosti i i razlike u percepciji izazova u zajednici

Tabela ispod pokazuje poklapanja, odnosno razlike između mišljenja građana i mišljenja predstavnika JLS.

PERCEPCIJA GRAĐANA	PERCEPCIJA PREDSTAVNIKA LOKALNE SAMOUPRAVE
<b>POJEDINAČNI IZAZOVI/PROBLEMI</b>	
Održavanje čistoće, povremeni problemi sa grejanjem, psi lualice, pristupačnost za osobe sa invaliditetom, nedostatak kulturnih sadržaja, javni prevoz, parkovi, igrališta za decu, seča drveća, raskopane ulice	Neasfaltirane ulice, nedostatak kulturnih sadržaja, renoviranje škola, domova kulture, azili za pse, problemi koji se javljaju kad se pokuša rešavanje saobraćaja, zone za parkiranje
<b>KOMPLEKSNIJI IZAZOVI/PROBLEMI, OBIČNO ZAJEDNIČKI ZA VIŠE ZAJEDNICA</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ekonomska situacija;</li> <li>• Izgradnja pouzdane infrastrukture;</li> <li>• Urbanizam – nepostojanje ili nepoštovanje planova;</li> <li>• Zagađenje – posebno vazduha, vode, deponije;</li> <li>• Nedovoljan razvoj ruralnih oblasti;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ekonomska situacija;</li> <li>• Infrastruktura – stara, zahteva velika ulaganja;</li> <li>• Urbanizam – problemi kod pokušaja rešavanja;</li> <li>• Zagađenje – voda, deponije;</li> <li>• Teškoće u razvoju ruralnih oblasti;</li> <li>• Depopulacija, odlazak ljudi, odliv mozgova, nedovoljno novorođenih;</li> </ul>
<b>UZROCI IZAZOVA/PROBLEMA</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nezainteresovanost samouprava za stvarne probleme građana</li> <li>• Nekompetentnost ljudi koji su na pozicijama da rešavaju određene probleme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nezainteresovanost građana za rešavanje problema</li> <li>• Građani ne razumeju šta sve podrazumeva rešavanje problema (komplikovanije nego što oni misle), i povremeno ukazuju na probleme, ali ne nude rešenja</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Netransparentnost, neodgovaranje na zahteve građana i nedostatak informacija kao povezani problemi</li> <li>• Korupcija</li> <li>• Nepostojanje strategije za razvoj zajednice (povezano sa neiskorišćavanjem potencijala koje imaju pojedine zajednice)</li> <li>• Stranačka pripadnost, osećaj da su predstavnici JLS odgovorni stranci, a ne zajednici koju vode</li> <li>• Centralizacija</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Građani ne koriste postojeće kanale komunikacije, ne razumeju koje kanale treba da koriste za šta</li> <li>• Građani nisu svesni da je potrebno vreme da bi se problemi sistemski rešavali</li> <li>• Jednostranačje, nema svesti kod funkcionera da smo servis građana</li> <li>• Centralizacija</li> </ul>
---	---

U skladu sa identifikovanim problemima koji su se našli u ovom istraživanju, u segmentu ovog Predloga koji se tiče konkretnih preporuka za Plan razvoja Republike Srbije, naći će se konkretni predlozi kako bi se prevazišli neki od identifikovanih problema i prepreka, a koje se tiču ravnomernog regionalnog razvoja i decentralizacije.

### Izveštaj o monitoringu reforme javne uprave na lokalnom nivou vlasti<sup>31</sup>

Nacionalna koalicija za decentralizaciju, kao partner Centru za Evropske Politike (CEP), gde su još dva partnera Centar za ravnomerni regionalni razvoj i Ekološki centar Stanište, kreirala je jedinstvenu metodologiju i sprovela je projekat „Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalnu – pratim JA“, u okviru koga je izrađeno jedno obimno istraživanje pod nazivom „Lokalni PAR monitoring – Izveštaj o monitoringu reforme javne uprave na lokalnom nivou vlasti“.

Istraživanje je sprovedeno u 17 jedinica lokalne samouprave u periodu od decembra 2021. do avgusta 2022. godine. Monitoring je obuhvatio šest oblasti i 14 principa javne uprave, a stanje je ocenjeno putem 12 indikatora koji prate te oblasti i principe. Istraživanje je sprovedeno u sedam gradova (Niš, Subotica, Prokuplje, Vršac, Užice, Novi Pazar i Valjevo), devet opština (Aleksinac, Vlasotince, Bečej, Odžaci, Arandelovac, Despotovac, Ivanjica, Tutin i Koceljeva) i jednoj gradskoj opštini (Zvezdara). Iako je ovom istraživanju u fokusu reforma javne uprave iz ugla lokalne samouprave i lokalnog nivoa vlasti, jedan segment istraživanja bio je usmeren na lokalni razvoj, prateće politike lokalnog razvoja i planska dokumenta, ali i probleme koji se javljaju u okviru ovog segmenta istraživanja.

Rezultati su pokazali da je od 17 opština u fokusu, tek 5 opština usvojilo neki vid planskog dokumenta koja se bavi lokalnim razvojem – najčešće u okviru krovnih strategija lokalnog razvoja. U preostalih 12 jedinica lokalne samouprave koje su obuhvaćene monitoringom nije identifikovan nijedan planski dokument, te uopšte i ne postoje strategije lokalnog razvoja, održivog razvoja ili drugi slični dokumenti.

Positivan primer koji bi mogao da predstavlja svojevrsno rešenje, a čija bi rešenja Plan razvoja Republike Srbije mogao da uvrsti kao jednu od obaveza za jedinice lokalne samouprave, jeste primer Užica. Naime, u Užicu je formiran Partnerski forum, kao konsultativno telo zaduženo za pripremu, izradu i praćenje sprovođenja Plana razvoja grada Užica 2021–2028. godine. Forum je instrument kako za konsultacije za izradu dokumenta, tako i za stvaranje partnerstava u lokalnoj zajednici. U

<sup>31</sup> Više o metodologiji i drugim specifičnostima, pa i rezultatima istraživanja može se naći na sledećoj vezi: [https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/12/CEP\\_Lokalni-PAR-monitor\\_2022\\_v8\\_web.pdf](https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/12/CEP_Lokalni-PAR-monitor_2022_v8_web.pdf)

Partnerskom forumu se nalaze članovi OCD. Detaljnije videti u: Izveštaj o stanju lokalne uprave: grad Užice (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-opstina-uzice/> )

Jedan od identifikovanih problema u ovom istraživanju, a što se takođe pokazalo i u prethodno pomenutom istraživanju, jeste participacija građana odnosno učešće građana u kreiranju lokalnih politika, pa između ostalog i onoga što je ključno za razvoj jedne zajednice, a to su lokalni planovi i/ili strategije razvoja. Ove tvrdnje potvrđuju i rezultati anketiranja građana prilikom uličnih akcija, onlajn upitnika i nagradnog konkursa u kojima su učestvovali građani iz gotovo svih gradova i opština u Srbiji.

Rezultati anketa ukazuju da većina građana Srbije ne učestvuje u oblikovanju odluka u svojim gradovima i opštinama. Skoro 90% na bilo koji način nikada nije učestvovalo u oblikovanju neke odluke lokalne samouprave (89.10%). Kao razlog za neučestvovanje najveći broj ispitanika je označio da nisu znali da mogu da učestvuju (27.19%) ili da nisu bili informisani o javnoj raspravi (27.23%). S druge strane, svega 13.54% smatra da nema dovoljno znanja da bi mogli da učestvuju, dok četvrtina ispitanika (25.41%) nije zainteresovana. Ispitanici koji su pozitivno odgovorili kada je reč o učešću u donošenju odluka (10,90%) su naveli da su davali predloge i učestvovali u radu nekih tela, da su učestvovali u anketama ili na javnim raspravama.

Najčešći akti i procesi u kojima su građani učestvovali obuhvataju: učešće u javnim raspravama prilikom izrade lokalnih akcionih planova za mlade, izradu urbanističkih i prostornih planova, pripremu strategija lokalnog ekonomskog razvoja, pripremu planova razvoja opština, donošenje odluka o asfaltiranju puteva i uvođenju gasovoda, itd. Samo 7,63% građana smatra da je imalo mogućnost da se uključi u donošenje opštinskog ili gradskog budžeta. Određeni broj građana je ukazao na sopstvene građanske inicijative na nivou mesnih zajednica koje se odnose na infrastrukturu, ekološki aktivizam, uličnu rasvetu, gasovod, kanalizacionu mrežu, sprovođenje organizovanih peticija za izmenu saobraćaja, izmenu naziva ulica itd. Ovi problemi se mogu i metodološki, odnosno sistematično identifikovati korišćenjem istraživačke metodologije vitalnih znakova lokalne zajednice (originalni naziv na engleskom: Vital sign analysis), koja će ući kao jedan od predloga NKD-a za Plan razvoja Republike Srbije. Više o ovom predlogu može se pročitati u narednim poglavljima ovog Predloga.

Ipak, veći broj ispitanika među onima koji su, na neki način participirali u procesima donošenja odluka, svoje iskustvo je označio kao negativno. Među negativnim utiscima se izdvaja da su javne konsultacije održavane samo radi ispunjavanja forme, te da su građani i predstavnici civilnog društva samo formalno bili pozvani da učestvuju u kreiranju akta. Određeni broj ispitanika je saglasan u stavu da sve unapred kreiraju stručne službe lokalne uprave, po nalogu članova gradskih, odnosno opštinskih veća, dok su skupštine grada ili opština samo glasačke mašine, te da građani nemaju nikakav uticaj. Percepcija da učestvovanje nije imalo uticaj na proces donošenja odluke je dovela do toga da građani nisu učestvovali u narednim procesima.

Plan razvoja bi trebalo da otvori dodatne mogućnosti da se manjkavosti, identifikovane od strane ispitanika ovog istraživanja, isprave i prevaziđu. Pri donošenju smernica i odredbi koje će se naći u okviru Plana razvoja poželjno bi uvrstiti i one smernice koje se odnose na usvajanje pratećih dokumenata, a koji bi trebalo da proisteknu iz ovog Plana, kao što važeći Zakon o regionalnom razvoju predviđa. Ovde se misli na regionalne strategije razvoja, kao i strategije lokalnog razvoja, te i lokalni akcioni planovi razvoja za jedinice lokalne samouprave, a čije smernice bi, između ostalog trebalo da se nađu u ovom Planu. Kada kažemo smernice, ovde se ne misli samo na normativne

smernice <sup>32</sup>, već na strateške smernice čije bi poštovanje predstavljalo težnju ka ostvarenju nacionalnih interesa po pitanju Nacionalnog Plana regionalnog razvoja Srbije. Konkretniji predlozi koji su proistekli, a koji su bazirani na ovom istraživanju, naći će se u odeljku ovog Predloga koji je usmeren baš na konkretne predloge koje ovaj Predlog šalje.

## **Konkretni predlozi za ravnomerni regionalni razvoj Srbije i unapređenje procesa decentralizacije u Srbiji**

Konkretni predlozi koji će se naći u nastavku ovog Predloga mogu se kategorizovati i podeliti u nekoliko različitih grupa.

Inicijalno, u nastavku će biti predstavljeni:

- Predlozi analiza/istraživanja:
  - Ovi predlozi tiču sprovođenja istraživanja (koja se trenutno ne sprovode i nisu se do sada sprovodili u Srbiji), a koji će se odnositi na kontinuirano, učestalo i održivo prikupljanje podataka, na osnovu kojih će se izrađivati novi normativni okviri vezani za temu ravnomernog regionalnog razvoja i decentralizacije – podsticaj donošenja odluka na osnovu podataka (eng. data-driven);
- Predlozi normativnih rešenja:
  - Ovi predlozi se tiču regulative i kreiranje pravnih akata, u smislu izmena i dopuna postojećih zakona, usvajanje novih zakona, izrada posebnih pravnih akata, politika i drugih dokumenata koji će na nivou pravnog sistema doneti napredak i otvoriti nove potencijale za poboljšani regionalni razvoj;
  - Biće objedinjeni i sastavni deo Strateških predloga;
- Strateški predlozi:
  - Ova kategorija predloga odnosi se na sve ono što ne potpada u prve dve kategorije.

Kada je reč o osnovnom principu na kome se zasniva ovaj Predlog, a to je princip decentralizacije, predlozi se mogu podeliti na one koji dolaze od tri osnovna elementa decentralizacije:

- Predlozi administrativne decentralizacije;
- Predlozi fiskalne decentralizacije;
- Predlozi političke decentralizacije;

---

<sup>32</sup> Normativne smernice uređene su Uredbom o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja ("Sl. Glasnik" br. 05/2011).

## Predlozi analiza/istraživanja

Analize i istraživanja, kao i saopštavanje njihovih konkretnih rezultata u vidu javnog saopštenja, otvorenih baza podataka koje su javno dostupne svim građanima Republike Srbije, kao i vizuelizacija istih rezultata, ali i izrada građanskih vodiča za korišćenje i upotrebu ovih rezultata, direktno utiče na prvi cilj decentralizacije „Obezbeđivanje učešća građana u donošenju odluka (principi participativne demokratije i načela transparentnosti)“ koji je pominjan u opisu pojma decentralizacije za potrebe ovog dokumenta.

Jedna od prvih analiza koja je vrlo specifična, a pre svega neophodna radi sagledavanja šire slike i dubljih korena problema u lokalnim zajednicama, jeste analiza vitalnih znakova (eng. Vital Sign Analysis).

### Analiza Vitalnih Znakova:

Proces planiranja regionalnog razvoja u Srbiji zasnovan je na odredbama Zakona o regionalnom razvoju („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 51/2009 i 30/2010, u daljem tekstu: Zakon), kao i njegovim podzakonskim aktima, pre svega Uredbi o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 15/2011), kao i uredbama Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave i Strategiju regionalnog razvoja Republike Srbije za period 2007. do 2012. godine sa akcionim planom.

### Razumevanje razvijenosti

Svakako za razumevanje jedne teritorijalne jedinice potreban je sistemski višekriterijumski monitoring. Na nacionalnom, kao i na subnacionalnim nivoima upravljanja do sada nije razvijen opšti informacioni sistem sa visokom rezolucijom podataka koji daje mogućnost dubinskog razumevanja na teritorijalnim nivoima manjim od nivoa Jedinice lokalne samouprave (npr. mesna zajednica). Stepen razvijenosti regiona izračunava se primenom republičkog proseka bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika dok se stepen razvijenosti JLS određuje se primenom osnovnog i korektivnih pokazatelja ekonomske razvijenosti JLS koji se iskazuje kroz zbir mase zarada i penzija u JLS i prihoda budžeta JLS po isključenju sredstava dobijenih od drugog organa na ime otklanjanja posledica vanrednih okolnosti, iskazan po glavi stanovnika. Pored pomenutih ekonomskih kriterijuma, tu je i demografski pad ili rast, stopa nezaposlenosti i gustina naseljenosti<sup>33</sup>. Ovi i slični pokazatelji se završavaju na nivo opštine (JLS) koji u većini slučajeva ne daje dublje razumevanje neravnomernosti razvoja lokalnih zajednica koje su organizovane na teritorijalnim nivoima manjim od nivoa JLS. Posledično, zbog izostanka instrumenata za merenje vitalnih elemenata zajednica, pored trenda neravnomernog regionalnog razvoja, na području cele Srbije uočljiv je i trend neravnomernog razvoja i na nivou JLS.

Takođe, važna je činjenica da svaki element razvoja ima svoju prostornu dimenziju i da definisanje bilo kog razvojnog mehanizma i procesa odlučivanja nikako nije prostorno neutralno. Negiranje prostorne komponente čak i na lokalnu može dovesti do depopulacije, stagnacije i zaostajanja

---

<sup>33</sup> Podeljak 3. stav 1,2,3 tačka 1),2),3) Uredbe o utvrđivanju metodologije za izračunavanje stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave ("Sl. glasnik RS", br. 68/2011)



prigradskih naselja. Pa tako, iako teritorijalno bliske razvijenim delovima JLS, pojedina naselja ostaju populaciono nepokrivena a njihovi resursi i infrastruktura neiskorišćeni. Dok se istovremeno povećava pritisak na centralne teritorije JLS što dovodi do novih izazova za razvoj u društvenoj, ekonomskoj i ekološkoj sferi.

Na osnovu prethodno izloženog i preliminarne analize stanja u ovoj oblasti za potrebe definisanja ovog istraživanja, utvrđeno je sledeće: 1) osim pojedinačnih akcija i aktivnosti kroz jednokratne grant projekte ne postoji evidencija o sistemskom pristupu analize vitalnosti lokalnih zajednica; 2) nema podataka o razvijenom mehanizmu komunikacije lokalnih zajednice prema donosiocima odluka na osnovu sistematizovanih podataka (a da to nisu razne vrste javnih rasprava na kojima stanovnici prigradskih naselja nikad nisu eksplicitno pozvani), 3) ne postoji opšti informacioni sistem za praćenja napretka razvoja zajednici. Ovi zaključci ujedno i definišu problem ovog jedinstvenog istraživanja/analize: kreiranje prostorne informacione baze podataka za praćenje vitalnosti lokalnih zajednica.

Da pojednostavljeno pojasnimo, vitalni znakovi u lokalnoj zajednici mogu biti infrastrukturni objekti, škola, pošta ambulanta, itd.

#### **Cilj istraživanja/analize vitalnih znakova:**

Glavni cilj ovakvog istraživanja jeste kreiranje prostorne informacione baze podataka za praćenje vitalnosti lokalnih zajednica koja će služiti za izračunavanje indeksa vitalnosti zajednica, višekriterijumsku uporednu prostornu analizu pojedinačnih indikatora, izdvajanja prostornih obrazaca i veza, a sve u cilju za temeljnije i osnovanije donošenje lokalnih politika. Predlog za formiranje ovakve baze mogu se koristiti softveri sa otvorenim pristupom QGIS 3.4.6 (za formiranje vektora teritorijalnog obuhvata definisanih zajednica, i prostornu analizu) i PostgreSQL (za kreiranje relacione baze podataka).

U teritorijalnom smislu ovo istraživanje bi trebalo da obuhvati sve vrste lokalnih zajednica, počev od najvećih ka najmanjim, dakle gradovi, opštine, mesne zajednice, ruralna sredina. Za svako naselje potrebno je kreirati atribute koji bi odgovarali unapred definisanim kriterijumima za opis vitalnosti zajednice. Jednom kreirana baza bi trebalo da ostavlja mogućnost za kasnije nadogradnje kada novi podaci budu dostupni.

Rezultati ka kojima bi trebalo da se teži ovakvim jednim istraživanjem, bili bi:

- Definisanje osnovnih indikatora vitalnosti zajednice;
- Prikupljanje vrednosti indikatora;
- Kreiranje prostorne i relacione baze podataka na osnovu analiziranih kriterijuma;
- Višekriterijumska analiza i izdvajanje prostornih klastera;
- Kreiranje prostornog indeksa vitalnosti zajednica javno dostupnog svim građanima Republike Srbije, bilo putem internet prezentacija, bilo putem tradicionalnog načina pristupa dokumentima.

Ovako formirana baza doprineće povećanju kapaciteta svih zainteresovanih strana (stejkholdera) da na informisan način ocenjuju napredak lokalne zajednice, predlažu nove mere za dalje unapređenje stanja i aktivno sudeluju u kreiranju budućih i praćenju postojećih lokalnih javnih politika.

Konkretni rezultati:

- Uspostavljena prostorna i relaciona baza podataka koja će dati mogućnost za sticanje novih uvida u razumevanje lokalnih zajednica. Ovakva baza bi omogućila kontinuirano ispitivanje stanja i potreba u zajednici koje utiču na kvalitet života građana predstavljajući praktičan alat koji će omogućiti prikupljanje, analizu i prezentaciju podataka o različitim društvenim oblastima i tako dalje razvijaju inicijative koje će doprineti daljem unapređenju lokalnih zajednica. Ovako formirana baza ima mogućnost za proširenje, pa se tako u budućnosti mogu dodati naselja na teritoriji okruga a i šire i vršiti kompleksnije analize.
- Urađena komparativna analiza reprezentativnih jedinica lokalne samouprave i to po kategorijama kojima pripadaju – gradovi sa gradovima, opštine sa opštinama, itd. Analiza bi omogućila utvrđivanje aktuelnog stanja u datom trenutku, što bi dalje postavilo osnovu za komparaciju i praćenje napretka za svaki prateći istraživački period (uzmimo u obzir da bi ovo istraživanje trebalo sprovoditi na svake dve ili svake tri godine, što zbog ažuriranja podataka, te i zbog mogućnosti da se prati razvoj lokalnih zajednica u „realnom“ vremenu)
- Sistematizovana baza indikatora za potrebe daljeg razvoja baze i osnova za izrade praktičnih alata za lokalne zajednice za pisanje akcionih planova razvoja zajednica (primer: građanski vodič za korišćenje rezultata analize vitalnih znakova; praktičan priručnik za donosiocel odluka u lokalnim samoupravama za izradu lokalnih akcionih planova/strategija razvoja)
- Istraživanje će biti osnova za praćenje i unapređenja javnih politika na lokalnom nivou od strane organa javne vlasti zaduženog za monitoring i kreiranje javnih politika na lokalnu.

Kako se ova analiza može sprovesti i kreirati kroz opis konkretnijih koraka/aktivnosti:

- Kreiranje vektorskih podloga za teritorijalne jedinice koje su fokus istraživanja;
- Definisavanje skupa osnovnih indikatora koji će biti praćeni u okviru ovog istraživanja i dodatnih skupova indikatora kojima će se organizacija dalje baviti kroz svoje projektne aktivnosti;
- Analiza dostupnih izvora podataka;
- Sakupljanje podataka (terensko);
- Standardizacija i verifikacija podataka;
- Kreiranje relacione baze podataka;
- Popunjavanje baze podataka;
- Sprovođenje višekriterijumske analize;
- Izračunavanje indeksa vitalnosti zajednica za svaku jedinicu posebno na teritoriji čitave Republike Srbije;
- Pisanje izveštaja i komuniciranje rezultata sa javnošću, naročito u lokalnim zajednicama putem lokalnih, ali i nacionalnih medija;

Od izuzetnog je značaja da se ovo istraživanje sprovodi na najmanje dve ili tri godine, zavisno od ekonomskih faktora koji bi trebalo da budu proračunati pre izrade metodologije ovakvog sveobuhvatnog istraživanja, gde bi se sagledali kako ekonomski interesi, tako i interesi meštana lokalnih zajednica odnosno svih građana Republike Srbije, obzirom da bi ovo istraživanje imalo višenamenski karakter.

## Indeks decentralizacije

Ideks decentralizacije je nešto što se već sprovodi u EU, što sprovodi Evropski Komitet Regiona (ECOR) kroz svoju platformu Podela vlasti (eng. Division of Power)

Ovaj indeks daje pregled različitih nivoa institucionalne i fiskalne decentralizacije u svim zemljama EU, (potencijalnim) kandidatima i zemljama Istočnog partnerstva, gde pored ostalih postoji i analiza o Srbiji. Indeks pokazuje pravne osnove za različite strukture upravljanja u zemljama koje izučava. Kvantitativni i kvalitativni podaci omogućavaju međudržavna poređenja u najvažnijim oblastima politike decentralizacije i ravnomernog regionalnog razvoja unutar država članica. Platforma uz svoje alate koje nudi (primera radi: interaktivna mapa) pruža dodatne informacije o sistemima upravljanja na više nivoa i mehanizmima supsidijarnosti u svakoj zemlji koja se nalazi u njihovoj bazi (pogledati primer Srbije<sup>34</sup>).

Interaktivni alat ove vrste sa perspektivom različitih dimenzija decentralizacije (političke, administrativne i fiskalne) u 27 država članica EU omogućava posmatranje stepena decentralizacije unutar jedne zemlje na lokalnom i regionalnom nivou, kao i poređenje među državama članicama. Indikatori za utvrđivanje stepena decentralizacije razvijeni su kroz posebnu studiju, uzimajući u obzir postojeće podatke sadržane na portalu Podela vlasti (Division of Powers), uključujući pravne osnove za različite strukture upravljanja u državama članicama.

Ovaj indeks obrađuje više kategorija, odnosno oblasti upravljanja, na nivou kojih se proverava koliki je stepen decentralizacije podeljen po oblastima. Postoje obavezne oblasti za proveru i postoje neobavezne oblasti za proveru.

<p>Obavezne oblasti su:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Transport;</li><li>• Radni odnos;</li><li>• Socijalna politika;</li><li>• Obrazovanje;</li><li>• Stručno osposobljavanje;</li><li>• Omladina i sport;</li><li>• Kultura;</li><li>• Zdravstvo;</li><li>• Trans-evropske mreže;</li><li>• Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija;</li><li>• Životna sredina i borba protiv klimatskih promena;</li><li>• Energija;</li></ul>	<p>Neobavezne oblasti su:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Poljoprivreda;</li><li>• Ribarstvo;</li><li>• Imigracija i azil;</li><li>• Turizam;</li><li>• Civilna zaštita;</li></ul>
---	--

<sup>34</sup> Pregled situacije u Srbiji na platformi Podela vlasti (Division of power), može se videti na sledećoj vezi: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Serbia.aspx>

Za potrebe kreiranja metodologije ovog konkretno Indeksa decentralizacije, korišćeni su izvori koji se mogu videti u pratećoj tabeli. Korišćenjem određenih delova metodologija iz izvora (videti prateću tabelu), kreirana je unificirana metodologija kojom se došlo do ovog indeksa.

Naziv izvora informacija	Godina	Broj država pokrivenih ovom metodologijom	Sistem ocenjivanja / ponderisanje	Broj indikatora u okviru ove metodologije
Indeks Lokalne autonomije (LAI) <sup>35</sup>	1990 - 2014	39	skala sa 37 bodova, ekspertske bodovanje	14 (od kojih su 3 kompozitna)
Indeks Regionalne autonomije (RAI) <sup>36</sup>	1950 - 2016	81	skala sa 27 bodova, ekspertske bodovanje	20 (od kojih su 2 kompozitna)
AER studija (Skupština evropskih regiona) <sup>37</sup>	2009	29	Procentualno bodovanje na osnovu 23 indikatora, dodeljivani na osnovu ekspertske bodovanja i sprovedene ankete distribuirane Lokalnim i Regionalnim organima vlasti	Upitnik obuhvata više od 100 pitanja od kojih je 67 odabrano kao relevantno
Treismann, D, Definisane i merenje decentralizacije (2002) - studija <sup>38</sup>	N/A	154	Studija koristi podatke različitih baza podataka.	6
Fernando Do Vale, Poređenje i merenje subnacionalne autonomije na tri kontinenta (2015) <sup>39</sup>	N/A	N/A	Studija koristi podatke iz različitih baza podataka i kvalitativne informacije	5
Ivanyina and Shah, Indikatori lokalizacije i decentralizacije (2014) <sup>40</sup>	N/A	182	Studija koristi podatke različitih baza podataka.	5
Martinez-Vazquez, J. & Timofeev, A. 2010, Decentralizovana merenja <sup>41</sup>	N/A	N/A	Studija koristi podatke različitih baza podataka.	5
OECD, Kako da decentralizacija funkcioniše: Priručnik za kreatore politike <sup>42</sup>	N/A	N/A	N/A	60 (ova publikacija uključuje smernice koje se fokusiraju na različite dimenzije, npr. izgradnja kapaciteta na sub-nacionalnom nivou,

<sup>35</sup> Veza do indeksa: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2021/self-rule-index-for-local-authorities-in-the-eu-council-of-europe-and-oecd-countries-1990-2020](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2021/self-rule-index-for-local-authorities-in-the-eu-council-of-europe-and-oecd-countries-1990-2020)

<sup>36</sup> Veza do indeksa: <https://www.arjanschakel.nl/index.php/regional-authority-index>

<sup>37</sup> Veza do studije: <https://aer.eu/subsidiarity-success-impact-decentralisation-economic-growth/>

<sup>38</sup> Veza do studije: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/treisman.pdf>

<sup>39</sup> Veza do studije:

[https://www.researchgate.net/publication/282402616\\_Comparing\\_and\\_Measuring\\_Subnational\\_Autonomy\\_across\\_Three\\_Continents](https://www.researchgate.net/publication/282402616_Comparing_and_Measuring_Subnational_Autonomy_across_Three_Continents)

<sup>40</sup> Veza do studije: <http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2014-3/>

<sup>41</sup> Veza do studije: [mainmenu \(researchgate.net\)](https://www.researchgate.net)

<sup>42</sup> Veza do priručnika: <https://www.oecd.org/regional/making-decentralisation-work-g2g9faa7-en.htm>

				mehanizmi koordinacije). 60 od njih je odabrano kao relevantno i uključeno na listu Indeksa Decentralizacije.
--	--	--	--	---

Gore opisanim iterativnim procesom postignute su dve stvari: prvo, identifikovane su ponavljajuće slične teme u indeksima. Drugo, napredovanje između pregleda studija i informacija iz Indeksa Decentralizacije (IDx) pomoglo je da se upodobi izbor najadekvatnijih indikatora jer su identifikovane veze i zajedničke teme između indikatora koji su dolazili iz različitih metodologija indeksa i studija u fokusu. Iterativni proces je rezultirao kratkom listom indikatora koji su uvršteni u indeks.

Štaviše, kreirani su i dodatni indikatori (koji se ne odražavaju u postojećim studijama i metodologijama) kako bi se bolje strukturirale neke od informacija dostupnih u IDx-u. Tokom pomnog ispitivanja sadržaja IDx-a, postalo je jasno da odeljci „Subsidijarnost“ i „Zastupljenost na nivou EU“ uključuju informacije koje se mogu strukturirati oko specifičnih tema iako nisu u direktnom fokusu postojećih studija i indeksa.

Pored toga, razvijen je izbor preglednih indikatora kako bi se pružile osnovne strukturne informacije o svakoj državi članici. Oni nemaju uticaja na nivo decentralizacije, ali pomažu korisniku da razume osnovnu strukturu upravljanja svake zemlje i da kontekstualizuje indikatore.

Tabela ispod daje pregled indikatora primenjenih za realizaciju IDx. Detaljnija verzija je data kao poseban dokument koji se može dobiti od Evropskog Komiteta Regiona (ECOR)<sup>43</sup>.

Dimenzija	Indikator	Izvor
Opšti pregled	Državno uređenje – primer: republika ili monarhija	Jednostavno da se naznači da li je država federalna ili unitarna. Informacije potiču iz izvora OECD-a, IDx-a i CEMR <sup>44</sup> izveštaja.
	Nivoi upravljanja (isključujući Centralna vlada)	Eurostat i Indeks Lokalne autonomije (LAI)
	Broj lokalnih samouprava	Eurostat i CEMR izveštaj
	Prosečna veličina populacije prema Indeksu Lokalne autonomije	Eurostat
	postojanje velikih promena u strukturama državne uprave	Adaptirani indikatori stvoreni konkretno za Indeks Decentralizacije
Politička decentralizacija	Pravni osnov za principe samouprave	Adaptirani indikatori stvoreni konkretno za Indeks Decentralizacije
	Zastupljenost sub-nacionalnih nivoa na nacionalnom nivou	Adaptirani indikatori stvoreni konkretno za Indeks Decentralizacije
	Sposobnost nižeg nivoa vlasti da utiče na zakonodavstvo i kreiranje politike višeg nivoa vlasti	Adaptirani indikatori stvoreni konkretno za Indeks Decentralizacije
	Sub-nacionalni nivoi uspostavljaju i održavaju direktne odnose sa institucijama EU	Adaptirani indikatori stvoreni konkretno za Indeks Decentralizacije
	Subsidijarnost: U kojoj meri se lokalna i regionalna dimenzija uzimaju u obzir tokom kontrole subsidijarnosti?	Kreirani indikatori specifično za Indeks Decentralizacije
Administrativna decentralizacija	Administrativne sub-nacionalne nadležnosti	Kreirani indikatori specifično za Indeks Decentralizacije

<sup>43</sup> Veza do zvanične internet stranice: <https://cor.europa.eu/>

<sup>44</sup> CEMR – Komitet Evropskih Opština i Regiona (eng. Council of European Municipalities and Regions)

	Preostale administrativne nadležnosti	Zasnovano na LAI indikatoru, „institucionalna dubina“, uz adaptirane indikatore koji su kreirani konkretno za Indeks Decentralizacije
	Udeo zaposlenosti u lokalnoj samoupravi u odnosu na ukupan broj zaposlenih u upravnom sektoru	Adaptirani indikatori stvoreni konkretno za Indeks Decentralizacije
	Upravni nadzor sa centralnog nivoa na lokalni nivo	Adaptirani indikatori stvoreni konkretno za Indeks Decentralizacije
Fiskalna decentralizacija	Odnos rashoda	Decentralizovana merenja <sup>45</sup> i Eurostat
	Odnos prihoda	Definicije bazirane na studiji Decentralizovana merenja i podacima Eurostata
	Autonomija prihoda	Definicije bazirane na studiji Decentralizovana merenja i podacima Eurostata

Za dodatna pojašnjenja kako su indikatori konkretnije kreirani i adaptirani za specifične potrebe ovog Indeksa decentralizacije mogu se pronaći u studiji „Razvijanje Indeksa Decentralizacije za portal Podela vlasti Evropskog Komiteta Regiona“<sup>46</sup>, koji su izradili Kamil Boret, Marija Gančeva, Tugče Tugran i Toni Zamparutti, 2021. godine.

Indeks Decentralizacije može biti od vitalnog značaja za proces ravnomernog regionalnog razvoja i procesa decentralizacije Republike Srbije. Podeljene informacije bi mogle poslužiti kao inspiracija za kreiranje jednog ovakvog sveobuhvatnog istraživanja i analize stanja decentralizacije u Republici Srbiji, naravno uz upodobljene indikatore koji bi bili primenjeni i adaptirani za stanje u Srbiji. Vizuelizacija podataka, kao što se može videti na internet stranici Indeksa Decentralizacije Evropskog Komiteta Regiona je odlična prilika da se svim građanima Republike Srbije predstavi dokle se u datom trenutku došlo i gde postoji prostor za napredovanjem.

Sprovođenje jednog ovakvog istraživanja bi trebalo da se sprovodi na 2 do 4 godine, kako bismo imali realnu sliku napretka Srbije na putu decentralizacije kao preduslova za ravnomerni regionalni razvoj.

<sup>45</sup> Decentralizovana merenja, Martinez-Vazquez, J. & Timofeev, A. 2010

<sup>46</sup> Originalni naziv na engleskom “Developing a Decentralisation Index for the Committee of the Regions Division of Powers Portal”

## Normativni i strateški predlozi

NAPOMENA: veliki broj predloga normativnih i strateških rešenja bazirani su na dosadašnjem radu i zagovaračkom radu NKD-a, a koji su objedinjeni u okviru NKD Priručnika za zagovaranje, autora Mladena Jovanvića.

Pored predloga iz ovog priručnika, objedinjeni su i predlozi koji su proistekli iz ostalih istraživanja na kojima je NKD radio, a takođe su uvršteni i predlozi koji su kreirani tokom pripremnog perioda za izradu ovog dokumenta.

Obrazloženja data za svaki predlog mera predstavljaju presek trenutnog i dosadašnjeg stanja za svaku od oblasti za koju se daju određeni predlozi. Obrazloženja su bazirana na podacima Republičkog zavoda za statistiku, Državne Revizorske Institucije, nadležnih ministarstava zavisno od oblasti za koju se daju predlozi, dok je za uporedni statistički prikaz najčešće korišćen Eurostat.

Normativni i strateški predlozi su podeljeni u 6 oblasti i to:

- Fiskalna decentralizacija;
- Upravljanje resursima;
- Ravnomerni regionalni razvoj;
- Borba protiv depopulacije jedinica lokalne samouprave manjeg obima i ruralne sredine;
- Administrativna (upravna) decentralizacija;
- Politička decentralizacija (izborna reforma);

Svaka od oblasti sadrži opšti predlog mera, konkretne i koncizne preporuke šta je potrebno uraditi da bi se dati predlog mera ispunio, prateće obrazloženje trenutnog i dosadašnjeg stanja za datu oblast, i na kraju jasne, konkretne i koncizne predloge kako se mogu ostvariti predlozi za datu oblast.

## Fiskalna decentralizacija

### Predlog mera:

*Obezbediti finansijsku sigurnost jedinicama lokalne samouprave u Srbiji i usmeravanje više procenata od ukupnog javnog novca za jedinice lokalne samouprave.*

### Šta je potrebno da bi se ispunio ovaj predlog?

- Obezbediti izvorne prihode lokalnim samoupravama, uvećanje iznosa prihoda i rashoda lokalnih samouprava i umanjiti uticaj centralnih transfera na lokalne budžete.
- Obezbediti da najmanje 20% javnog novca bude usmereno na rad lokalnih samouprava u Srbiji.

### Obrazloženje:

Rezultati prethodno pomenutog istraživanja DRI koji su rađeni 2022. godine, a možemo se osvrnuti i na istovetna istraživanja za prethodnih 5 godina, ukazuju na to da su lokalne samouprave u Srbiji, izuzev Grada Beograda, u vrlo nezavidnoj finansijskoj situaciji. Sveprisutni simptomi su: učestale blokade računa gradova i opština, konstantna prisutnost rebalansa budžeta, nemogućnost da se prihoduju planirani/predviđeni iznosi u budžetu, redovni nalazi DRI o različitim nepravilnostima i neregularnostima u potrošnji na lokalnom nivou, gde je još mnoštvo sličnih primera, ako se dublje zađe u pomenuta istraživanja i izveštaje. Sve se to i te kako reflektuje na život ljudi u lokalnim zajednicama, na stanje puteva, odvoženje smeća, obezbeđivanje čiste pijeće i tehničke vode ili zdrave životne sredine, na šta su i građani, ali i predstavnici lokalnih samouprava ukazivali u našim gore predstavljenim istraživanjima. Šta su uzroci ovih pojava?

Prihodi i rashodi lokalnih samouprava su izuzetno niski u odnosu na evropski standard, pre svega. Ako posmatramo period od prethodnih 5 godina, uzmimo 2020. godinu kao srednju ili referentnu vrednost, rezultati su sledeći. Na nivou 27 država EU u 2020. godini imamo podatak koji je javno dostupan na Eurostat-u<sup>47</sup>, da se 22% javnog novca troši kroz lokalne samouprave, u Srbiji u istoj godini, prema rezultatima izveštaja koji se mogu videti kroz Bilten javnih finansija<sup>48</sup> taj procenat iznosi svega 13,7% i uključuje budžete i lokalnih samouprava, i Grada Beograda i Autonomne Pokrajine Vojvodine<sup>49</sup>. Kada na nivou 27 država EU uključimo i srednji nivo vlasti, prosek izlazi na skoro 35%. Dakle, odnos evropskih izdvajanja prema izdvajanjima u Srbiji je 2,7:1. Detaljniji uvid u podatke iz EU ukazuje i na to da najveća izdvajanja za lokalnu samoupravu imaju skandinavske zemlje – upravo one na koje se pozivamo kada govorimo o primeru demokratskih političkih sistema i društvenih odnosa. Danska, Švedska, Finska i Norveška su u 2020. godini izdvojile 46% javnog novca za rad lokalnih samouprava. Ovaj trend u Srbiji je do aprila meseca 2023. godine ostao gotovo nepromenjen.

---

<sup>47</sup> Videti podatke na javno dostupnoj bazi podataka Eurostata, na sledećoj vezi:

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov\\_10a\\_main/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_main/default/table?lang=en)

<sup>48</sup> Bilten javnih finansija, Ministarstvo finansija Republike Srbije, Beograd, 2021.

<sup>49</sup> Bilten javnih finansija pravi razliku između pojma „lokalni nivo vlasti” i „lokalne samouprave”. Lokalni nivo vlasti uključuje i AP Vojvodinu, a termin „lokalne samouprave” samo gradove i opštine bez AP Vojvodine. Stoga kada izveštaj ukazuje da je 13% javnog novca potrošio lokalni nivo vlasti, ovaj podatak UKLJUČUJE i jedinice lokalne samouprave i AP Vojvodinu.



Za pomenuti petogodišnji period u Evropi, manje novca za lokalne samouprave izdvajaju samo: Malta, Kipar, Grčka, Irska i Luksemburg.

Ako uzmemo još dublji pregled, od 2011. godine pa do 2020. godine, poređenja radi, na nivou EU izdvajanja za lokalnu samoupravu u istom periodu povećala su se sa oko 1300 milijardi evra na 1560 milijardi evra (povećanje od oko 20%). Šta je sa zemljama u regionu? Hrvatska je povećala izdvajanja za lokal sa 5,2 milijarde na 7,1 milijardu, Grčka nije skoro ništa promenila, Bugarska je skoro duplirala izdvajanja za lokal (sa 2,7 milijardi na 4,5 milijardi), a Slovenija povećala sa 3,4 na 4,2 milijarde. Nažalost, nemamo uporedne podatke za Srbiju za ovaj period usled nedostatka proverljivih i uporedivih podataka o iznosima u 2011.

Ako se osvrnemo na glavne izvore prihoda za lokalne samouprave u Srbiji su:

- porez na dohodak građana (pre svega porez na zarade – 74% ovog poreza ostaje lokalnoj samoupravi). Ovaj prihod je u 2020. godini u Srbiji činio 49% prihoda svih lokalnih samouprava. Porez na zarade čini najveći deo tog novca i to je ukupno 40% lokalnih budžeta;
- porez na imovinu. Ovaj prihod čini 20,4% prihoda lokalnih samouprava u Srbiji u 2020. godini;
- transfer centralnog nivoa vlasti. Ovaj prihod čini 20,4% (isti procenat kao porez na imovinu) u 2020. godini. Ipak, u manjim i nerazvijenim opštinama transferi ponekad prelaze i 40 i 50% lokalnih budžeta.

Porez na dohodak građana ne spada u izvorne prihode lokalne samouprave jer lokalni nivo vlasti nema nikakav uticaj na njegovo formiranje. Tokom 2017. godine stupio je na snagu zakon kojim se izdvajanje od poreza na zarade umanjilo za lokalne samouprave, a ustanovili smo da ti prihodi predstavljaju jedan od najvećih udela prihoda jedinicama lokalne samouprave. U donošenju te odluke nisu učestvovala lokalne samouprave, a u istom periodu nismo imali ni Nacionalni plan razvoja na koji be jedinice lokalne samouprave mogle da se pozovu – jedan od potencijala ovog Nacionalnog plana razvoja bi trebalo da bude orijentisan i na ovu temu (odnosno sprečavanje ponavljanja ovakve štetne situacije po lokalne samouprave). Država je tada dala, ali i ispunila obećanje da će taj „minus“ biti pokriven centralnim transferima. Ipak, centralni transferi su u potpunoj kontroli republičkih vlasti, što je podložno političkoj volji koja bi mogla da bude nepovoljna po lokalne samouprave.

Problem transfera sa centralnog nivoa na lokalni, osim moguće političke zloupotrebe (bez obzira o kojoj političkoj strukturi na vlasti se radi), jeste i preterana oslonjenost čitavih opština na ovaj izvor prihoda. Recimo, u opštini Doljevac u 2020. godini čak 40% dolazi iz transfera sa centralnog nivoa, dok recimo od poreza na imovinu dolazi svega 4,7% – ovakav vid disproporcije stavlja jedinice lokalne samouprave u vrlo zavistan položaj i krajnje nepovoljno utiče na autonomiju lokalnog nivoa vlasti. Ovakve opštine ne mogu ostvariti osnovnu funkciju lokalne samouprave u skladu sa članom 12. Ustava Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006 i 115/2021) – da budu ograničenje državne vlasti, jer suštinski njihov rad zavisi od centralnih transfera.

Imajući u vidu da preko 70% propisa koji se usvajaju u procesu pridruživanja EU treba da se primeni na lokalnom nivou, možemo slobodno reći da će uspeh evropskih integracija realno više zavisiti od kapaciteta i resursa lokalnih samouprava nego od pregovaračkih sposobnosti centralnih vlasti.

Zbog svega gore navedenog, slede konkretni koraci koji bi doveli do toga da se neki od identifikovanih problema prevaziđu.

## Kako se mogu ostvariti predlozi fiskalne decentralizacije?

Mogu se ostvariti kroz niz politika koje se predlažu radi realizacije iznetog, a predlozi politika su sledeći:

- Potrebno je obezbediti da u najvećoj meri javni novac prikupljen od jedinica lokalne samouprave ostane u jedinicama lokalne samouprave. Nema potrebe povećavati poreske i druge izdatke građanima – javnog novca ima dovoljno i samo treba obezbediti da u većoj meri ostane na lokalnom nivou. Jedan od načina kako je svakako moguće uticati na ostvarenje ovog predloga je kroz vraćanje na snagu propise kojima se obezbeđivalo da celokupan iznos poreza na zarade ostane u lokalnim budžetima, u skladu sa mestom prebivališta zaposlenog.
- Obezbediti redovno informisanje građana o dugovanju za porez na imovinu, kroz redovna obaveštenja o drugim komunalnim obavezama, putem e-uprave, ali i direktnim pismima i unapređenom komunikacijom poreskih službi ka građanima. Time će se povećati i stepen naplate poreza na imovinu. Lokalne samouprave mogu unaprediti postojeći sistem progresivnog oporezivanja time što će vlasnici većeg broja nekretnina plaćati progresivno veći porez sa svakom sledećom nekretninom u svom vlasništvu, dok ova mera može dodatno uticati i na tržište nekretninama.
- Ostatak novca do 20% javnih prihoda može se obezbediti iz drugih izvora, potencijalno i odvajanjem dela PDV-a za potrebe lokalne samouprave prema mestu potrošnje (ne prema sedištu prodavca).
- Centralni transferi trebalo bi da se dodeljuju po unapređenom ključu stepena razvijenosti opština automatskim transferima. Potrebno je izvršiti uporedni prikaz/analizu sa zemljama u Regionu, sa zemljama Višegradske grupe i drugim državama članicama EU koje su istorijski, sociološki i politički bliži Srbiji u smislu da su imali slične ili iste okolnosti u prethodnih 30 godina, kao što to Srbija ima u ovom trenutku.
- Uspostaviti praksu izrade građanskih vodiča kroz odluke o budžetu i odluke o završnom računu lokalnih samouprava;
- Unaprediti proces planiranja budžetskih prihoda i rashoda, tako što odstupanja tokom iste fiskalne godine ne bi trebalo da prelaze 15% od predviđenog lokalnim budžetom.

# Upravljanje resursima

## Predlog mera:

*Decentralizacija upravljanja resursima i obezbeđivanje lokalnog i regionalnog razvoja, baziranog na održivom korišćenju resursa.*

## Šta je potrebno da bi se ispunio ovaj predlog?

- Obezbeđivanje punog učešća lokalnih zajednica u donošenju odluka o upravljanju prirodnim i drugim resursima koji se nalaze unutar mesne nadležnosti njihove jedinice lokalne samouprave;
- Obezbeđivanje sistema donošenja odluka u kojem će se obezbediti balans ekonomskih interesa i interesa zaštite životne sredine na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou.
- Obezbediti neophodne normativne okvire za kreiranje međuopštinske saradnje kroz pokretanje međuopštinskih (zajedničkih) organa javne vlasti ili preduzeća, naročito za one jedinice lokalne samouprave sa manjkom kapaciteta i resursa da ispunjavaju neke od osnovnih funkcija svog postojanja ili pružanje nekih usluga od vitalne važnosti za zajednicu.

## Obrazloženje:

Kako je istočna Srbija, jedan od najeksploatisanijih regiona u Srbiji po pitanju ruda poput plemenitih metala, stalno na ivici siromaštva, dok ovaj region, u skladu sa popisom iz 2022. godine, broji samo smanjenje populacije.

Ako krenemo od pomenutih ruda, naići ćemo na činjenicu da Srbija ima jednu od najnižih rudnih renti u Evropi<sup>50</sup>. Iznos rudne rente određuje republička vlast, tako da niskim iznosima rente direktno utiče i na prihode lokalnih samouprava. Naime, 60% rudne rente ide u republički budžet, a 40% u budžet lokalne samouprave na čijoj se teritoriji vrši eksploatacija<sup>51</sup>. Jedino je u Vojvodini drugačije – 50% ide u republički budžet, 10% pokrajinski i 40% lokalni. Republičke vlasti su 2008. godine dale GaspromNjeftu povlasticu i smanjile već nisku rudnu rentu na svega 3%. Tim potezom su direktno ugrozile i ekonomski interes lokalnih zajednica bez bilo kakve konsultacije sa njima. Naftna industrija Srbije (u vlasništvu GasrpomNjefta) danas je kompanija sa najvećim profitom u Srbiji<sup>52</sup>, a opština Kanjiža, recimo, prihoduje svega oko 750.000–1.200.000 evra godišnje od rudne rente. Ako bi primenila iznose rudnih renti u Evropi (Hrvatska 10%, Slovenija 18%, Rumunija 12%, Rusija 22%, razvijenije EU zemlje 25–30%), opština Kanjiža prihodovala bi godišnje između 2,5 i 7,5 miliona evra. Na ovom konkretnom primeru vidimo kako nacionalni zakoni nisu u skladu sa nacionalnim interesima, gde nacionalni interesi moraju biti upodobljeni lokalnim interesima. Podsetimo se, zakoni i institucije su u službi naroda, a ne obrnuto, te bi ovim načelom trebalo da se vodi i novi Nacionalni Plan razvoja Republike Srbije. Dodatan je problem što kompanije same obračunavaju količinu eksploatisanih sirovina prilikom prijave za plaćanje rudne rente i što država nije ostvarila

---

<sup>50</sup> ZAKON O NAKNADAMA ZA KORIŠĆENJE JAVNIH DOBARA: Izmenama Zakona povećati iznos rudne rente, Paragraf Lex, 2021, videti vezu: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/250121/250121-vest8.html>

<sup>51</sup> Član 26. stav 1 Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara ("Sl. glasnik RS", br. 95/2018, 49/2019, 86/2019 - usklađeni din. izn., 156/2020 - usklađeni din. izn., 15/2021 - dop. usklađenih din. izn. i 15/2023 - usklađeni din. izn.)

<sup>52</sup> Preokret na listi najprofitabilnijih kompanija u Srbiji, PC press, 2020, videti vezu: <https://pcpress.rs/preokret-na-listi-najprofitabilnijih-kompanija-u-srbiji/>

odgovarajuću kontrolu nad tim procesom. Prihod od rudne rente trenutno ne čini značajan deo republičkog budžeta, a i kako bi kada je rudna renta najniža u Evropi, međutim najveći teret „povoljnih uslova za investiranje” zapravo podnose lokalne zajednice, time što im je životni standard gori, a lokalne samouprave na to ne mogu da utiču jer od uzroka koji utiče na životni standard ne ostvaruju dovoljno sredstava kojima bi nadomestile smanjenje istog.

Kada bismo analizirali upravljanje šumama i vodama, došli bismo do sličnih podataka. Preduzeće „Srbijašume” upravlja sa 72,5% zaštićene teritorije u Srbiji. Samo 27,5% zaštićene teritorije ima upravljače koji su lokalna komunalna preduzeća, turističke organizacije, lovačka udruženja, udruženja građana i privredna društva. Najveći deo parkova prirode nalazi se na teritoriji južne i istočne Srbije (56,8%), najsiromašnijem statističkom regionu u Srbiji<sup>53</sup>. Zašto lokal ne može da ima ekonomsku korist od ovog područja? Isključenost lokala ima dva uzroka – institucionalni i politički. Iako Zakon predviđa mogućnost da upravljači budu i lokalni akteri, u praksi se to ne dešava. Sa druge strane, prethodno opisan problem centralizacije političkog života gura lokalne donosiocice odluka u „poslušnost” u odnosu na centre moći čak i kada lokalni akteri imaju ingerencije da donose odluke. Jak privatni interes ljudi bliskih centralnim vlastima, potvrđen i kroz tezu „zarobljene države” u izveštaju Evropske komisije, dodatni je faktor koji isključuje lokalnu populaciju i privredu iz mogućnosti da ostvare dobrobit od korišćenja lokalnih resursa.

Nekoliko je primera iz Evrope, gde su ovakvi problemi rešeni pre više decenija, a koji su se ticali upravljanja resursima, naročito u onim opštinama gde ima manjka resursa ili kapaciteta.

#### **Primer Švedskog modela<sup>54</sup>:**

Poslednjih decenija, švedske jedinice lokalne samouprave su prihvatile koncept međusobne saradnje, kao jedan od vitalnih načina za rešavanje izazova koje nameće sve veći apetiti lokalnih zajednica, a sve oskudniji resursi. Inicijalno je važnost međuopštinske saradnje i podele resursa prepoznala akademska zajednica i to iz različitih akademskih disciplina, uključujući ekonomiju, menadžment i političke nauke. Potom je nastupio i prirodan sled događaja u jednoj demokratski osvešćenju i krajnje decentralizovanoj zemlji, a to je da su potencijalne koristi od saradnje privukle i javni i privatni sektor, inspirišući dodatne napore u međusektorskoj saradnji, a sve sa ciljem da revnoernog regionalnog i lokalnog razvoja.

Opširno se raspravljalo o zajedničkim nastojanjima lokalnih samouprava u Švedskoj, vođeni uviđanjem da ispunjavanje obaveza i misija postaje sve složenije. Sa ovime se susreću i jedinice lokalne samouprave i u Srbiji na putu ka članstvu u EU, što smo mogli da vidimo kroz dosadašnje izvore citirane u ovom dokumentu. Mnoštvo zadataka koji zahtevaju različite nadležnosti često ostavljaju male opštinske organizacije fragmentisanim i manje isplativim. Kao odgovor, opštine u Švedskoj su se okrenule inicijativama za međuopštinsku saradnju, što je predstavljalo kontra-težu i alternativu strukturnim promenama poput spajanja (ukrupnjavanja) opština (zapravo ovo je predstavljalo opiranje centralizaciji na lokalnom nivou). Cilj je da se postigne ekonomija obima kroz poboljšanu saradnju u konkretnim oblastima koje su pokazale manjkavost, pripremajući lokalne samouprave da se suoče sa sektorskim izazovima.

---

<sup>53</sup> Bilteni: Stara planina po uzoru na Provansu, Nacionalna Koalicija za decentralizaciju i Udruženje Stara Planina, videti vezu: <https://nkd.rs/publikacije/bilteni-stara-planina-po-uzoru-na-provansu/>

<sup>54</sup> Upravljanje uslugama javnog sektora: donošenje odluka na osnovu podataka (eng. Managing Public Services: Making Informed choices), Irvine Lapsley, Ola Mattisson, 2022;

Istorijski gledano, zajednički naponi među švedskim opštinama su uglavnom uključivali privremenu razmenu resursa omogućenu kroz mreže za razmenu informacija i stručnosti. Međutim, sve veći pritisci društva su zahtevali daleko organizovanije pristupe. Saradnja se u početku posmatrala kao alternativa konkurenciji (konkurentnom tržištu) i privatizaciji tokom 1990-ih. Dakle počelo se tako što se gledalo obezbeđivanje neke materijalne koristi. Međutim, fokus se poslednjih godina pomerio ka obezbeđivanju kapaciteta za adekvatno upravljanje operacijama na lokalnom nivou i ovaj trend se preusmerio na više altruistički pristup – kako može da se zaista pomogne građanima (poreskim obveznicima). S druge strane, preusmeravanje na ispunjenje i zadovoljenje što većeg broja usluga prema građanima, naročito u rapidno-evolutivnom okruženju, zahteva mnogo više resursa, kapaciteta, kadrova, stručnosti. Ono što se predvidelo to se i obistinilo, a to je da mnoge opštine sada sve teže ispunjavaju svoje obaveze zbog nedostatka finansijskih i ljudskih resursa. Saradnja se stoga pojavila kao način za prevazilaženje novonastalih izazova.

Za postizanje značajnog napretka u pružanju efikasnog odgovora na novonastale izazove, lokalni sektor ističe važnost povećane horizontalne saradnje (primer: opštine sa opštinama ili mesne zajednice sa mesnim zajednicama). Sistem neformalnog udruživanja (lokalni naziv: „labave saradnje“) postale su prevaziđene kada je reč o srednjim ili većim poduhvatima – dakle sistem koji je funkcionisao na bazi dobre volje bio je prevaziđen i javila se potreba za alternativom; umesto toga, potrebno je formalizovanije spajanje i kreiranje zajednički fondova, odnosno ujedinjenje resursa da bi se preuzela odgovornost za zadatke kojima su samouprave prethodno pojedinačno upravljale, najčešće vrlo neuspešno. Ono što se navodi da su bili motivi za iniciranje reforme u međuopštinskoj saradnji jesu pojačana efikasnost i efektivnije upravljanje resursima. Stvaranje boljih uslova za razvoj i obnovu takođe je bila česta motivacija. Nacionalnim planom se može razviti podsticajno okruženje za kreiranje sličnog modela poslovanja i saradnje među opštinama u Srbiji.

Međutim, u 21. veku potreba za kompetencijama, veštinama i znanjem pojavila se kao centralni motiv za iniciranje još većeg stepena međuopštinske saradnje. Kako je proces depopulizacije opšte prisutan u Srbiji, opštine u Srbiji koje su pogođene manjkom ljudi, a time i kompetencijama i veštinama, mogu upodobiti ovaj model saradnje radi prevazilaženja ovog mapiranog problema<sup>55</sup>. Švedska ima malo drugačiji problem, gde lokalne samouprave se bore da privuku i regrutuju kvalifikovano osoblje, koje se sve češće opredeljuje za privatni sektor. Za tako nešto potrebno je osnivanje većih organizacija (organa javne vlasti većeg obima), koje bi bile formirane od strane dve ili više jedinica lokalne samouprave, gde bi te organizacije bile osnovane sa širokim spektrom aktivnosti, te bi ujedno i predstavljala priliku da se ponude privlačne radne mogućnosti (radna mesta) koje bi delovale privlačno i za eksperte iz različitih oblasti, ali i za mlade koji će potencijalno ostati u tim opštinama. Način kako se može doći do novih kadrova, što potencijalno može dovesti do razvoja inovacija u datim sredinama, a zatim i rešenja za prevazilaženje konkretnih problema sa kojima se jedinice lokalne samouprave susreću.

Efekti se ovde mogu sagledavati dvojako: prvi je zapošljavanje i privlačenje visokokvalifikovanih ljudi koji bi svoju ekspertizu usmerili u napredovanje lokalne samouprave, dok je drugi efekat svakako ekonomičnost, obzirom da bi više opština učestvovalo u obrazovanju ovako obimnih radnih organizacija.

---

<sup>55</sup> Detaljnije obrazloženje u odeljku „Borba protiv depopulacije jedinica lokalne samouprave manjeg obima i ruralne sredine“ ovog dokumenta.

*Jedan od primera koji može ilustrovati međuopštinsku saradnju gde se zajedničkim resursima može postići najveći mogući efekat, a koji male opštine samostalno ne bi mogle da iznesu, jer su veoma neisplativi: Kreiranje organa javne vlasti koji je zadužen za prirodni katastrofa (eng. „rescue services“). Uzmimo primer da u slučaju elementarne nepogode, za jednu opštinu je potrebno najmanje 3 specijalizovana vozila, 20 zaposlenih i niz drugih neophodnih resursa i kapaciteta da bi se takva jedna služba održavala. Elementarnih nepogoda može da ne bude i po nekoliko godina, ali kada se dese, ovakva služba je neophodna. Održavanje ovakve službe nikako nije ekonomično, naročito kada su male opštine u pitanju. Sada je potrebno zamisliti da postoji nekoliko takvih opština kojima su potrebni isti kapaciteti u slučaju nepogode, koja je takođe upitna da li će se i kada desiti. Dakle, ako imamo jednu zajedničku službu, u koju svaka od opština uloži 50% od ukupno predviđenih sredstava, dobićemo vrlo visoko opremljenu i kvalifikovanu službu, izuzetno ćemo rasteretiti lokalne budžete, a građani će biti možda i bezbedniji za slučaj elementarnih nepogoda. Ovo je samo jedan primer, radi boljeg razumevanja materije koju obrađujemo.*

Dok su zapošljavanje i ekonomičnost identifikovani kao centralni motivi za saradnju, drugi ciljevi se takođe ovim putem promovisu. Jedinice lokalne samouprave ističu važnost stimulisanja lokalnog ekonomskog rasta i razvoja, koji se ne može ostvariti ako bi ove jedinice nastupale kao pojedinačni akteri na tržištu. Rešavanje regionalnih izazova zahteva zajedničke organizacione napore. Dakle kao kompetentni akteri na tržištu, lokalne samouprave ovde imaju potencijal da ostvare svoju misiju, a to je da unaprede svoje usluge koje nude građanima. Konačno, usklađivanjem lokalnih regulativa i propisa opštinskih upravnih organa osigurava jednak tretman u pitanjima koja prevazilaze opštinske granice, kao što su recimo pitanja zaštite životne sredine, sprečavanje od prirodnih katastrofa, zdravlje i slično.

Kooperativni put švedskih jedinica lokalne samouprave odražava njihovu posvećenost prevazilaženju ograničenja u resursima, povećanju efikasnosti i zadovoljavanju rastućih potreba svojih zajednica. U narednim poglavljima ćemo istražiti različite oblike saradnje, analizirati potencijalne koristi takvih vidova saradnje i razmotriti faktore koji utiču na uspešno pokretanje i razvoj saradnje lokalnih samouprava u Švedskoj. Već u sledećem poglavlju bavimo se temama koje bacaju svetlo na transformativnu moć saradnje u švedskom samoupravnom pejzažu.

Švedske jedinice lokalnih samouprava učestvuju u širokom spektru projekata međusobne saradnje, na koji način prevazilaze mnoge izazove koje samostalno ne bi mogli da prevaziđu – dakle moć udruživanja je ovde potpuno opravdana i jasna, a značaj autonomije jedinica lokalne samouprave samo je dodatno podstaknut. Mogućnost da jedinica lokalne samouprave samostalno odlučuje o potencijalnom udruživanju sa drugim jedinicama, bez ikakve direktive ili konsultacije sa centralnim vlastima, zaista je vrlo autentičan primer decentralizacije i autonomije lokalnih vlasti, na čemu se švedski sistem inače bazira.

Može biti vrlo zanimljiv podatak da je od početka 21. veka primetan porast osnivanja novih organa javne vlasti i organizacija u zajedničkom vlasništvu (međuopštinskih organa). Od početka kreiranja ove vrste organa i organizacija, do 2007. godine broj međuopštinskih organa se povećao na 94, a u ovom periodu su počeli da se formiraju i međuopštinski odbori da bi već 2013. godine ovaj broj porastao na 697 formalno osnovanih međuopštinskih organa koje su osnovale dve ili više opština.

Za Srbiju, razmišljanje o švedskom iskustvu može pružiti dragocene uvide za rešavanje sličnih izazova u lokalnim samoupravama i pri uvođenju nekih novih usluga. Ključno je prepoznati potencijalne prednosti saradnje u smislu podele resursa, poboljšanih usluga i povećane efikasnosti.

Istovremeno, važno je uzeti u obzir jedinstveni kontekst i dinamiku opština u Srbiji, uključujući njihove različite veličine, uslove rada i dostupnost resursa. Kada bi se Srbija opredelila da krene putem međuopštinske saradnje, ona može da uči iz iskustava Švedske, prilagođava najbolje prakse svom kontekstu i kontinuirano ocenjuje efikasnost svojih zajedničkih napora. Negovanjem kulture saradnje i strateškog planiranja, Srbija može da unapredi upravljanje, optimizuje korišćenje resursa i na kraju poboljša blagostanje svojih građana. Konkretna situacija koja bi eventualno mogla da bude prevaziđena u Srbiji na ovaj način je definitivno situacija koja se tiče devastiranih opština u Srbiji. Ovo se naročito odnosi na devastirane opštine koje su gusto skoncentrisane na Jugu Srbije, gde ih ima čak 15 od ukupno 19 u Srbiji. Teritorijalna blizina je dodatna olakšavajuća okolnost za kreiranje efikasnog modela saradnje i prevazilaženja svih problema, manjka kapaciteta i ostalih izazova sa kojima se ove opštine i jedinice lokalne samouprave susreću.

### **Kako se mogu ostvariti predlozi za poboljšanjem upravljanja resursima?**

- Usvojiti modele upravljanja parkovima po ugledu na Španiju ili Francusku koji su bazirani na lokalnom učešću (videti biltene udruženja Stara planina iz Pirota i NKD-a).
- Povećati rudnu rentu u Srbiji i obezbediti veću kontrolu eksploatacije, a lokalnim zajednicama povećati prihod od rudne rente na najmanje 60% i pomoći im da formiraju organe kontrole količine sirovina koje se eksploatišu.
- Obezbediti učešće lokalnih zajednica u donošenju odluka o eksploataciji i uslovima eksploatacije prirodnih bogatstava u njihovom kraju.
- Stvaranje podsticajnog okruženja za međuopštinsku saradnju koja će biti ostvarena javnim-pravnim regulativama: Ovaj oblik uključuje saradnju regulisanu javno-pravnim normativom, kao što su statutarni međuopštinski organi i kreiranje međuopštinskih odbora koji će se baviti nekom zajedničkom temom ili zajedničkim interesima opština koje ulaze u saradnju. Da pojasnimo, kada kažemo statutarni međuopštinski organi ovde se misli na organe javne vlasti koje osnivaju dve ili više jedinica lokalne samouprave, a s namerom da se napravi organ ili organizacija koja prevazilazi kapacitete jedne od strane osnivačice (primer spasilačke službe iz Švedskog modela). Dakle ovo su oni organi javne vlasti koje kreiraju više različitih opština kako bi se pružio adekvatan odgovor na potrebe svake od lokalnih zajednica koje osnivaju ovakav organ javne vlasti. Ono gde se javlja potreba za legislativom u ovakvom odnosu, odnosno potreba za zakonskom regulativom nastaje kada postoji zajedničko finansiranje aktivnosti ili zajednička ulaganja, kojima se dovodi do osnivanja novih zajedničkih organa javne vlasti. Ovaj oblik saradnje se u praksi pokazao kao najefikasniji, do sada.

### **Izvori podataka**

- Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara (*"Sl. glasnik RS", br. 95/2018, 49/2019, 86/2019 - usklađeni din. izn., 156/2020 - usklađeni din. izn., 15/2021 - dop. usklađenih din. izn. i 15/2023 - usklađeni din. izn.*);
- Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima (*"Sl. glasnik RS", br. 101/2015, 95/2018 - dr. zakon i 40/2021*);
- Zakon o šumama (*"Sl. glasnik RS", br. 30/2010, 93/2012, 89/2015 i 95/2018 - dr. zakon*);

- Zakon o vodama (*"Sl. glasnik RS", br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 i 95/2018 - dr. zakon*);
- Zakon o javnim skijalištima (*"Sl. glasnik RS", br. 46/2006*);
- *Managing Public Services: Making Informed choices, Irvine Lapsley, Ola Mattisson, 2022*;
- *Modernizing the Public Sector: Scandinavian perspectives, Irvine Lapsley, Hans Knutsson, 2017*;



## Ravnomerni regionalni razvoj

### Predlog mera:

Usvajanje svih nivoa politika ravnomernog regionalnog razvoja<sup>56</sup> koje bi, zajedno sa politikama decentralizacije, obezbedile veću ravnopravnost građana Srbije u odnosu na mesto prebivališta.

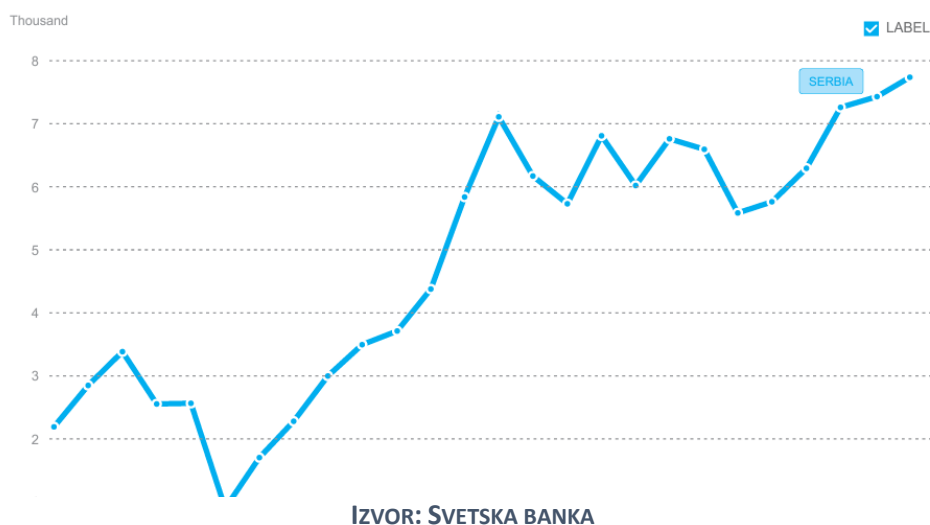
### Šta je potrebno da bi se ispunio ovaj predlog?

- Usvojiti i uskladiti sve ostale vrste razvojnih dokumenata sa Nacionalnim Planom razvoja Republike Srbije u koje, između ostalog, spadaju:
  - Regionalna razvojna strategija;
  - programi finansiranja razvoja regiona;
  - ostala razvojna dokumenta iz oblasti regionalnog razvoja predviđena članom 14 Zakona.
- Obezbediti da se prilikom donošenja politika u svim ministarstvima radi procena uticaja na regionalne razlike u Srbiji.
- Podići svest građana da dekoncentracija vlasti ne doprinosi niti decentralizaciji niti ravnomernom regionalnom razvoju na bilo koji svrsishodan način, već da se to jedino čini kroz procese decentralizacije koje smo opisali na početku ovog dokumenta.

### Obrazloženje:

Ključni pokazatelji ekonomskog razvoja Srbije u poslednjih 20 godina bili su bruto društveni proizvod (BDP) i prosečna plata u Srbiji. Iako možemo da kažemo da postoje drugi adekvatniji podaci (primera radi: nacionalni dohodak), krenimo sa analizom ova dva pokazatelja.

BDP po glavi stanovnika u 2020. iznosi 7670 dolara. Upoređujući nominalnu vrednost dolara, dobijamo podatak da je Srbija od 2018. prvi put iznad nivoa BDP-a po glavi stanovnika iz 2008. godine (\$7100).



<sup>56</sup> U skladu sa članom 14. Zakona o regionalnom razvoju ("Sl. glasnik RS", br. 51/2009, 30/2010 i 89/2015 - dr. zakon)

Godina	Vrednost BDP po glavi stanovnika	Upoređenje u odnosu na 2008. godinu
2008	\$ 7.100	0%
2009	\$ 6.170	-13%
2010	\$ 5.740	-19%
2011	\$ 6.810	-4%
2012	\$ 6.020	-15%
2013	\$ 6.760	-5%
2014	\$ 6.600	-7%
2015	\$ 5.590	-21%
2016	\$ 5.770	-19%
2017	\$ 6.290	-11%
2018	\$ 7.250	2%
2019	\$ 7.410	4%
2020	\$ 7.670	8%

IZVOR: SVETSKA BANKA

Očigledan je negativan uticaj krize iz 2008. godine i na ekonomiju Srbije. Podatak da je bilo potrebno deset godina da se ekonomija vrati na nivo iz 2008. može se protumačiti kao prilično je uznemirujuć. Kada vidimo da je 2020. godine BDP po glavi stanovnika bio tek 8% veći od onog u 2008, ali i kada znamo da je broj stanovnika u odnosu na 2008. u Srbiji manji za 450.000 (6,1%), postavlja se pitanje šta je više uticalo na povećanje BDP-a – realni rast ekonomije ili pad broja stanovnika?

Ako se sada vratimo na izveštaj DRI koji o kojem je konkretnije pisano u odeljku „Ravnomerni regionalni razvoj iz ugla decentralizacije“ ovog dokumenta, i uporedimo te rezultate sa statističkim podacima koji se mogu naći na zvaničnoj internet stranici Republičkog zavoda statistiku, onda možemo izvući i zaključak o tome kakav je trend poslednjih godina? Od 2014. do 2017. godine učešće Beograda bilo je oko 38-39%, da bi 2017. prvi put prešao 40% i do 2022. godine rati taj trend koji je iznad 40%. Ono što je posebno važno istaći je da u Beogradu živi oko 25% ukupnog stanovništva Republike Srbije<sup>57</sup>. Podaci za prethodni period su nesistematični i ne postoje za sve godine, ali podaci do kojih se može doći ukazuju na to da je u Beogradu nastalo oko 38-39% BDP-a Srbije. Drugim rečima, ekonomska centralizacija već dugo traje, a prema pokazateljima hvata i dodatno ubrzanje, jer 3% razlike u korist Beograda nastale u svega tri godine nije malo.

Što se prosečne plate tiče, možemo da krenemo od podataka za 2021. godinu.

Neto plata u proseku na godišnjem nivou bila je 65.864 dinara. Reč je o povećanju od 9,6% u nominalnoj vrednosti u odnosu na 2020. go dinu. Osetno viša plata u javnom sektoru nego u privredi (gde je 14% niža), a posebno u odnosu na preduzetnike (53% niža plata nego u javnom sektoru), ukazuje na visok uticaj plata javnog sektora na prosek, kao i na opterećenje privrede koja izdržava taj isti javni sektor.

Ako posmatramo ovaj prosek iz ugla decentralizacije, nameće se realno pitanje, kako je ovaj prosek „raspoređen“ po Srbiji?

<sup>57</sup> Zvanični podaci popisa 2022.

Prosečna plata na godišnjem nivou u Beogradskom regionu u 2021. iznosi 82.132 dinara i čak je 24,6% viša od nacionalnog proseka. Ne zaboravite da je najveći deo aparata javnih vlasti, kao i 44% radnih mesta u privredi locirano u Beogradu. Vojvodina je nešto slabija od proseka – 62.494 dinara (5,2% ispod proseka), dok Šumadija i zapadna Srbija prima svega 55.901 (15,2% ispod proseka), a južna i istočna Srbija 57.551 dinara (13,7% ispod proseka).

Ako istražujemo nivo gradova i opština, i isključimo beogradske opštine, u 2021. godini iznad proseka su bili samo Novi Sad, Lajkovac, Bor, Majdanpek, Požarevac i Kostolac. Niko više. Od ukupnog broja svih opština i gradova van Beograda samo je šest iznad proseka. U Beogradu je čak 11 opština iznad proseka: Voždovac, Vračar (prosek 109.127 RSD, 65,6% iznad republičkog proseka), Zvezdara, Zemun, Lazarevac, Novi Beograd, Palilula, Rakovica, Savski Venac, Stari Grad i Čukarica. Tri opštine na ovom spisku imaju nivo prosečne plate na nivou opštine koji iznosi preko 100.000 RSD (skoro dve trećine iznad republičkog proseka za 2021. godinu): Vračar, Stari Grad i Novi Beograd.

Na drugoj strani su svi oni koji primaju daleko manje od proseka. Čak 32 opštine primaju u proseku ispod 50.000 RSD, a ukupno 138 opština i gradova prima ispod 60.000 RSD. Kada uporedimo Vračar sa najvećom prosečnom platom u Srbiji i Bojnik sa najnižom, prosečna plata na Vračaru je skoro 2,5 puta veća – ovi svi podaci naravno važe za period 2020 – 2024.

Na nivou upravnih okruga, južnobačka oblast (sedište Novi Sad) i borska oblast jedine su iznad republičkog proseka plata van Beograda. Ukupno su 22 okruga ispod republičkog proseka

Ono što je vrlo važno napomenuti, jeste odnos prosečne zarade i potrošačke korpe, po gradovima Srbije. Videti tabelu:

**UPOREDNI PREGLED KUPOVNE MOĆI PO GRADOVIMA RANGIRANIM PREMA ZARADAMA U ODNOSU NA PROSEK REPUBLIKE SRBIJE**

- Decembar 2023. godine -

GRAD	Prosečna mesečna neto zarada po zaposlenom (bez poreza i doprinosa)	Nova potrošačka korpa		Odnos zarade i potrošačke korpe	
		Prosečna	Minimalna	(3:2)	(4:2)
1	2	3	4	5	6
<b>Beograd</b>	123.269	<b>105.948,60</b>	<b>60.715,69</b>	<b>0,86</b>	<b>0,49</b>
Novi Sad	113.635	113.802,31	56.250,94	1,00	0,5
<b>Republika Srbija</b>	95.093	<b>101.645,64</b>	<b>52.527,99</b>	<b>1,07</b>	<b>0,55</b>
Užice	87.497	98.540,20	51.024,86	1,3	0,58
Pančevo	93.606	111.075,35	54.819,88	1,19	0,59
Niš	88.966	94.984,54	49.616,60	1,07	0,56
Kragujevac	88.770	94.912,50	49.696,86	1,07	0,56

Subotica	87.904	108.640,61	53.550,95	1,24	0,61
S. Mitrovica	86.005	106.476,69	52.962,50	1,24	0,62
Zrenjanin	85.164	111.327,44	54.892,05	1,31	0,64
Smederevo	85.381	95.485,55	49.935,37	1,12	0,58
Valjevo	80.313	96.840,83	49.455,91	1,21	0,62
Šabac	82.009	98.409,36	51.279,65	1,20	0,63
Zaječar	77.863	93.433,76	48.359,35	1,20	0,62
Kraljevo	75.648	93.082,02	48.163,38	1,23	0,64
<b>Leskovac</b>	<b>68.836</b>	<b>89.163,01</b>	<b>46.224,06</b>	<b>1,30</b>	<b>0,67</b>

Izvor: Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, pregled sačinjen na osnovu podataka RZS

Iznos prosečne potrošačke korpe u Beogradu je svega 4.302 dinara veći od republičkog proseka u 2023. godini, a u pet gradova i opština izvan Beograda potrošačka korpa je čak skuplja od Beogradske u decembru 2023. godine.

Kcako se može opravdati dva i po puta veća prosečna plata u pojedinim beogradskim opštinama u odnosu na jug Srbije, kada su troškovi života na kraju svega 4,23% veći od proseka u Srbiji?

Svi podaci jasno ukazuju da su ekonomski uslovi za život najkvalitetniji u Beogradu (da trenutno stavimo na stranu kulturni i socijalni aspekt života), što samo po sebi nije problem. Problem je što država Srbija svojim politikama upravo podstiče stvaranje sve većih razlika između regiona, a koji bi trend morao da bude promenjen.

Kada pogledamo sve ove pokazatelje, ne može biti čudno da Beograd ima toliko veći budžet od ostatka Srbije. Budžet Beograda za 2022. iznosi 160,3 milijarde dinara. Poređenja radi, budžet Grada Niša (koji je otprilike šest puta manji od Beograda po broju stanovnika) za 2022. godinu iznosi 11,4 milijarde. Ostavimo za trenutak po strani činjenicu da grad Niš ima problema da ostvari prihode veće od devet milijardi, pa je i plan nerealan. Ostaje podatak da je budžet Beograda u odnosu na niški 14 puta veći. Neuspeh postavljenog finansijskog sistema vidi se u tome da Novi Sad planira oko 30 milijardi prihoda u 2022. iako je po veličini tek nešto veći od Niša. Ipak, male opštine su još ugroženije, jer tu su tek skromni prihodi. Recimo, opština Doljevac planira da ostvari oko 800 miliona dinara i ne uspeva da ih prihoduje u realnosti.

U slučaju brojnih konkursa ministarstava prethodnih godina imamo istu situaciju kao sa direktnim budžetskim izdvajanjima. Na konkursima Ministarstva omladine i sporta, Ministarstva za socijalna pitanja i Ministarstva kulture (između ostalih) beležena je favorizacija beo gradskih projekata, iako su konkursi bili namenjeni zapošljavanju ugroženih grupa i mladih, ili kreiranju kulturnih sadržaja koji nemaju komercijalni prihod. U 2021. godini, prema analizi Krovne organizacije mladih Srbije (KOMS), 16 od 32 projekta za zapošljavanje mladih dodeljeno je u Beogradu, i to u iznosu 54% sredstava dodeljenih na konkursu! U zemlji u kojoj je nezaposlenost mladih glavni razlog odlaska iz manjih mesta, sredstvima Ministarstva omladine faktički se subvencionise preseljenje mladih u

Beograd, gde Republika obezbeđuje lakše dobijanje poslova! U 2021. godini nezaposlenost mladih u Beogradu iznosi 10,8%, dok je u Vojvodini taj procenat 19,6%, u južnoj i istočnoj Srbiji 28,3% i čak 34,9% u zapadnoj Srbiji i Šumadiji. Interesantno je da je konkurs istog ministarstva iz 2019. godine dao još gore rezultate. Čak 65% sredstava za projekte podsticanja zapošljavanja mladih dodeljeno je u Beogradu, a 76% sredstava za sprovođenje Strategije za mlade ostalo je u prestonici.

Možemo se nakratko pozabaviti i praksama u oblasti kulture. Po istraživanju Asocijacije Nezavisna kulturna scena Srbije<sup>58</sup>, spomenik Stefanu Nemanji koštao je tri puta više od ukupnog budžeta za aktivnosti Ministarstva kulture u 2020. godini. Čak 70% budžeta Ministarstva kulture usmerava se ka ustanovama kulture u Beogradu.

Iz svega navedenog se jasno vidi da se preko pola ukupnih sredstava za sprečavanje nezaposlenosti slivaju u jedan region, i to onaj region gde je nezaposlenost najmanja, 70% sredstva za kulturu slivaju se takođe u jedan statistički region, da li je slična situacija sa drugim ministarstvima? Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju u 2021. godini može poslužiti kao još jedan ilustrovani primer. Od 30 organizacija civilnog društva koje su od ovog ministarstva dobijale preko 10.000.000 dinara u pomenutoj godini, čak 24 su registrovane na teritoriji Beograda. Uz sumnje koje je Koalicija OKO izrazila u vezi sa dobitnicima sredstava (od kojih je najveći broj organizacija potpuno nepoznat u civilnom društvu), sredstva od ovih projekata svakako ostaju u Beogradu, bez osvrta na ishod ovih projekata u društvu – to je posebna tema koja ovde neće biti razrađivana.

### **Kako se mogu ostvariti predlozi za ravnomerniji regionalni razvoj?**

- Usvojiti Nacionalni Plan razvoja u skladu sa potrebama građana koji žive u lokalnim zajednicama uz poštovanje načela jednakosti među svim statističkim regionima, uz poštovanje principa decentralizacije, kao i uz principe poštovanja ljudskih prava (HRBA principi), ali i ostavljajući dovoljno prostora da regionu i lokalne samouprave donose svoje razvojne strategije i druga dokumenta po meri meštana i lokalnih zajednica koje čine te regione;
- Usvojiti regionalne razvojne strategije za sve statističke regione, kao i programe finansiranja razvoja regiona, te i ostale razvojne dokumente uz maksimalno učešće lokalnih samouprava.
- Uvesti obavezu/preporuku za osnivanje konsultativnog tela zaduženog za pripremu, izradu i praćenje sprovođenja regionalnih razvojnih strategija, kao i drugih razvojnih dokumenata regiona i jedinica lokalne samouprave. Ovo telo bi predstavljalo svojevrsan instrument kako za konsultacije za izradu dokumenta, tako i za stvaranje partnerstava u lokalnoj zajednici, a činili bi ga predstavnici jedinice lokalne samouprave i članovi lokalnih organizacija civilnog društva.
- Uvesti obavezu/preporuku na nivou opština i gradova za donošenjem sveobuhvatnih planskih dokumenata, poput plana razvoja grada ili opštine. Pored ostalih, mogu se uvesti 3 osnovna elementa na koja bi trebalo da se ovi planski dokumenti oslanjaju i to:
  - Definisati strateški okvir za unapređenje rada gradske, odnosno opštinske uprave;
  - Definisati strateški okvir za upravljanje ljudskim resursima u gradskim i opštinskim upravama;
  - Definisati strateški okvir za unapređenje kvaliteta javnih usluga koje se pružaju građanima u gradskim i opštinskim upravama;

---

<sup>58</sup> <https://nezavisnakultura.net/2021/06/29/konferencija-za-medijepovodom-objavljivanja-rezultata-godisnjeg-konkursa-ministarstva-kulturerepublike-srbije-i-sekretarijata-za-kulturu-grada-beograda/>

- Drugi osnovni elementi koji mogu biti samo definisani nekim višim pravnim aktom od gore navedenog – ovi primeri služe kao primer i inspiracija;
- Uspostaviti telo za praćenje realnog uticaja primena politika Vlade Srbije na ravnomerni regionalni razvoj.
- Prilikom donošenja zakona i uredbi, uvesti obavezu ekonomske i druge procene uticaja odluka na nivou 29 okruga u Srbiji pojedinačno (novoformirano telo za ravnomerni regionalni razvoj moglo bi da izrađuje i objavljuje svoje procene).
- Izveštaj Vlade trebalo bi da sadrži analizu uticaja rada pojedinačnih ministarstava na ravnomerni regionalni razvoj.
- Kampanja ka građanima o značaju ravnomernog regionalnog razvoja i putevima kako ga postići.

# Borba protiv depopulacije jedinica lokalne samouprave manjeg obima i ruralne sredine

## Predlog mera:

*Usvajanje politika kojima se obezbeđuje zaustavljanje odseljavanja, a potom i povratak/dolazak stanovništva u manje opštine i sela koja gube stanovništvo.*

## Šta je potrebno da bi se ispunio ovaj predlog?

- Preusmeriti javne politike koje ekonomski život zemlje koncentrišu u Beograd na jednaku i ravnopravnu distribuciju sredstava i stepena ekonomskog razvoja svih regiona Srbije.
- Preusmeriti javni narativ kojim se promoviše ideja Beograda kao „središta razvoja Srbije” u narativ kojim se promoviše ravnomerni regionalni razvoj i principi decentralizacije.
- Usvojiti politike sa podsticajnim merama za život i rad u opštinama i selima, a naročito usmerene ka regionima Zapadne Srbije i Šumadije, Južne i Istočne Srbije, i regiona Vojvodine.
- Obezbediti pristup primarnom javnom zdravstvu, osnovnom obrazovanju, dostojanstvenom radu i socio-kulturnim sadržajima (svim osnovnim vitalnim elementima za jednu zajednicu) <sup>59</sup> u krugu od 45 minuta kretanja javnim prevozom od mesta prebivališta/boravišta meštana.

## Obrazloženje:

Ako iz analize izuzmemo period pre 1990. godine, kada je Republika Srbija imala najveći broj stanovnika u svojoj istoriji (9.883.993 stanovnika, od kojih je na Kosovu živelo 1.987.056<sup>60</sup>), kao i period ratova tokom 90-ih koji je ipak imao specifične uslove za migracije stanovništva, ostaje nam da analiziramo period od 2001. do 2022. godine, za koju imamo kompletne podatke u skladu sa sprovedena 3 popisa stanovništva u datom periodu. Reč je o poslednje dve decenije, u kojima je bilo i promena vlasti, i turbulentnih političkih dešavanja, ali ne i na polju politika centralizacije i borbe protiv depopulacije.

Šta nam govore podaci Republičkog Zavoda za Statistiku? U Srbiji van teritorije Kosova u 2002. godini živi 7.498.001 čovek, u 2011. godini broj stanovnika je 7.186.862, dok u 2022. godini taj broj iznosi 6.647.003 stanovnika. Cela Srbija izgubila je nešto više od 850.000 ljudi za period od 20 godina. Da li je u broju ljudi koji odlaze bilo razlike pre i posle 2011? Tokom devet godina pre 2011. Srbija je izgubila 311.139 stanovnika, a tokom istog perioda, ali od 2011. do 2022. godine daleko više – 539.859. Trend smanjenja broja stanovnika se, dakle, povećava.

Međutim, teret smanjenja broja stanovnika nije podjednako raspoređen na celu Srbiju. Iako je cela Srbija izgubila 11,3% stanovništva za ove dve decenije u fokusu, Beograd je u istom periodu uspeo da se poveća za 105.281 stanovnika (povećanje od 6,3%).

Šta se dešava sa drugim regionima? Vojvodina gubi 9,5% stanovništva (nešto više od 190.000 ljudi), Šumadija i zapadna Srbija 11,5% (skoro 245.000 ljudi manje), a južna i istočna Srbija čak 15,9%

---

<sup>59</sup> Videti u okviru “Analize Vitalnih Znakova” kako se mogu predefinisati ili kreirati osnovni parametri i indikatori kojima se determiniše koji su to tačno vitalnim elementima za jednu zajednicu

<sup>60</sup> Dati su izdvojeni podaci za Kosovo, jer Republički zavod za statistiku od 2000. godine ne vodi podatke za Kosovo.

(skoro 280.000 ljudi)! U regionu južne i istočne Srbije za 18 godina nedostaje svaki šesti čovek! I dok se u ovom regionu podaci ne razlikuju ako upoređujemo 2002–2011. i 2011–2020, u Šumadiji i zapadnoj Srbiji se trend smanjenja broja stanovnika povećao za 50%.

Dva su ključna faktora pada broja stanovnika. Srbija ima pretežno staro stanovništvo (što u određenoj meri prati i trend Evrope), uz konstantno prisutne migracije ka većim gradovima i inostranstvu. U 2022. godini<sup>61</sup> Srbija broji 1.468.855 stanovnika starijih od 65 godina, što je tačno 22% stanovništva starije je od 65 godina, dok s druge strane imamo 955.452 stanovnika mlađih od 15 godina, što je svega a samo 14,4% ukupne populacije. Najteža situacija je u zaječarskoj oblasti, gde je čak 28,9% stanovništva starije od 65, a samo 11,2% mlađe od 15. Poređenja radi, u EU starijih od 65 u 2021. godini bilo je 20,8%, a svega 15,1% mlađe je od 15 godina (dakle situacija je vrlo slična).

Prilično je zabrinjavajuć podatak da je prosečna starost u Srbiji u 2022. godini 43,8 godine. U proseku, čak 3,6 godinu nam je starije stanovništvo nego 2001. godine. Evropa nije bolja od Srbije u tom smislu – čak je prosečna starost u EU veća – 43,9 godina. Ipak, očekivana dužina života u Srbiji je 78,3 godine za žene i 73,1 za muškarce, dok je u EU taj broj znatno veći: 84 za žene i 78,5 za muškarce. Na kraju, treba još istaći da je prosečna starost žena u Srbiji nešto veća i da su žene u proseku skoro tri godine starije od muškaraca (44,7:41,9). Naravno, na ovaj prosek znatno utiče duži život žena u Srbiji.

Zvaničnih podataka o spoljnim migracijama ima značajno manje. Poslednji zvanični podaci odnose se samo na period do 2011. godine. Podaci su takođe prilično oskudni i svode se samo na broj lica za koja postoje podaci o njihovom boravku u inostranstvu. Tako imamo podatak o svega 313.411 lica u 2011. godini koji su na privremenom radu u inostranstvu (uključujući i članove njihovih porodica). Ako su ovi podaci relevantni, analiza ovog broja ljudi ukazuje da je najveći deo njih (175.021 ljudi – 55,8%) napustilo zemlju između 2002. i 2011. godine. Sajt Monitoringa socijalne situacije u Srbiji (MONS) predstavlja tabelu po kojoj je u 2015. godini bio 931.921 iseljenik iz Srbije (ukupan broj iseljenika, ne godišnji). Zemlje sa najvećom srpskom dijasporom su Austrija, Švajcarska, Francuska, Nemačka, Kanada, SAD, Australija, Italija, Holandija i Mađarska. Naravno, određeni procenat iseljenika je i u bivšim jugoslovenskim republikama. Reč je o ozbiljnom broju ljudi koji žive i rade u inostranstvu i koji je tri puta veći od podataka iz Istraživanja na sajtu Zavoda za statistiku.

I na kraju, ako se okrenemo unutrašnjim migracijama, koje su možda i srce problema centralizacije. Za početak, uzmimo za primer 2022. godinu u kojoj je 149 511 lica promenilo svoje prebivalište, odnosno trajno se preselilo iz jednog u drugo mesto (naselje) Republike Srbije. Prosečna starost lica koja su promenila prebivalište je 35,4 godina (za muškarce 35,7 godina, a za žene 35,1 godina). Posmatrano po regionima Republike Srbije, Beogradski region i Region Vojvodine su u 2022. godini imali pozitivan migracioni saldo. Od ukupno 25 oblasti u Republici Srbiji, najveći broj migratornih kretanja ostvaren je na teritoriji Beogradske oblasti, i to 54 819 (36,7%) doseljenih lica i 51 112 (34,2%) odseljenih lica. Beogradska, Južnobačka, Severnobačka, Sremska, Šumadijska, Nišavska i Južnobanatska oblast su ostvarile pozitivan migracioni saldo, dok je u 18/25 oblasti migracioni saldo negativan. Posmatrano na nivou opština/gradova, tek u 46 opština/gradova je u 2022. godini pozitivan migracioni saldo, dok je u ostalih 122 opštine/grada migracioni saldo negativan. Sa stanovišta ekonomske aktivnosti, 61,1% migranata su izdržavana lica što može da ukaže na ekonomske razloge preseljenja, 30,7% su aktivna lica, dok je udeo lica sa ličnim prihodom 8,2%. Obzirom da je prosek starosti lica koja su promenila prebivalište 35,4 godina, to znači da je ubedljivo

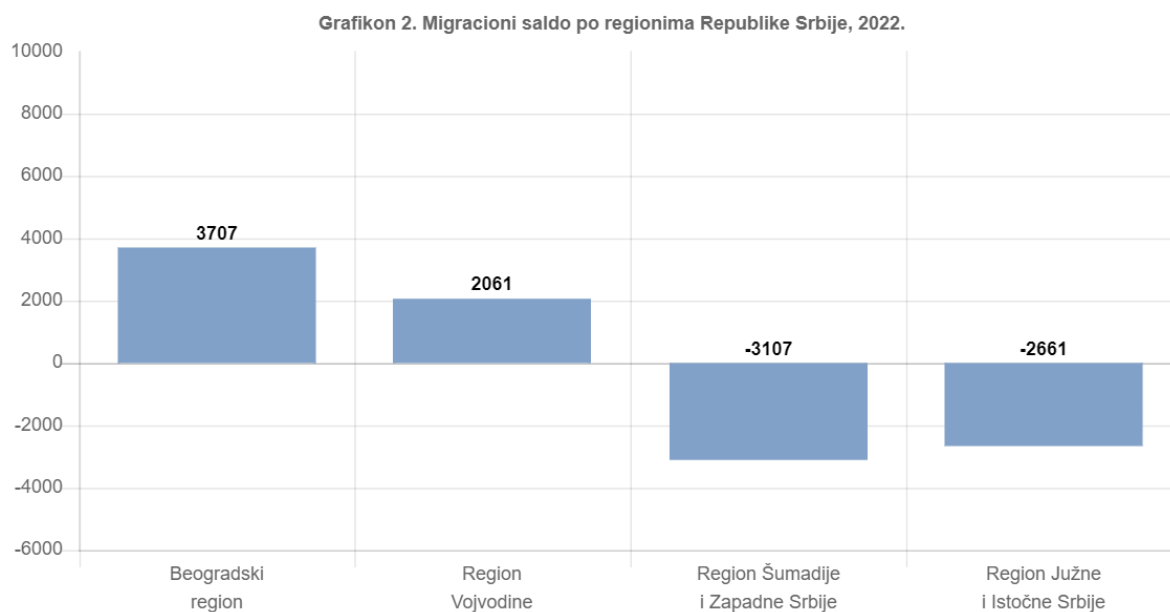
---

<sup>61</sup> Podaci preuzeti sa zvaničnog sajta Republičkog Zavoda za Statistiku, videti link: <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/3104020201?languageCode=sr-Latn>



najveći broj ovih ljudi između 25 godina i 45 godina, te je jasno da je reč o ekonomski najaktivnijem delu stanovništva.<sup>62</sup>

Ako se osvrnemo na Migraciono kretanje u Republici Srbiji, po regionima 2018–2022, videćemo sledeće rezultate. U periodu 2018–2022. godine Beogradski region i Region Vojvodine su ostvarili pozitivan migracioni saldo, koji u Beogradskom regionu, na godišnjem nivou, iznosi prosečno oko 5.500 lica, dok u Regionu Vojvodine iznosi oko 1.000 lica. Iz Regiona Šumadije i Zapadne Srbije, u periodu od 2018. do 2022. godine, konstantno je veći broj odseljenih u odnosu na doseljena lica, što znači da ovaj region samo na osnovu mehaničke komponente (unutrašnjih migracija), prosečno godišnje, gubi oko 3 500 stanovnika. Region Južne i Istočne Srbije, u periodu od 2018. do 2022. godine, ima negativnu vrednost migracionog salda, koji prosečno godišnje iznosi oko 3 000, što utiče na smanjenje broja stanovnika ovog regiona.



**PREUZET DIJAGRAM SA SAJTA REPUBLIČKOG ZAVODA ZA STATISTIKU**

Ovde opet dolazimo do činjenice da su dva statistička regiona, i to Region Južne i Istočne Srbije, kao i Region Šumadije i Zapadne Srbije i u okviru ove oblasti u negativnom trendu.

Prilikom tumačenja ovih podataka izuzetno je važno obratiti pažnju na tri ključne činjenice:

1. reč je o broju u toku samo jedne kalendarske godine;
2. reč je o broju ljudi koji su zvanično promenili prebivalište. Ovaj broj ne uključuje ljude koji su se faktički preselili, ali nisu podneli zahtev niti promenili svoju adresu u ličnoj karti. Dakle, ovi brojevi su svakako u praksi veći i treba ih uzeti samo kao smernicu.
3. Posebno je važno obratiti pažnju na kriterijume koji su uključeni zarad izračunavanja migracionog salda.

<sup>62</sup> Podaci preuzeti sa zvaničnog sajta Republičkog Zavoda za Statistiku, videti vezu: <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/statisticalrelease/?p=13629&a=18&s=1806>

Ako se pozabavimo činjenicom broj tri, tu možemo dodatno pojasniti kroz ilustrovani primer za koji ćemo uzeti činjenice o Gradu Beogradu i Beogradskoj oblasti. Migracioni saldo uključuje i ljude koji se sele i unutar jedne iste oblasti. Ako isključimo ovaj kriterijum, dobijamo sasvim drugačije podatke za Beograd. Naime, od broja odseljenih u Beogradu treba oduzeti sve one koji su se „odselili” iz jednog dela Beograda u drugi (35.502 ljudi). Iz tog razloga Beograd je realno napustilo svega 15.610 ljudi, a ne 51.112 kao što nam govore brojevi Zavoda za statistiku koji ulazi u migracioni saldo. Zbog ovakvih parametara i kriterijuma, mogu se izvesti nezvanične procene su da se Beograd godišnje realno poveća za više od 15.000 ljudi, a ne za 3.500, kako nam pokazuje statistika. Za preciznije podatke potrebno bi bilo postaviti drugačije parametre istraživanja od onih koje koristi Zavod za statistiku.

Podaci iz Popisa 2011. daju malo dugoročniji uvid u stepen unutrašnjih migracija. Od 1.659.440 stanovnika Beograda, čak 859.791 doselio se iz drugog mesta (51,8%). U regionima centralne Srbije, oko 41% stanovništva su ljudi koji su se doselili, dok je u Vojvodini to 46%. U Beogradu je više od polovine svih doseljenih došlo izvan beogradskog regiona, dok u siromašnijim regionima (centralna Srbija) tek svaki peti doseljenik dolazi izvan tih regiona. Drugim rečima, dok u Beogradu najveći deo doseljenika dolazi iz cele Srbije, u ostatku Srbije ionako mali broj doseljenika zapravo dolazi iz istog regiona, tj. kreću se iz manjih naselja u obližnje veće gradove.

Ovakav trend pražnjenja teritorije, dakle, u migracionom smislu, vodi ka:

- masovnom pražnjenju sela migracijama ka gradovima i posebno ka Beogradu,
- masovnoj migraciji iz manjih urbanih mesta ka većim, čime se gubi ljudski i ekonomski potencijal malih opština,
- povećanju pritiska na infrastrukturu nekoliko većih gradova u Srbiji, pre svega u Beogradu i Novom Sadu, donekle u Nišu i Kragujevcu,
- padu ukupnog broja stanovnika Srbije usled starosti stanovništva i spoljnih migracija.

Srbija ostaje prazna. Po Knjigama migracije, do 2041. godine procene su da i uz porast nataliteta (čiji je trend opadanja prekinut tek 2022. godine) Srbija gubi 1.100.000 stanovnika u odnosu na Popis iz 2011, od kojih preko 400.000 iz regiona južne i istočne Srbije. Ta procena, stara 11 godina, u realnosti se premašuje za koji procenat do 2022. godine. Postoji, dakle, realna opasnost da ćemo izgubiti i mnogo više od tog broja stanovnika.

Politike države Srbije do sada su uglavnom pokušavale da „politikama nataliteta” rešavaju ovaj problem. Nedostatak rezultata ukazuje da je potrebno tražiti drugo rešenje. Rešenje koje će pre svega popraviti kvalitet života širom Srbije, a ne samo u Beogradu i većim gradovima. Ukoliko se to ne desi, trend preseljenja u Beograd i Novi Sad verovatno će se zaustaviti onog trenutka kada se usled prenaseljenosti značajno ograniči kvalitet života u tim gradovima. Kako ne bi došlo do kolapsa i ovih najrazvijenijih i najvećih gradova Srbije, Nacionalni Plan razvoja Republike Srbije prilika je koju treba iskoristiti da se obezbede politike podsticaja za život u manjim mestima. Bez takvih politika, jedina opcija za povećanje kvaliteta života građana Republike Srbije biće inostranstvo.

### **Kako se mogu ostvariti predlozi za borbu protiv depopulacije JLS?**

1. Unaprediti metodologiju Zavoda za statistiku kako bi se obezbedio pristup konkretnijim i pouzdanim podacima o unutrašnjim i spoljnim migracijama u Srbiji.
2. Kreirati politike kojima će se subvencionisati zapošljavanje u manje razvijenim opštinama i selima i u slučaju domaćih preduzeća.

3. Zaustaviti proces gašenja ambulanti i škola širom Srbije i kreirati sistem koji obezbeđuje pristup osnovnim javnim uslugama u krugu od 45 minuta kretanja javnim prevozom.
4. Obezbediti jaču vezu dijaspore sa Srbijom i lokalnim zajednicama odakle su potekli, u cilju veće ekonomske razmene ili povratka ljudi.
5. Kreirati politike kojima će se subvencionisati zapošljavanje mladih koji su spremni da se, nakon studija i školovanja u većim gradovima, vrate u svoja rodna mesta.
6. Prilikom subvencionisanja stranih investicija, obezbediti da delatnost kompanija koje dolaze u nerazvijene krajeve obezbeđuje ne samo dostojanstvene uslove za rad već i mogućnost dobijanja znanja i veština inovativne prirode koje može da iskoristi i lokalna privreda.
7. Potrebno je stvoriti zajednički front ekspertske zajednice i civilnog društva koje će zajedno kreirati predloge politika, a uključenje političkih partija, oslobođenih od populističkih i ideoloških pozicija, poželjno je nakon kreiranja predloga.
8. Obezbediti mogućnost lokalnim zajednicama da imaju pristup sredstvima za nove i inovativne lokalne politike borbe protiv depopulacije, obezbeđujući prilagođavanje lokalnim specifičnim uslovima.
9. U okviru jedinica lokalne samouprave uspostaviti radno mesto ili radnu jedinicu čija je odgovornost informisanje građana o načinima za učešće u donošenju odluka, aktivno promovisanje učešća u donošenju odluka, pomoć građanima da se uključe u proces donošenja odluka, kako bi se regioni i lokalne samouprave kreirali sa građanima za građane.
10. Aktuelizacija mesnih zajednica – kao najniži oblik jedinice lokalne samouprave ustrojiti praksu korišćenja mesnih zajednice kao prostor gde se građani mogu uključivati u procese participativne demokratije, te i da se dodatno polaže na vrednosti i značaju predlozima koji iz njih dolaze.
11. Uspostavljati i kontrolisati primenu mehanizama za proveru koliko jedinice lokalne samouprave zaista odgovaraju na potrebe i probleme građana, kao i to koliko se Nacionalni plan razvoja sprovodi na lokalnom ali i centralnom nivou, što može predstavljati jedan konstantne evaluacije i refleksije po pitanju procesa decentralizacije države – primer Indeks Decentralizacije Evropskog Komiteta Regiona (European Committee of the Regions).
12. Primeniti samoprocenu kroz Indeks dobre uprave barem jednom u dve godine kako bi se pratilo napredak JLS u primeni principa dobre uprave na lokalnom nivou. Objaviti rezultate javno i organizovati javne debate ili medijske nastupe gde bi se moglo diskutovati o tome da li je i u kojoj meri napravljen napredak.

## Administrativna (upravna) decentralizacija – regionalizacija

### Predlog mera:

*Obezbediti normativni, upravni i demokratski osnov za regionalizaciju Srbije, formalnu regionalizaciju (dakle ne trenutna podela na statističke regione), u kojoj će regioni kao jedinica teritorijalne autonomije predstavljati nivo autoriteta između centralne i lokalnih vlasti koji bi ostvario efektanu subsidijernost u vršenju vlasti, ali ne na štetu lokalne samouprave.*

### Šta je potrebno da bi se ispunio ovaj predlog?

- Obezbediti normativni osnov za formalnu regionalizaciju Republike Srbije;
- Ostvariti sve uslove za konvertovanje statističkih regiona u novi nivo vlasti – formiranje regionalnog nivoa vlasti;
- Donošenje pratećih lokalnih i regionalnih akata koji se oslanjaju na HRBA principe;

### Obrazloženje:

Republika Srbija je u ovom trenutku uređena tako da je Narodna Skupština unikameralan odnosno parlament Republike Srbije je jednodomni parlament, koji čine narodni poslanici, kao predstavnici svog biračkog tela, odnosno predstavnici građana. Osim parlamentarnog uređenja, iz ugla izvršne vlasti, Srbija je unitarna država koja priznaje lokalnu samoupravu kao lokalni nivo vlasti. Ustavom iz 2006. godine predviđeno je da Srbija bude podeljena na tri nivoa vlasti: centralni, pokrajinski i lokalni. Autonomne pokrajine datiraju iz 1974. godine, kada su Vojvodina i Kosovo i Metohija dobili značajnu autonomiju. Ova autonomija je ukinuta osamdesetih godina 20. veka, da bi bila vraćena 2002. godine, iza čega je sledilo da 14. decembra 2009. godine bude usvojen statut Autonomne Pokrajine Vojvodine<sup>63</sup>. Iste godine, Zakonom o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, nadležnosti su prenete sa države na Pokrajinski nivo vlasti<sup>64</sup>. U okviru nove pokrajinske vlasti, Vojvodina sadrži 7 upravnih okruga, 6 gradova i 45 opština. Prava i dužnosti Pokrajine opisane su Ustavom i Statutom Pokrajine. Međutim, koliko god se autonomija jedne pokrajine povećavala, ovde je ostalo da dva značajna teritorijalna dela Srbije, a ujedno značajna i po broju stanovnika, ostanu bez ikakve autonomije u odlučivanju, već bivaju prepušteni direktno centralnoj vlasti – ovde se misli na statističke regione Južne i Istočne Srbije, i statistički region Šumadije i Zapadne Srbije.

Nakon donošenja Ustava 2006. godine, donet je set važnih zakona o decentralizaciji koji su jedinicama lokalne samouprave, de jure dali određeni stepen ovlašćenja. Srbija se od njegovog usvajanja sastoji od, opet de jure, dve autonomne pokrajine (Vojvodina i Kosovo i Metohija) i od većeg broja jedinica lokalne samouprave, odnosno Grada Beograda, 23 grada (grad) i 150 opština (opština)<sup>65</sup>. Opštine su osnovne jedinice lokalne samouprave sa najmanje 10.000 stanovnika, dok gradovi imaju više od 100.000 stanovnika koja predstavljaju ekonomski, administrativni, geografski

---

<sup>63</sup> Opšta akta Autonomne Pokrajine Vojvodine, videti na zvaničnom sajtu Skupštine Vojvodine:

<https://www.skupstinavojvodine.gov.rs/?s=aktAPV001&mak=OpstaAkta>

<sup>64</sup> Zakon o utvrđivanju nadležnosti autonomne pokrajine vojvodine ("Sl. glasnik RS", br. 99/2009, 67/2012 - odluka US, 18/2020 - dr. zakon i 111/2021 - dr. zakon)

<sup>65</sup> Poratl Podela Vlasti (Division of Power), Evropski Komitet Regiona, videti vezu:

<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Serbia.aspx>

i kulturni centar šireg područja, od kojih grad Beograd ima poseban status jer se uređuje posebnim zakonom<sup>66</sup>.

Kada dođemo do statističke podele Srbije, koju smo već opisali na početku ovog dokumenta, opet dolazimo do 4 ključna regiona, ako izuzmemo Kosovo i Metohiju zbog svog specifičnog statusa.

Normativno gledano, lokalna samouprava i pokrajinska autonomija su utvrđene Ustavom (čl. 12 i 176) i Zakonom o lokalnoj samoupravi. Pokrajine i lokalne vlasti imaju status pravnih lica, gde se jedinicama lokalne samouprave ne daju zakonodavna ovlašćenja, već one vrše svoje funkcije pomoću propisa donesenih od strane centralne vlasti. Ovde dolazimo do toga da se pomenuti set zakona i zakonskih odredbi donetih u korist decentralizacije zapravo svodi na proces delegacije i eventualne dekoncentracije, ali ne decentralizacije. Lokalne vlasti, odnosno autonomne pokrajine imaju (barem bi trebalo da imaju) opštu nadležnost za poslove od lokalnog, odnosno pokrajinskog interesa, a u skladu sa principom supsidijarnosti (čl. 177). Ustavom su utvrđene nadležnosti autonomnih pokrajina (čl. 183) i jedinica lokalne samouprave (čl. 190), a pored toga, centralna vlast može delegirati neke nadležnosti.

Ako napravimo normativni presek po ovom pitanju, pored Ustava, podela nadležnosti između različitih nivoa vlasti precizirana je raznim zakonima:

- Zakon o teritorijalnoj organizaciji republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 18/2016, 47/2018 i 9/2020 - dr. zakon);
- Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine ("Sl. glasnik RS", br. 99/2009 i 67/2012 - odluka US);
- Zakon o glavnom gradu ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 37/2019 i 111/2021 - dr. zakon);
- Zakon o lokalnim izborima ("Sl. glasnik RS", br. 14/2022);
- Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 - dr. zakon);
- Zakon o regionalnom razvoju ("Sl. glasnik RS", br. 51/2009, 30/2010 i 89/2015 - dr. zakon)
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave ("Sl. glasnik RS", br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn., 104/2016 - dr. zakon, 96/2017 - usklađeni din. izn., 89/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018 - dr. zakon, 86/2019 - usklađeni din. izn., 126/2020 - usklađeni din. izn., 99/2021 - usklađeni din. izn., 111/2021 - dr. zakon i 124/2022 - usklađeni din. izn.)
- Drugi zakoni i podzakonski akti

Sledeća tabela pokazuje nadležnosti različitih nivoa vlasti u Republici Srbiji.

<b>Centralna vlast</b>	<b>Pokrajinska vlast</b>	<b>Lokalna vlast</b>
<u>Državne odgovornosti</u>	<u>Odgovornosti pokrajina</u>	<u>Nadležnost opština i gradova</u>
Vlada Srbije je odgovorna za izradu i sprovođenje zakona i politika (usklađenih sa	U skladu sa Ustavom (čl. 183), autonomne pokrajine mogu uređivati poslove od	Lokalne samouprave imaju odgovornost da stvaraju i upravljaju institucijama i

<sup>66</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 - dr. zakon)

<p>Ustavom) preko sledećih ministarstava i njima povezanih resora i poslaničkih grupa/odbora:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Ministarstvo finansija</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo privrede</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo zaštite životne sredine</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo rudarstva i energetike</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo pravde</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo unutrašnjih poslova</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo odbrane</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo spoljnih poslova</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo za evropske integracije</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo prosvete</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo zdravlja</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo sporta</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo kulture</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo za brigu o selu</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija</a></li> </ul>	<p>pokrajinskog interesa u oblasti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionalni razvoj i odnosi sa Evropskom unijom i drugim regionalnim telima na projektima koji se odnose na infrastrukturu, izgradnju, jačanje institucija itd.</li> <li>• Prostorno planiranje i razvoj;</li> <li>• poljoprivrede, vodoprivrede,</li> <li>• šumarstva,</li> <li>• lova,</li> <li>• ribolova,</li> <li>• turizma,</li> <li>• ugostiteljstva,</li> <li>• banja i lečilišta,</li> <li>• zaštite životne sredine,</li> <li>• industrije i zanatstva, drumskog,</li> <li>• rečnog i železničkog saobraćaja i uređivanja puteva,</li> <li>• prosvete,</li> <li>• sporta,</li> <li>• kulture,</li> <li>• zdravstvene i socijalne zaštite i javnog informisanja na pokrajinskom nivou</li> <li>• priređivanja sajмова i drugih privrednih manifestacija,</li> <li>• Ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava</li> <li>• Utvrđeni simboli autonomnih pokrajina i načini njihovog korišćenja;</li> <li>• upravljanje imovinom autonomnih pokrajina;</li> <li>• Imajući izvorne prihode, obezbeđenje sredstava lokalnom nivou za obavljanje</li> </ul>	<p>organizacijama koje se odnose na sledeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulisanje i pružanje opštinskih usluga;</li> <li>• Urbanističko planiranje;</li> <li>• Lokalni putevi; pruge, vodni putevi i javni prevoz;</li> <li>• Obrazovanje;</li> <li>• Kultura;</li> <li>• Zdravstvena zaštita;</li> <li>• Socijalna zaštita;</li> <li>• Zaštita dece i porodice;</li> <li>• Sport;</li> <li>• Turizam;</li> <li>• Poljoprivreda;</li> <li>• Drugi poslovi utvrđeni zakonom.</li> </ul> <p>Dodatno, gradovi takođe imaju nadležnost u oblasti lokalne policije.</p>
--	--	--

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Ministarstvo turizma i omladine</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo informisanja i telekomunikacija</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo za javna ulaganja</a></li> <li>• <a href="#">Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za unapređenje razvoja nedovoljno razvijenih opština</a></li> <li>• <a href="#">Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za koordinaciju aktivnosti i mera u oblasti odnosa Republike Srbije sa dijasporom</a></li> <li>• <a href="#">Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za ravnomerni regionalni razvoj</a></li> </ul>	<p>poverenih poslova, donošenje budžeta i završnog računa.</p>	
--	--	--

Nakon iznetog činjeničnog stanja o regionalizaciji, odnosno stepenu decentralizacije Srbije, onda se decentralizacija vlasti u ustavnom sistemu Srbije može posmatrati kao deo opšteg procesa demokratske konstitucionalizacije i ostvarivanja ciljeva evropske integracije. Ustav Republike Srbije (2006) postavio je osnov za decentralizaciju odredbom o pravu građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, člano 176. Autonomne pokrajine su „autonomne teritorijalne zajednice osnovane Ustavom“, kako se to jemči članom 182. stavom prvim, pri čemu su Ustavom ustanovljene samo dve teritorijalne autonomne celine, Vojvodina i Kosovo i Metohija. Ovde je reč o nasleđenim oblicima teritorijalnog organizovanja koji ne odgovaraju u potpunosti principu decentralizacije i potrebama regionalizovanih država, međutim, ovde je Ustavom ostavljena otvorena mogućnost za osnivanjem „novih“ autonomnih jedinica po postupku predviđenim za promenu ustava. Ovaj uslov je dodatno otežan odredbom kojom se zahteva da predlog za osnivanje novih, ili za ukidanje postojećih, autonomnih pokrajina mora biti utvrđen na referendumu. Kada se kaže da je otežan, misli se iz demokratskog ugla, obzirom da je veoma podložan političkoj volji, odnosno zloupotrebama i manipulativnim radnjama.

Jasno je da su uslovi za teritorijalno organizovanje novih autonomnih jedinica vrlo zahtevni, odakle se mogu izvesti dve mogućnosti u procesu decentralizacije Republike Srbije. Prva je da lokalne zajednice i regioni samostalno pokrenu pitanje kreiranje regiona odakle će se proizvesti ceo postupak za pokretanje referenduma i sve ostale prateće radnje; dok je druga mogućnost da za potrebe procesa decentralizacije, odnosno regionalizacije država izradi strategiju postupka regionalizacije i da cela državna teritorija bude podeljena na autonomne jedinice, odnosno regione, a da se o utvrđivanju predloga izjašnjavaju svi građani odjednom i to na nacionalnom referendumu. Ovo dakle ne bi bilo formiranje autonomnih pokrajina, već regionalizacija države po ugledu na, recimo, skandinavske zemlje – primer Švedske, kao jedne od najdecentralizovanije zemlje Evrope sa

izuzetno dugom tradicijom regionalizacije. Ovde bi bilo nužno da država utvrdi strategiju o razlozima, potrebama, uslovima i obimu stepena decentralizacije u Republici Srbiji, kao i o konkretnom modelu decentralizacije – za šta je izuzetno pogodno tle usvajanje Nacionalnog Plana razvoja iz kog mogu kasnije proisteći ovakve strategije.

Konačno, ono što se mora napomenuti jeste da uvođenje i formiranje ovakve vrste nove autonomije i nivoa vlasti, odnosno formiranje regiona po gore pomenutom principu ne dovodi u pitanje suverenitet i teritorijalni integritet države. Disperzija ovlašćenja regionalnim jedinicama ne umanjuje lojalnost prema državi, a ponajmanje može uticati na jedinstveni pravni poredak države.<sup>67</sup> Tome u prilog govore primeri razvijenih evropskih demokratija, kao što je Španija ili Italija. Upravno na njihovom primeru može se videti da su „decentralizacija i regionalizacija izraz samopouzdanja države i izvor stabilnosti, jer stvaraju i sposobnost za prepoznavanje i poštovanje interesa i potreba određenih područja, kultura, inicijativa i time doprinose procesu demokratske konsolidacije društva i države“<sup>68</sup>.

### **Kako se mogu ostvariti predlozi upravne decentralizacije?**

Mogu se ostvariti kroz niz politika koji se predlažu radi realizacije iznetog, a predlozi politika su sledeći:

- Formiranje regionalne vlasti u okviru koje je REGION kao jedinica teritorijalne autonomije predstavlja nivo autoriteta između centralne i lokalnih vlasti koji ostvaruje efektanu subsidijernost u vršenju vlasti, ali ne na štetu lokalne samouprave – bez konkretnih i formalnih regiona nema nikakvog regionalnog razvoja, a naročito nema ravnomernog razvoja regiona;
- Izrada strategije postupka regionalizacije tako da državna teritorija bude podeljena na autonomne jedinice, odnosno regione – kao inicijalni normativni osnov za regionalizaciju Srbije kroz prizmu decentralizacije, a ujedno i kroz prizmu ravnomernog regionalnog razvoja;
- Izrada strategije o razlozima, potrebama, uslovima i obimu stepena decentralizacije u Republici Srbiji, kao i o konkretnom modelu decentralizacije koji će najviše doprineti ravnomernom regionalnom razvoju;
- Organizovanje pratećih referenduma na kojima će građani odlučivati o pomenutim strategijama pa i regionalizaciji Srbije;
- Donošenje zakona kojima se razrađuju ustavne odredbe i utvrđuje stepen (ili više njih) decentralizacije, odnosno regionalizacije;
- Osnivanje regionalnog saveta, nacionalnog karaktera (na nacionalnom nivou), koji bi se starao o sprovođenju decentralizacije u Republici Srbiji, kroz nadzordne procese (monitoring), savetodavne i druge upravne procese. Konkretnije o savetu:
  - Ovaj savet bi trebalo da bude biran ne samo po principu političke zastupljenosti svih parlamentarnih partija, već i po principu distribucije sedišta prema njihovom lokalnom, odnosno teritorijalnom kriterijumu i to tako da svi veći „centri“ u Republici budu zastupljeni;

---

<sup>67</sup> Decentralizacija i regionalizacija u Srbiji i iskustva evropskih zemalja, Dr Irena Pejić, Niš, 2007.

<sup>68</sup> “Normativna reintegracija” u novi Ustav Srbije: neka otvorena pitanja, I. Vujačić, Ekonomist, decembar 2005.  
strana 9



- Pretpostavka bi bila da bi savet trebalo da ima i svoja radna tela koja će okupljati stručnjake iz različitih oblasti, a sve sa ciljem da se potrebe regionalizacije sagledaju sa svih relevantnih aspekata (pravnog, političkog, ekonomskog, geografskog, prostornog, istorijskog i drugih).

Kroz pomenute predloge politika bi decentralizacija bila portretirana na onaj način na koji je izvorno i potrebno sagledavati proces decentralizacije, a to je proces postepenog prenošenja poslova sa centralnih na niže autoritete (princip subsidiarnosti), što bi zahtevalo dublji i dalju pripremu nižih vlasti da preuzmu teret odgovornosti.

Uporedna iskustva iz evropskih zemalja mogu to i da potvrde. Italija je još 1948 godine postavila ustavnopravne temelje regionalne države, ali je taj proces regionalizacije započet tek sedamdesetih godina 20. veka, dok je poslednjih godina on dobio potpuno nove dimenzije.

Dodatno, pri izradi svih lokalnih i regionalnih politika, pa čak i nacionalnih koje se odnose na lokal ili region, trebalo bi kreirati i provlačiti kroz prizmu HRBA principa, kao savremenih standarda u kojima su ljudska prava prva i osnovna polazna tačka.

## Politička decentralizacija

Za potrebe ovog dokumenta, naspram prethodnih oblasti, ova oblast predloga mora se podeliti u najmanje dve celine kako bi se kreirala opšta slika svih realističnih potreba, predloga i opšteg trenutnog stanja u okviru ove oblasti.

### Izborni sistem

#### **Predlog mera:**

*Obezbediti izborni sistem u Srbiji koji većina njenih građana i naroda želi, a koji će i kroz lokalne, parlamentarne i predsedničke izbore obezbediti da svaki građanin svojim glasom obezbedi predstavnike u svim državnim i javnim institucijama bude zastupan od strane predstavnika organa javne vlasti, narodnih poslanika i odbornika koji će raditi u najboljem interesu građana.*

#### **Šta je potrebno da bi se ispunio ovaj predlog?**

- Izvršiti izbornu reformu tako da građani na lokalnu imaju predstavnike sa višom stopom političke autonomije u odnosu na političke centre stranaka ili pokreta iz kojih dolaze, kao i da uživaju viši stepen autonomije, odgovornosti i prava u odnosu na centralnu vlast.

#### **Obrazloženje:**

Polazeći od toga da izbori predstavljaju najznačajniji vid ostvarivanja građanske suverenosti (političke autonomije) i učešća građana u postupku političkog odlučivanja u modernoj državi, da slobodni i poštenu izbori predstavljaju osnov legitimnosti vlasti i kamen temeljac demokratije, kao i da ishod izbora utiče na sastav parlamenta i vlade, potrebno je težiti kao obezbeđivanju izbornog sistema: u kojem se izraživa jedinstvo građana, ali i političke razlike koje postoje među nama; u kojem znamo ko nas predstavlja i ko zastupa naše interese, kome smo poverili našu suverenost i ko je odgovoran za sprovođenje naše volje; u kojem su naše razlike izražene na način koji ne sprečava ostvarivanje zajedničkih ciljeva; u kojem je omogućena veza sa našim predstavnicima (za vreme celokupnog trajanja mandata) koji su svesni da za svoj mandat odgovaraju nama kao građanima; u kojem se efikasno sprovodi javni interes, ali ne negira postojanje različitih mišljenja o tome šta je javni interes; u kojem su političke stranke sredstvo za udruživanje volje građana oko političkih ideja, a ne za uzurpiranje volje građana; u kojem su političke stranke mehanizam za efikasno sprovođenje javnog interesa legitimisanog na izborima, a ne za ostvarivanje ličnih interesa; u kojem su političke stranke institucije kroz koje svako može kandidovati sopstvene političke ideje, a ne ekskluzivni monopol odabranih; u kojem građani imaju prava da biraju koji će politički program predstavljati otelotvorenje javnog interesa, ali i da svim građanima bude jednako dostupno da kandiduju sopstvene političke ideje; u kojem ćemo birati najbolje, a ne najmanje loše; u kojem ćemo glasati za nešto, a ne protiv nečega.

Ako kreiramo nacionalni plan razvoja Republike Srbije, zasnovan na decentralizaciji, koga će pratiti akcioni planovi, kao i lokalni planovi razvoja, potrebno je da postoji politička volja za kreiranje, sprovođenje, monitoring i evaluacija ovih dokumenata. Obezbeđivanje političke volje moguće je samo kroz fer, poštene i demokratski zasnovane izbore, odnosno kroz političku decentralizaciju. Fokus na predlog ovde jeste izborni sistem i njegova reforma zarad ostvarivanja ciljeva.

Za potrebe ovog segmenta predloga, izdvajamo jedan deo analize „Reforma izbornog sistema Republike Srbije“<sup>69</sup> koju su sproveli autori prof. dr Milan Jovanović i prof. dr Dušan Vučićević sa Fakulteta političkih nauka u Beogradu, uz saradnju sa aktivistima iz Nacionalne koalicije za decentralizaciju i Nacionalnog demokratskog instituta.

Istraživanje obuhvata analizirane prednosti i mane važećeg izbornog modela u Srbiji – proporcionalnog izbornog sistema sa jednom izbornom jedinicom, petoprocentnim izbornim pragom i zatvorenim izbornim listama – uočene u prvih dvadeset (20) godina 21. veka.

**Proporcionalni izborni sistemi** sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenim izbornim listama predstavljaju veoma retko rešenje u uporednoj praksi. Pored Srbije, od evropskih država takav model koristi još samo Crna Gora. Prednosti proporcionalnih izbornih sistema u odnosu na većinske dokumentovane su u velikom broju izbornih studija. Jedna od ključnih odnosi se na verno preslikavanje raspoloženja biračkog tela, pružanje podjednake šansi svim političkim partijama da imaju poslanike u parlamentu, ali i građanima i njihovim interesima da, shodno svojoj snazi i udelu u biračkoj populaciji, dostojno bude predstavljeni u parlamentu. Puna proporcionalnost – udeo mandata koji odgovara udelu glasova koji partija na izborima osvaja – unutar ovakvih izbornih modela postiže se pomoću dva izborna instituta – konstituisanjem cele države u jednu izbornu jedinicu i ukidanjem izbornog cenzusa za sve političke partije.

Izbornim dizajnom iz 2000. godine prihvaćeno je jedno od pomenutih rešenja. Praktično, puna proporcionalnost, koja se postiže konstituisanjem Srbije kao jedinstvene izborne jedinice, ograničava se ustanovljavanjem relativno visokog izbornog cenzusa od 5%. Prema pretpostavljenim namerama izbornih dizajnera, visoka frakcionalizacija srpskog parlamenta bila bi ograničena postavljanjem prepreke od 5% glasova koju manje relevantni izborni akteri ne bi bili u stanju da preskoče. Time bi mesta u poslaničkim klupama bila rezervisana samo za one političke partije i interese biračkog tela koji uživaju značajnu podršku u ukupnoj biračkoj populaciji. U stvarnosti, međutim, navedeno rešenje ne dovodi do umanjavanja parlamentarne frakcionalizacije. Raširena praksa formiranja kriptokoalicija, na kojima se uz relevantne partije „šlepaju“ i one sa malom podrškom u biračkom telu, dovodi do toga da je srpski parlament izuzetno frakcionalizovan. Primera radi, iako su nakon izbora 2014. godine petoprocentni izborni prag preskočile samo četiri izborne liste, radi se samo o prividu ublažavanja frakcionalizacije parlamenta jer su se na tim listama nalazili predstavnici 24 različitih stranaka. Ovakav podatak, koji se ponavlja u svim izbornim ciklusima, dovodi nas do prvog nedostatka važećeg izbornog modela. Bez obzira na relativno visok, zakonom utvrđen, izborni cenzus, izborni sistem Republike Srbije je hiperreprezentativan.

Hiperreprezentativnost izbornog modela posledica je prakse formiranja širokih koalicija u kojima se nalaze i partije sa malom podrškom u biračkom telu. Na takvu praksu moguće je uticati jedino ustanovljavanjem diferenciranog izbornog cenzusa za partije koje na izborima nastupaju samostalno i one koje to čine unutar koalicionih izbornih lista. Kako je ovaj izborni institut – diferencirani izborni cenzus – moguće primeniti u svih šest izbornih modela koji će biti predstavljeni u nastavku teksta, dileme i potencijalni problemi u vezi sa njegovim uvođenjem biće izloženi u ovom odeljku. Najpre, unutar radnih grupa može se razgovarati o različitim rešenjima koja se odnose na izborni cenzus. Izborni cenzus od 5% može biti zadržan ili umanjen na 3% ili 4%, ali samo ako partija na izborima nastupa samostalno. Izborni cenzus za svaku sledeću članicu koalicije može biti utvrđen na različite

---

<sup>69</sup> Celokupno istraživanje može se videti na sledećem linku: <file:///C:/Users/Tadija%20NKD/Downloads/Reforma-izbornog-sistema.pdf>

načine: dodavanjem određenog procenta glasova za svaku novu članicu (1-3% glasova) uz ili bez postavljanja maksimalne granice (10-15% glasova bez obzira na broj članica koalicije). Od pomenutih dilema, međutim, važniji je modalitet po kome bi Republička izborna komisija odlučivala o tome da li je jedna izborna lista koaliciona ili ne. Prema važećem izbornom zakonodavstvu, ako dve ili više političkih stranaka podnesu zajedničku izbornu listu, naziv izborne liste i najviše dva nosioca izborne liste određuju se sporazumom. Listu dve ili više političkih stranaka – koalicionu izbornu listu – proglašava rešenjem Republička izborna komisija. Imajući u vidu dosadašnje probleme i negativna iskustva u vezi sa proglašavanjem „manjinskih“ izbornih lista postavlja se pitanje da li, u praksi političko telo, kakva je RIK, može da odbaci izbornu listu na kojoj se nalaze predstavnici različitih stranaka, ali pri čijem formiranju ne postoji jasan koalicioni sporazum i pokazatelj da se radi o koalicionoj, a ne stranačkoj izornoj listi.

Iako je hiperreprezentativnost navedena kao nedostatak postojećeg izbornog modela, verno preslikavanje raspoloženja biračkog tela, makar u umerenoj meri, predstavlja cilj kome treba težiti u svakoj izornoj reformi, posebno imajući u vidu da podršku reformskom predlogu treba tražiti u širokom krugu političkih aktera. Narušena proporcionalnost između udela usvojenih glasova i udela osvojenih mandata direktno bi ugrozila šanse i umanjila nivo parlamentarne reprezentacije velikom broju partija sa osrednjim nivoom podrške u biračkom telu (5-15% glasova). Međutim, od šest izbornih modela, o kojima će biti reči u nastavku teksta, čak četiri modela – proporcionalni sa velikim izbornim jedinicama, mešoviti proporcionalni, proporcionalni sa otvorenim listama za birače i proporcionalni sa direktnim glasanjem za kandidate – ni na koji način ne bi ugrozili te izgleda. Verno preslikavanje raspoloženja biračkog tela stoga nije prednost isključivo važećeg izbornog modela, pa ne može biti ni argument protiv njegove promene.

Pored relativno visoke proporcionalnosti od prednosti važećeg zakonskog rešenja treba izdvojiti i – predstavljenost interesa nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini, kao i relativno visok nivo predstavljenosti manje zastupljenog pola – žena. Prva posledica postignuta je ukidanjem izbornog cenzusa za partije „čiji je osnovni cilj predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalnih manjina“. Praktično, svaka „manjinska“ izborna lista koja, u po nju najgorim uslovima (kada uopšte ne postoje „rasuti“ glasovi), osvoji 0,39% ima garantovan jedan poslanički mandat. Sa uvećanjem udela rasutih glasova (glasova datih „građanskim“ partijama koje su ostale ispod cenzusa od 5%) taj procenat može biti i niži, pa se tako dešavalo da on ide čak i do 0,29% ukupnog broja glasova. Druga posledica postignuta je uvođenjem zakonskih izbornih kvota koje predstavljaju najefikasnije institucionalne mehanizme za zaštitu manje zastupljenog pola. Kako na izornoj listi, među svaka tri kandidata po redosledu mora biti najmanje jedan predstavnik onog pola koji je manje zastupljen, a političke partije nakon izbora moraju dodeljivati mandate prema redosledu na listi, manje zastupljenom polu – ženama – garantovano je nešto manje od jedne trećine ukupnog broja mesta u parlamentu. Na početku tekućeg saziva Narodne skupštine taj udeo iznosio je 34,4%. Potencijalni efekti primene alternativnih izbornih modela na predstavljenost nacionalnih manjina i žena biće predstavljeni u svakom od odeljaka u nastavku dokumenta.

Za razliku od prednosti, koje je moguće očuvati i u nekim drugim izbornim modelima, lista nedostataka i defekata koje produkuje izborni sistem u Srbiji je znatno šira. Pored već pomenute hiperreprezentativnosti i visoke parlamentarne frakcionalizacije, ostali nedostaci posledica su istovremenog korišćenja dva izborna instituta: jedne izborne jedinice i zatvorenih blokiranih izbornih lista. Glavne mane mogu se svesti na: slabu komunikaciju birača i njihovih predstavnika; depersonalizovanost poslanika i nepostojanje odgovornosti prema izornoj bazi; preveliki uticaj

stranačkih organa i lidera prilikom formiranja izbornih lista što dovodi do toga da građani glasaju, ali ne biraju poslanike; i deformaciju teritorijalnog predstavljanja, odnosno slabu geografsku reprezentativnost srpskog parlamenta.

Slaba komunikacija između građana i njihovih predstavnika u parlamentu, kao i depersonalizacija poslanika i odsustvo, odnosno slabljenje odgovornosti prema izornoj bazi – biračima koji su za njih glasali – posledica su postojanja jedne izborne jedinice i izbornih lista na kojima birači ne mogu da menjaju redosled kandidata na njoj, već da isključivo glasaju za listu u celini. Struktura glasačkog listića i način na koji kandidati na njega dospevaju, glasanje za liste i nepostojanje preliminarnih izbora u procesu selekcije i nominacije kandidata, u kombinaciji sa jednom izbornom jedinicom u kojoj se dodeljuje svih 250 poslaničkih mandata, pozicioniraju izborni sistem Srbije, na unutarpartijskoj dimenziji, u red hipercentralizovanih sistema, izbornih modela u kojima partije i stranačka rukovodstva dominiraju nad kandidatima.

U takvoj situaciji, kada poslanici ne predstavljaju određenu izbornu jedinicu, već sve birače u Republici Srbiji, nemoguće je očekivati drugačiji odnos poslanika prema građanima. Jednostavno, svaki poslanik predstavlja sve građane Republike Srbije, iz čega ne mogu da proisteknu obaveze za, makar povremenim, održavanjem komunikacije sa izbornom bazom. Ovakvi nedostaci pokušavaju se otkloniti ad-hoc rešenjima, poput projekta „Ljudi na prvom mestu“, u kome je, kroz saradnju Centra za slobodne izbore i demokratiju i podršku USAID-a, otvoreno 12 poslaničkih kancelarija u opštinama/gradovima u Srbiji. Analiza efekata sličnih projekata pokazuje, međutim, da oni ne uspevaju da ispune osnovni cilj – uspostavljanje i podizanje nivoa direktne komunikacije između građana i narodnih poslanika – kao i da veliki broj građana u opštinama i gradovima obuhvaćenim projektom nije upoznat sa činjenicom o postojanju takvih poslaničkih kancelarija. O nepostojanju odgovornosti narodnih poslanika prema građanima, pa čak i prema onim biračima iz lokalnih sredina iz kojih i sami poslanici dolaze, svedoče i relativno česti primeri u kojima poslanici donose odluke ne vodeći računa o direktnim interesima opština u kojima žive.

Kako dodatak koji će dopuniti ovu analizu, treba uzeti u obzir **primere** rezultata izbora i kandidatura listi za parlamentarne izbore iz decembra 2023. godine, kao i saziva skupštine sa početka 2022. godine.

Kraj 2023. godine obeležili su izbori i čitav niz aktivnosti koji su se javili vezane za izborne nepravilnosti, koje su se preneli na 2024. godinu, u okviru koje je formiran i novi saziv Narodne Skupštine.

Kako god formirana Skupština, važno je razgovarati o tome kako su izborne liste odraživale svoje predstavnike u skupštini. Činjenično stanje nam pokazuje da se apsolutno nije vodilo računa o ravnomernoj zastupljenosti po regionima, bilo predstavnika vlasti, bilo opozicije. Svi regioni Srbije, osim beogradskog regiona, imaju manje narodnih poslanika koji žive na teritoriji tih regiona, nego što bi to trebalo da bude.

Dakle ovo bi možda moglo da se podvede pod problem mentaliteta, jer je očigledno da je sve manje samo politički problem.

Dakle, Srbija (*ako izuzmemo statistički region Kosova i Metohije, odakle nemamo tačne informacije*) ima 4 statistička regiona – Beogradski, Jug i Istok, Šumadija i Zapadna Srbija, Vojvodina.

Ako pogledamo, iz svakog od ovih regiona nam dolazi određeni broj narodnih poslanika (izvor N1: <https://n1info.rs/vesti/izbori-2023/narodni-poslanici-gradovi-opstine-srbija/>), brojevi nam govore sledeće:

- Iz Beogradskog regiona nam dolazi 107 narodnih poslanika (što je ukupno 42,8% od ukupnog broja narodnih poslanika Skupštine Srbije);
- Iz Regiona Jug I Istok nam dolazi 42 narodnih poslanika (što je ukupno 16,8% od ukupnog broja narodnih poslanika Skupštine Srbije);
- Iz Regiona Zapadna Srbija I Šumadija nam dolazi 49 narodnih poslanika (što je ukupno 19,6% od ukupnog broja narodnih poslanika Skupštine Srbije);
- Iz Regiona Vojvodine nam dolaze 47 narodnih poslanika (što je ukupno 18,8% od ukupnog broja narodnih poslanika Skupštine Srbije);

Hajde sada da se osvrnemo na broj stanovnika u procentima, koliko procenta građana živi u svakom od ovih regiona:

- U Beogradskom regionu živi 25,36% stanovnika Srbije;
- U Regionu Jug I Istok Srbije živi 21,15% stanovnika Srbije;
- U Zapadnoj Srbiji I Šumadiji živi 27,37% stanovnika Srbije;
- U Vojvodini živi 26,18% stanovnika Srbije;

Da bi bilo jasnije, možemo posložiti ove podatke u tabelu, kako bismo uvideli očigledne razlike:

Region	Procentat građana koji živi u regionu	Procentat poslanika koji dolazi iz regiona	Razlika
<b>Beogradski region</b>	25,36%	42,8%	+ 17,44%
<b>Region Vojvodine</b>	26,18%	18,8%	- 7,38%
<b>Region Šumadije i Zapadne Srbije</b>	27,37%	19,6%	- 7,77%
<b>Region Južne i Istočne Srbije</b>	21,15%	16,8%	- 4,35%

Dakle, jasno se vidi da su građani koji dolaze iz Beogradskog regiona daleko zastupljeniji nego građani koji žive u nekim drugim regionima Srbije.

Ovo se odnosi na sve liste i političke partije koje su ušle u novi saziv Narodne Skupštine 2024. godine, što je jasno bilo istaknuto u tekstu Nacionalne Koalicije za Decentralizaciju objavljenog 24.11.2023. godine, pod naslovom "[Zastupljenost juga Srbije u budućem sazivu Narodne Skupštine](#)".

Da naglasimo ponovo, najdevastiranija oblast Republike Srbije jeste statistički region Jug i Istok Srbije, na šta ukazuju podaci da od 19 devastiranih opština u Srbiji, Jug i Istok imaju 16 takvih opština. Kako možemo da zaključimo, ovaj region iako devastiran ipak manjka po broju predstavnika koji bi

zastupali interese ovog regiona u Parlamentu. Logično bi bilo, možda, da ovakav region (kao i svi regionu) treba da ima makar optimalan broj predstavnika u Parlamentu spram broja građana koji žive u tom regionu – da pojasnimo, ako na Jugu i Istoku živi 21,15% građana, bilo bi logično da u skupštini barem 21,15% narodnih poslanika dolaze sa ove teritorije (da ne govorimo o tome da ako hoćemo da pojačamo devastirane oblasti, potrebno je biti više od optimalnog broja kako bismo taj region izvukli iz ovakvog stanja). Ovo definitivno nije slučaj u Srbiji, već nekoliko godina.

Gotovo ista, odnosno slična situacija nas prati još s početka 2022. Godine kada je saziv Skupštine Srbije na početku 2022. godine ima čak 90 poslanika sa prebivalištem u Beogradu (36% mandata). Šta je cena ovakve situacije? Veliki deo Srbije nedovoljno je zastupljen u parlamentu, a oko 40% gradova i opština obično nema niti jednog jedinog poslanika ili poslanicu! Prethodni saziv (do 2020. godine) bio je takav da čak 107 gradova i opština (od ukupno 175) nije imalo svoje predstavnike u parlamentu, a broj kandidata iz Beograda dominira na listama skoro svih partija. Posledice su višestruke. Glavni je problem što građani nemaju poslanike iz svog regiona i zastupnike koji mogu da čuju i razumeju realne potrebe građana, kao i da ih kasnije zastupaju u Narodnoj skupštini, kao krovnoj demokratskoj instituciji. Drugim rečima, nemaju svi građani jednake mogućnosti da se njihov glas (posredno) čuje u parlamentu.

Sa druge strane, političke partije u potpunosti kontrolišu proces kandidovanja i dodeljivanja mandata, tako da izabrani poslanici na kraju ostaju odgovorni samo svojim partijama. Drugim rečima, u ovakvom izbornom sistemu, čak i da građani imaju poslanika koji ih teritorijalno zastupa, malo šta je moguće uraditi, jer poslanik svoj mandat duguje isključivo partiji, a ne građanima iz regiona iz koga dolazi i on sam. Izborni sistemi sa jednom izbornom jedinicom kreirani su da bi obezbedili punu kontrolu političkog života partijama i njihovim centralama. Takav sistem uspostavljen je za izbore na svim nivoima vlasti, pa i na lokalnom, što je omogućilo da centrale partija direktno biraju i gradonačelnike i predsednike opština, kao i ključne lokalne funkcionere, bez obzira na njihovu lokalnu (ne)popularnost. Time se politički procesi oduzimaju od građana, građani se isključuju iz donošenja odluka, a sve društveno-političke teme stavljaju se u kontekst borbe vlasti i opozicije (partija).

Nakon ovih primera, treba se osvrnuti ponovo na **hipercentralizaciju izbornog sistema Srbije**.

Hipercentralizacija izbornog sistema Srbije uzrokovana je i načinom selekcije i nominacije kandidata za narodne poslanike. Na izbornu listu se dolazi voljom stranačke elite, užeg partijskog rukovodstva i stranačkog lidera, a birači ne mogu da izmene redosled kandidata na listi. Prevelik uticaj stranačkih organa i lidera prilikom formiranja izbornih lista dovodi do toga da građani glasaju, ali ne biraju narodne poslanike. Kako građani ne mogu ni da nagrade poslanike čijim su parlamentarnim radom zadovoljni, ni da kazne one parlamentarce kojima su nezadovoljni, kandidati više pažnje posvećuju poziciji na listi nego pridobijanju birača. Ođanost partijkom rukovodstvu i, u krajnjoj instanci, stranačkom šefu time postaje jedini kriterijum za ulazak u parlament jer visoko mesto na zatvorenoj izbornoj listi u iole većim partijama garantuje siguran poslanički mandat. Ovim se praktično derogira neposrednost izbora jer birač, posebno u situaciji kada je cela država konstituísana kao jedna izborna jedinica, glasajući za listu glasa i za niz pojedinaca bez šire podrške, koji su voljom stranačke elite dospeli na listu. Centralizacija selekcije i nominacije kandidata u procesu kreiranja redosleda kandidata na zatvornoj izbornoj listi otišla je korak dalje u poslednjih nekoliko izbornih ciklusa kada „lojalne partijske drugove“ na listama zamenjuju „lojalni partijski rođaci“ – primer beogradskih lokalnih izbora 2016. godine, gde je jedan od kandidata na izbornu listu stavio oca, majku i rođake kao kandidate za odbornike.

Končano, poslednja mana izbornog modela sa jednom izbornom jedinicom i zatvorenim izbornim listama odnosi se na deformaciju teritorijalnog predstavljanja, odnosno slabu geografsku reprezentativnost srpskog parlamenta. Deformacija teritorijalne reprezentacije je dvojaka. S jedne strane, radi se specifičnoj metropolizaciji političke reprezentacije koja se ogleda u natpredstavljenosti velikih gradova, posebno Beograda i Novog Sada. S druge strane, ogroman broj jedinica lokalne samouprave nema direktnog predstavnika u nacionalnom zakonodavnom telu. Radi se pre svega o opštinama koje po različitim kriterijumima spadaju u izrazito nerazvijene. Od 174 opština i gradova u Republici Srbiji u gotovo svim sazivima od uvođenja važećeg izbornog modela 2000. godine, više od polovine jedinica lokalne samouprave ostaje bez predstavnika u Narodnoj skupštini (ovde nam prethodni primer o parlamentarnim izborima iz 2023. godine ponovo može poslužiti kao dobar primer koji potkrepljuje iznete argumente).

Ako napravimo kratak rezime prednosti i mana važećeg izbornog sistema, onda taj pregled možemo videti u sledećoj tabeli.

Prednosti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verno preslikavanje raspoloženja biračkog tela</li> <li>• predstavljenost interesa nacionalnih manjina</li> <li>• predstavljenost manje zastupljenog pola</li> </ul>
Mane	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hiperreprezentativnost</li> <li>• slaba komunikacija građana i predstavnika</li> <li>• depersonalizovanost poslanika</li> <li>• građani glasaju, ali ne biraju poslanike</li> <li>• deformacija teritorijalnog predstavljanja</li> </ul>

### **Kako se mogu ostvariti predlozi za Političku decentralizaciju u oblasti izbornog sistema?**

- Krenuti u postupak izborne reforme parlamentarnih izbora i usvajanje jednog od 6 alternativnih modela izbornog sistema<sup>70</sup>:
  - proporcionalni izborni sistem sa velikim izbornim jedinicama;
  - proporcionalni izborni sistem sa izbornim jedinicama male i srednje veličine;
  - mešoviti većinski izborni sistem;
  - mešoviti proporcionalni izborni sistem;
  - proporcionalni sistem sa izbornim listama otvorenim za birače;
  - proporcionalni izborni sistem sa direktnim glasanjem za kandidate unutar jednomandatnih izbornih jedinica.
- Na lokalnom nivou usvojiti čist većinski sistem za izbor odbornika.
- Ne smanjivati broj poslanika u Skupštini Srbije kako bi se obezbedilo da oko 28.000 ljudi u Srbiji bira jednog poslanika/-cu.

<sup>70</sup> Više o navedenim alternativnim modelima izbornog sistema videti u publikaciji „Reforma izbornog sistema Republike Srbije“, prof. dr Milan Jovanović, prof. dr Dušan Vučićević, Nacionalna Koalicija za Decentralizaciju, 2019. Na linku: <https://biramkogabiram.rs/istrazivanja-i-analize/sest-alternativnih-izbornih-modela/>



## Izgradnja snažnog i nezavisnog političkog života lokalnih zajednica

### **Predlog mera:**

*Izgradnja lokalnog participativnog političkog okruženja, posvećenog lokalnim temama, izgradnji zajedničke vizije unutar lokalnih zajednica i izgradnji lokalnih političkih profila.*

### **Šta je potrebno da bi se ispunio ovaj predlog?**

- Demokratizacija i decentralizacija rada političkih partija i izbornih lista.
- Obezbeđivanje uslova za razvoj i kandidovanje lokalnih političkih pokreta, partija i kandidata pod fer uslovima.
- Obezbeđivanje svrsishodne participacije građana u procesima donošenja najvažnijih odluka na nivou lokalne i mesne samouprave.

### **Obrazloženje:**

Centralizacija političkog života u Srbiji prilično je devastirala lokalni politički život, i stvorila je negativne ekonomske i socijalne posledice. Jako centralizovano ustrojstvo samih političkih partija, za početak, stvara jednu vrstu krhkog monopola moći. Postojanje monopola svoju egzistenciju opravdava zato što se centrale partija neskriveno dogovaraju za svaku poziciju gradonačelnika i predsednika svake od opština širom Srbije (bez izuzetaka), čineći ovu važnu lokalnu funkciju samo jednim elementom „mnogo većih” političkih previranja – o ovome najbolje svedoče lokalni izbori iz 2023. i 2024. godine. Partije neskriveno govore i o tome da se sve značajnije druge lokalne funkcionerske pozicije postavljaju ili uz direktne instrukcije ili uz obaveznu saglasnost centrale partija. Takva vrsta centralizovane (može se reći i autoritarne, pa nekada čak i totalitarne) kulture potom se prenosi i na lokalni nivo, gde obično grupa važnijih lokalnih funkcionera odlučuje o svemu, pa i o radu lokalnih institucija, organa i preduzeća, čija efikasnost znatno strada usled ovakve situacije. Usmerenost lokalne politike „ka gore” odvaja lokalne funkcionere od građana, jer je sistem takav da je jedina realno važna odgovornost ona koja se odnosi na centralu partije. Uostalom, da li će neko biti gradonačelnik i u narednom mandatu ne zavisi od građana lokalne zajednice, već isključivo od volje centrale partija. Da li to izaziva neke posledice po život na lokalnu i lokalnu populaciju?

**Posledice po lokalni ekonomski život** nisu zanemarljive, čak su vrlo značajne. Ako stavimo po strain već dokazanu tradicionalnu neefikasnost centralizovanih političkih sistema koji usporavaju privredu. Posebna karakteristika savremenog političkog života jesu naručeni tenderi i poslovi koje lokalne samouprave moraju da obave u interesu ili po naređenju partijskih centrala. Tako onda možemo da vidimo da javni gradski prevoz u, recimo Nišu, obavlja preduzeće iz Beograda (umesto Niš-ekspresa, prevoz obavlja Lasta). Da li su u ovakvim okolnostima uopšte mogući koruptivni elementi su posebna priča, odnosno da li se ovakvim centralističkim odnosom stvara plodno tle za koruptivne radnje je pitanje koje ne ulaze u focus onoga čime se bavimo u okviru ovog predloga, ali ovde ćemo se fokusirati kratko na posledice po lokalnu ekonomiju. Firme koje dobiju te tendere najčešće su iz Beograda ili gradova koji su u drugim regionima. Iako lokalne zajednice često imaju kvalitetnog lokalnog ponuđača (prethodno navedeni primer Niš-ekspresa i Laste), dešava se da se njihova ponuda odbije zbog „neispunjenosti uslova” ili da se tender raspiše tako da lokalna firma ne može da ispuni tražene uslove. Time se dodatno preliva već oskudan novac lokalnih samouprava iz

tih zajednica i prenosi u firme u Beogradu, a ponekad u druge gradove. Posebno je interesantan dodatni primer ovoga, a koji opet dolazi iz Niš, koji je, nakon ničim opravdanog poklanjanja aerodroma Republici, sproveo akciju uklanjanja trafika sa ulica. Uz sasvim malo obrazloženja, ali i podršku javnosti, jer neke od tih trafika zaista ugrožavaju kretanje pešaka, uklanjanje trafika zatvorilo je jedan broj malih biznisa, koji su se oslanjali na prodaju osveženja, novina i robe široke potrošnje. Međutim, kontradiktorno ovoj odluci, svega šest meseci nakon donošenja ovakve odluke, Grad Niš je te iste lokacije, sa kojih su uklonjeni kisoci i trafike, ustupio beogradskom lancu „Moj kiosk”. Takva odluka svakako nije vođena lokalnim ekonomskim interesom, ili makar nije opravdana građanima na jasan i razumljiv način, kako je ova odluka vođena lokalnim ekonomskim interesom. Centralizacija u okviru EPS sistema takođe je upropastila jedan broj ozbiljnih lokalnih i regionalnih firmi, koje su se decenijama specijalizovale za održavanje mreže EPS-a. Centralizacijom EPS-a te lokalne firme gube svoje poslove u korist beogradskih, neretko tek formiranih preduzeća. Ovakvih primera, nažalost, ima mnogo, a njihov poguban uticaj po lokalnu ekonomiju u Srbiji tek treba istražiti detaljno.

**Društvene i kulturne posledice** su takođe značajne. Centralizacija političkog života, što kroz institucije, što kroz političke partije, pojačava još jedan fenomen koji nije beznačajan niti bezazlen. U jako centralizovanim sistemima, autoritarni principi vođenja jedini mogu da održe centralizovanu strukturu. U osnovi centralizacije je uvek autoritarnost. Autoritarni centralizovani sistem i u javnosti mora da održi sliku „bezgrešnosti”. Otud i žestoki kritike centralnog nivoa vlasti ili političkih centara na svakog ko ukaže na greške koje se sprovode na lokalnu, što stvara dodatni jaz i animozitet među građanima koji su bliži, odnosno dalji, od centra moći. Time se stvara opasna spirala polarizacije, a ljudi se ušančuju u svoje pozicije ne zbog realnog sagledavanja stvarnosti, već zbog (potrebe) javnog zauzimanja pozicije. Debate i osnovna kultura dijaloga ne dolaze u obzir što se centralističko-autoritarne kulture tiče, jer se ne može raspravljati „o očiglednom”, niti dozvoliti da činjenice i argumenti naruše nešto mnogo važnije za ovu kulturu – iluziju uspeha koja se održava kontrolom medijskog i javnog narativa, u okviru kojeg vidljivi su samo mediji nacionalnog (centralnog) karaktera, dok lokalnih medija ili nema ili su krajnje diskreditovani.

Dodatno, centralizacija i centralizovani sistemi se često opravdava efikasnošću informatičkih sistema koji su jako centralizovani (centralizovane baze podataka, data centri i tome slično). Činjenica je da čovek u trenutku može da obradi svega 5–9 informacija (Milerov broj), a računar više milijardi informacija. Pritom, informatički sistem mora unapred da dobije sve jasne instrukcije kako da obradi informacije, što je još jedna paralela koja se zloupotrebljava da se opravdavaju centralizovani autoritarni modeli političkog delovanja. Ovo nije novina, jer čovek sebe sagledava kroz svoj trenutak u istoriji, pa ne treba da čudi što priča o ventilima u psihologiji nastaje u vreme dominacije mehanike u industriji, ili tumačenje ljudskog pamćenja kroz „kratkoročnu” i „dugoročnu” memoriju u vreme razvoja RAM i hard disk memorije. Ali, tumačenje uspešnosti jednog društva kroz prizmu funkcionisanja tehnologije i IT principe je izuzetno opasno jer stvara privid „poznate istine”, a suštinski je besmisleno.

Na kraju, gde je tu mesto za ulazak u politiku iskreno zainteresovanih lokalnih kandidata, nekoga ko ima političku ideju korisnu za lokal, nekoga ko želi da ostvari svoju karijeru na nivou lokalnog institucionalnog života ili u službi javnih delatnosti? Svi prethodni lokalni izbori pokazali su da građani vole da glasaju za nezavisne кандидате i da oni lako ulaze u lokalnu politiku. Ipak, jednom kada uđu, iskustvo koje imamo još od uvođenja višestranačja nam je pokazalo da takvi lokalni politički akteri brzo prelaze u političke stranke sa nacionalnim karakterom. Zašto je ovaj fenomen

opšteprisutan u većini slučajeva u Srbiji poslednjih nekoliko decenija? Da li je u pitanju korupcija? Ne bi trebalo tako brzo donositi zaključke. Treba imati u vidu da centralizovani sistemi, institucionalni i partijski, onemogućuju nezavisne aktere da samostalno delaju uz viši stepen autonomije u odnosu na centralni nivo vlasti ili central partije, jer je praksa pokazala da oni koji se opredele za autonomiju bivaju iskućeni iz velikog dela pristupa resursima za lokal za koji su odgovorni – počev od centralnog transfera pa nadalje.

### **Kako se mogu ostvariti predlozi za Političku decentralizaciju u oblasti izgradnje snažnog i nezavisnog političkog života lokalnih zajednica ?**

- Promocija demokratske kulture kao efikasne i pravedne naspram autoritarnih ideja i vrednosti;
- Edukacija glasača koji prvi put izlaze na izbore (eng. First-time voters) kroz koncepte popularne demokratije;
- Izmena Zakona o političkim strankama kojom bi se postavili bazični demokratski principi kao obavezni u stranačkom ustrojstvu i obezbedilo da ljudi koji obavljaju najviše državne pozicije napuste svoje stranačke funkcije.
- Izmena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti kroz koji bi se uveo „plafon“ za finansiranje kampanja i finansiranje učinilo transparentnijim.
- Podržati partije da usvoje interne procedure, koje bi ojačale primenu demokratskih principa u svom ustrojstvu.

Ova publikacija objavljena je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovorna Nacionalna koalicija za decentralizaciju sa partnerima Proaktiv i Odbor za Ljudska Prava Niš i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije.



Овај пројекат финансира  
Европска унија



#EY  
ЗА ТЕБЕ

# National Strategy for Equal Regional Development of Serbia from the Perspective of Decentralization

- Policy paper, analysis, draft proposal of the development plan of Serbia -

**Tadija Mitić**

Program manager of the program “Decentralization”  
National Coalition for Decentralization  
2024.



NACIONALNA  
KOALICIJA ZA  
DECENTRALIZACIJU

# Sadržaj

<b>National Strategy for Equal Regional Development of Serbia from the Perspective of Decentralization</b> .....	1
<b>DECENTRALIZATION</b> .....	4
<b>DEVELOPMENT OF SERBIA FROM THE PERSPECTIVE OF DECENTRALIZATION</b> .....	5
<b>Zagovaranje procesa decentralizacije – osnovno polazište</b> .....	6
<b>Equal Regional Development from the Perspective of Decentralization</b> .....	7
<b>A Perspective on Decentralization from the Angle of Serbia's Euro-integration</b> .....	11
The Specific Link Between Serbia's EU Integration and Decentralization.....	12
EU Integration of Serbia, Decentralization, and Human Rights.....	13
Other Areas Where EU Integration Promotes the Process of Decentralization.....	16
1. Enhancement of Governance: .....	17
2. Stimulating Economic Development:.....	17
3. Promotion of Social Cohesion: .....	17
4. Strengthening Institutions: .....	17
<b>Findings and Results of Previous Research on Decentralization Conducted by the National Coalition for Decentralization</b> .....	19
Research: "Do Citizens Have Power?" .....	19
Report on the monitoring of public administration reform at the local government level .....	22
<b>Concrete proposals for the equal regional development of Serbia and improvement of the decentralization process in Serbia</b> .....	24
<b>Proposals for Analysis/Research</b> .....	26
<b>Vital Signs Analysis:</b> .....	26
Understanding Development:.....	26
<b>Decentralization Index</b> .....	29
<b>Normative and Strategic Proposals</b> .....	33
<b>Fiscal Decentralization</b> .....	34
<b>Resource management</b> .....	37
<b>Equally Regional Development</b> .....	43
<b>The fight against the depopulation of small-scale local self-government units and rural areas</b> .....	49
<b>Administrativna (uprava) decentralizacija – regionalizacija</b> .....	54
<b>Politička decentralizacija</b> .....	60
Electoral System.....	60
Izgradnja snažnog i nezavisnog političkog života lokalnih zajednica.....	67



# DECENTRALIZATION

The history of the development of organized forms of human life represents a continuous cyclical alternation between centralized and decentralized modes of organizing social communities. Arising from the broader social process of differentiation of administrative institutions and organizations, decentralization is a complex concept that embodies both static (as a state) and dynamic (as a process) characteristics. Therefore, decentralization is at least an ambiguous term, the boundaries of which, moreover, are not satisfactorily defined. Indeed, it is possible that this ambiguity contributes to the attractiveness of the whole concept of decentralization. In our environment, there is confusion regarding the desirable degree of decentralization, which can cause a certain level of uncertainty among most members of our society. However, decentralization, like a strong medicine, must be applied at the right moment and in the right dose and, if directed at solving appropriate problems, will have a healing effect, which is definitely needed by democracy in Serbia.

Decentralization is the antithesis of centralization – another form of organizing the work of state bodies or organizations. The ideal of a centralized state implies that all public affairs are conducted from a single center, thus ensuring unity in administration. This form of organization is most often symbolically represented in the shape of a pyramid, at the top of which are concentrated decision-making and management functions. However, this construction has only theoretical significance, as it is practically unachievable and does not exist in an absolute form.<sup>1</sup>

In contrast to centralization, decentralization implies an increase in the competencies of lower, peripheral state organs and non-governmental institutions, where these bodies and institutions remain, to some extent, still subordinate to higher administrative instances. Thus, centralization and decentralization are inherent relations and states of superordination and subordination, because only what is organized as a hierarchically arranged order can be sustainable. The division of tasks between hierarchically equal organs or institutions, such as ministries of a complex state and states within its composition or between two municipalities, is unrelated to decentralization.<sup>2</sup> An absolutely decentralized state, where all state affairs are conducted at the level of self-governing cells, is an ideal that is almost impossible or extremely difficult to achieve. Therefore, when analyzing a state's organization, the question is never whether the state is decentralized or not, but rather to what extent it is or is not. Thus, the division into centralized and decentralized states can be made with respect to which entities perform the majority of administrative tasks.<sup>3</sup>

According to Kelsen, centralization and decentralization are fundamental forms of state organization, and all problems of centralization and decentralization are actually issues concerning the scope of legal norms and the bodies that create and apply them. A legal order and a state can be discussed as long as there is at least one basic (central) norm that applies to the entire state territory. According to the same author, a decentralized legal order exists as a system of norms that have different

---

<sup>1</sup> It is a well-known thought of Napoleon III that one can govern from a distance, but it is only from close-up that one can manage the organisation well. See: R. Marković, *Federation and Federalism*, Niš, 1988, p. 337.

<sup>2</sup> M. Petrović, *The Science of Administration as a Prerequisite for Administrative Policy (General Part)*, Niš, 2006, p. 200.

<sup>3</sup> L. Kostić, *Administrative Law of the Kingdom of Yugoslavia*, Belgrade, 2000, p. 106.



territorial scopes of validity, where the legal order that applies only to a partial community is created by bodies elected only by members of that partial community.<sup>4</sup>

Decentralization (from Latin *de* and *centrum* – from the center) should be understood as the transfer of authority whose exercise remains under the transferor's non-hierarchical supervision.<sup>5</sup> If the power of decision-making (held by central authorities, such as the government) is transferred to state bodies and organizations under hierarchical supervision, then it is a matter of improper, or administrative decentralization. True decentralization, on the other hand, is the transfer of government decision-making power to non-state entities (local self-governing bodies), which are under the non-hierarchical supervision of a higher level of administration.<sup>6</sup> If legislative power is also transferred to non-state entities, then this form of decentralization is called devolution.<sup>7</sup> If it involves the enactment of laws in the material sense, as general legal acts that originally regulate legal situations (relations) of residents of a particular part of the state territory, then we can talk about autonomy (from the Greek word meaning "self-legislation"). These "local" laws of territorial units, which experience a high degree of autonomy, have a narrower territorial reach - they apply only in the area that has autonomous status. However, unlike the state, local self-governance units with a high degree of autonomy do not possess sovereign coercive power within their territory. Thus, local self-governance, as the name suggests, experiences a certain degree of autonomy, but is not necessarily territorially, sovereignly, and in any other way secessionist-oriented towards the state and the system to which it belongs.<sup>8</sup>

**NOTE:** *All terms used in the text in the masculine grammatical gender include male, female, and neuter genders of the persons to whom they refer.*

## **DEVELOPMENT OF SERBIA FROM THE PERSPECTIVE OF DECENTRALIZATION**

### **WITH AN ACCOMPANYING FIVE-YEAR OVERVIEW OF THE SITUATION AND SPECIFIC PROPOSALS FOR FUTURE PLANS FOR EVEN DEVELOPMENT OF SERBIA**

In accordance with the Regulation on the Procedure for the Preparation of the Draft Development Plan of the Republic of Serbia ("Official Gazette" No. 110-5442/2023-2) dated June 29, 2023 (hereinafter: the Regulation), and based on the multi-year public advocacy process of the National Coalition for Decentralization (hereinafter: NCD), as well as on the basis of research conducted on the topic of decentralization and even regional development, NCD presents the following:

---

<sup>4</sup> See: H. Kelsen, *General Theory of Law and State*. Belgrade, 1951, p. 295.

<sup>5</sup> M. Petrović, *The Essence of Regions with a Particular View of the Latest Kinds of Regionalization: Scotland, Wales, and Northern Ireland in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. *Facta Universitatis Series: Law and Politics* (Vol. 1, No 7), 2003, p. 747. "French theory also contrasts the two qualitatively different rights of supervision as *contrôle hiérarchique* (supervision of a higher over a lower state administrative body) with *contrôle de tutelle* (supervision of a state administrative body over a self-governing body)." (I. Krbeć, *Public Administration Law of the FPRY* (Vol. 1). Zagreb, 1960, p. 66. L. Kostić considers a state decentralized when instead of unity in the state there is a plurality of legislations." L. Kostić, n. d., p. 105. Thus, he equates decentralization and devolution.

<sup>6</sup> Z. Tomić, *Administrative Law - System* (4th edition). Belgrade, 2002, p. 205.

<sup>7</sup> There are opinions that only devolution is true decentralization.

<sup>8</sup> Vučetić Dejan, *Decentralization as a Starting Point for Further Development of Serbia*, Center for the Development of Civil Society PROTECTA, Niš, 2006.

Based on the publicly available text of the Regulation, which establishes the management process for the preparation of the Development Plan through the creation of a body that will include representatives from all interested parties, in order to propose the country's priority development goals through collaboration of representatives from state bodies, the autonomous province, local government units, the private sector, civil society organizations, and the academic community, NCD as a civil society organization represents a competent interested party and will endeavor to participate in the drafting, as well as to monitor the implementation of the future Development Plan of the Republic of Serbia.

As the Regulation stipulates that the National Assembly adopts the mentioned Development Plan for a period of 10 years from the date of adoption, which is considered the overarching and strategically most significant document of development planning in the Republic of Serbia, special attention is planned to be given to even regional development<sup>9</sup>, as well as development planning in accordance with the 2030 Agenda.

## Zagovaranje procesa decentralizacije – osnovno polazište

The decentralization advocated for the purposes of this Proposal relates to the political system, legislative framework creation, public administration (administration), economy, and socio-cultural life. Within this framework, essential decentralization has been identified, signifying the ability of local communities to independently and without hindrance decide on matters important to the local level. Theoretically, for the purposes of this Proposal, decentralization has four objectives:

1. Ensuring citizen participation in decision-making (principles of participatory democracy and transparency),
2. Respecting the diversity and specificities of local circumstances and threats (regionalization, not deconcentration),
3. Efficiency and effectiveness in providing public services due to: reduced scope of communication relative to the central level, directness of communication, possibility of faster responses, especially in case of unexpected circumstances; this is reflected in the better ability of public sector services to meet the real needs of people, better information and knowledge about local needs, and the ability to ensure a "depth" of relationship between decision-makers and citizens,
4. Resolving conflicts arising from uneven development and access to power in centralized systems.

In the spirit of these objectives, one of the key principles of decentralization is the principle of subsidiarity, which mandates that decision-making on common issues must be transferred to the lowest possible level of social organization. This would result in the central level of authority being consulted only for tasks that cannot be performed at the local, municipal, or regional level.

---

<sup>9</sup> Official announcement from the Republic Secretariat for Public Policies of the Government of the Republic of Serbia, published on the official website of the Republic Secretariat on June 30, 2023. Link to the publication: <https://rsjp.gov.rs/sr/vesti/usvojen-predlog-uredbe-o-postupku-pripreme-nacrta-plana-razvoja-republike-srbije/>

Within the second objective of decentralization "Respecting diversity and specificities of local circumstances and threats (regionalization, not deconcentration)," it is important to make a distinction at the outset between decentralization, deconcentration, and delegation. Starting from the physical relocation of a number of officials who serve at the central level of authority is not a process of decentralization, but rather it is called deconcentration. Here, the central authority does not "relinquish" its competencies, but there is merely a physical redistribution. An example of deconcentration of authority would be administrative districts, which are essentially an outpost of the republic's authority at the district level. To further clarify through an illustrated example, when the Government of Serbia relocates a ministry or agency outside of Belgrade, we often hear that this is decentralization. From the previous definitions, it is evident that this is not the case, as the power of decision-making remains at the central level. Such a move does not bring decision-making closer to all citizens, nor does it allow for decisions to be adapted to local circumstances. The influence of the locale, and even the community where that ministry or agency would be located, remains the same, often negligible. This physical relocation of a number of officials is called deconcentration. The central authority does not "relinquish" its competencies but merely physically redistributes them. An example of deconcentration of authority are administrative districts, which are essentially an outpost of the republic's authority at the district level. The essence is that geographical decentralization would be defined as deconcentration, while when we talk about the decentralization of a state, then we rely on three basic elements of decentralization:<sup>10</sup>

- Administrative decentralization, through which local and regional authorities manage resources and areas defined and protected by the Constitution;
- Fiscal decentralization, through which access to public revenues is provided for local and regional authorities, as well as the ability to determine the amount of taxes and other public revenues of local/regional authorities;
- Political decentralization, which implies an unimpeded and purposeful decision-making process at the level closest to the citizens (not necessarily connected with specific political actors in society);

## Equal Regional Development from the Perspective of Decentralization

Serbia is on its way to full membership in the European Union (hereinafter referred to as EU), and it would only be logical to rely on the experiences, knowledge, aspirations, and aims of the EU and its member states. The EU has understood from the outset that the basis of economic development is actually regional development, not necessarily development at the level of member states. Support for development is based on a good understanding of the geospace, socio-economic needs, and even cultural-historical characteristics of the regions.

There are various models for creating regions, their political and administrative organization—from politically quite autonomous regions to levels of authority that only relate to economic development.

---

<sup>10</sup> Developing a Decentralisation Index for the Committee of the Regions Division of Powers Portal, European Committee of the Regions, Camille Borrett, Mariya Gancheva, Tugce Tugran, Tony Zamparutti, 2021.

A very useful scholarly article<sup>11</sup> by Rajko Petrović articulately explains that: "Regional development represents one of the most significant levers of economic growth in a country. It is seen as a set of activities aimed at improving and enhancing the economic situation in a geographical area. Typically, the government manages these activities and acts as the primary driver of regional development, though increasingly, this is done through partnerships with all interested entities." Here, the proposal is that even regional development, from which the drafting of the Development Plan of the Republic of Serbia is viewed, relies on the observations made by the mentioned author.

### **Regions in Serbia – Facts and Observations**

Serbia formally has five defined statistical regions:

- Vojvodina;
- Belgrade;
- Western Serbia and Šumadija;
- Eastern and Southern Serbia;
- Kosovo and Metohija\*;

These statistical regions are not equal among themselves, a statement that will be elaborated upon further. Belgrade and Vojvodina have their administrative and political autonomy; Kosovo is in its special status, while the remaining two regions are merely two statistical categories and nothing more. Thus, we have two territorially and demographically large regions of Serbia, which serve us only as statistics—possibly as a statistical error. Such asymmetry carries its consequences, both in the commitment of decision-makers, in the degree of knowledge of the regions, as well as in the amount of public revenue spent in these territories, and in the (in)ability to influence regional policies (practically, the two poorest regions have no possibility to influence their development, while two regions have full control, financial resources, and defined political bodies).

Justification for these claims can be seen in the results of the report by the State Audit Institution (hereinafter: SAI) "Impact of Regional Development on Demographic Trends in the Republic of Serbia" published on November 22, 2022. The disparity mentioned in the previous paragraph can initially be seen by analyzing the following results of the SAI report:

- The participation of individual regions in the Gross Domestic Product (GDP) of the Republic of Serbia is as follows: the Belgrade region occupies the leading position with 41.7%; followed by the Region of Vojvodina with 26.5%, and then the Region of Šumadija and Western Serbia with 18.1% and the Region of Southern and Eastern Serbia with 13.7%.
- Regional disparity is also reflected in the data that in the two most developed regions, the Belgrade and the Region of Vojvodina, more than half of the total employed in Serbia are located, and about 2/3 of the value of the total gross domestic product of Serbia is created, with 40% of the gross domestic product being realized in the City of Belgrade.
- Differences are also reflected in investments in research and development (% of total investment): Belgrade region – 72.8% while significantly less is invested in this area in other regions: in the region of Vojvodina 19.2%, in the region of Southern and Eastern Serbia 4.5%,

---

<sup>11</sup> Rajko Petrović, Policy of Equal Regional Development of the Republic of Serbia 2000-2018, 2018, link to the scholarly article: <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1820-3159/2020/1820-31592001045P.pdf>

while in the region of Western Serbia and Šumadija, investment in research and development is 3.5%.

Aside from the SAI report, another very alarming example of regional disparity has been observed, which would require attention.

The Law on Regional Development of the Republic of Serbia ("Official Gazette RS", Nos. 51/2009, 30/2010 and 89/2015 - other laws) classifies regions according to the level of development, but also classifies local government units by the level of development in Serbia. It is important to know that there are four groups (categories) into which the local government units are divided, as follows:

1. First group - local government units whose level of development is above the republican average;
2. Second group - local government units whose level of development is within 80% to 100% of the republican average;
3. Third group - local government units whose level of development is within 60% to 80% of the republican average;
4. Fourth group - local government units whose level of development is below 60% of the republican average.

However, there is another category, namely a group of local government units (5th category), where devastated areas or devastated local government units are included. What exactly does this mean? It means that we have a lower than the lowest category, i.e., this group includes those local government units whose level of development is below 50% of the republican average. According to the Regulation on the Establishment of a Unified List of Development of Regions and Local Government Units from 2014, in Serbia, back in 2014, it was identified that there are as many as 19 devastated municipalities (Article 3, paragraph 5 of the Regulation). To make matters sadder, this regulation clearly shows the total disproportion in the development of regions in Serbia. How? Because out of these 19 devastated municipalities in Serbia, 15 are in the south of Serbia.

In terms of development, devastated areas make up 19 local government units from the group whose level of development is below 50% of the republican average, distributed in 9 administrative districts of the Republic of Serbia.

- Pirot district (Babušnica, Bela Palanka) - **Southern Serbia**: 2 municipalities;
- Jablanica district (Bojnik, Lebane, Medveđa) - **Southern Serbia**: 3 municipalities;
- Pčinja district (Bosilegrad, Bujanovac, Vladičin Han, Preševo, Surdulica, Trgovište) - **Southern Serbia**: 6 municipalities;
- Braničevo district (Golubac);
- Toplica district (Žitораđa, Kuršumljija) - **Southern Serbia**: 2 municipalities;
- Mačva district (Mali Zvornik);
- Nišava district (Merošina, Svrlijig) - **Southern Serbia**: 2 municipalities;
- Zlatibor district (Prijepolje);
- Raška district (Tutin);

The question arises - is this trend adequate to overcome the disparities among the regions, but also raises an even more important question, which is - can investing in development, which is 4.5% of

total investments across Serbia, overcome the trend of uneven regional development in Serbia? We believe that the Development Plan, and later regional development strategies, must address the problems identified by the SAI, as well as this problem of devastated municipalities - among many other issues we will further discuss - and that great attention and significance should be given to their resolution. More concrete solutions for identified problems can be found in the section related to proposals that should become an integral part of some future development plans of the Republic of Serbia.

What needs to be done is to revise the methodology for calculating the level of development of regions and local government units from 2011. Also, a comparative-legal overview with some solutions from European countries, such as taking the example of Sweden, where some models of inter-municipal cooperation are offered which, if adapted and applied to the devastated municipalities in Serbia, could potentially result in moving from this lowest category of development to a higher one.

In addition to the five statistical regions, Serbia, according to its legal acts (*de jure*), also has 29 administrative districts (including the five Kosovo administrative districts).

**Note:** Belgrade has the status of a statistical region and capital city. The Statistical Office also statistically leads the same territory as the Belgrade region, whereby the regions coincide with the territory of the administrative districts. However, Belgrade is not an administrative district because, as the capital city, it has its mayor, city assembly, and city council who make decisions for this territory.

Administrative districts and their powers are defined by the Regulation on Administrative Districts from 2006. As the Regulation states: "The administrative district is a regional center of state administration that encompasses district regional units of all state administration bodies that have been formed for its area." What this realistically means is best seen from how the head of an administrative district is appointed, which the Government of Serbia does on the proposal of the minister for state administration and local self-government. Since 2006, the district head has been a civil servant at the Ministry for State Administration and Local Self-Government, as emphasized in Article 8 of the Regulation<sup>10</sup>. The district head is accountable to the minister for state administration and local self-government and the Government of Serbia and is appointed for a period of five years on the proposal of the minister, in accordance with the Law on Civil Servants. The Regulation subsequently insufficiently clearly defines the powers, probably because the intention of its creators was more to ensure the physical presence and supervision of the Government of Serbia locally, rather than to provide real powers to this body.

Still, districts can be useful in considering different models of territorial decentralization. Thus, a little-known public idea of decentralization through mini-regions that contain three to four administrative districts. The idea would be for each of these mini-regions to have its clinical center, university, significant cultural institution... and for one district in each mini-region to be an educational, cultural, health, and other center. Unfortunately, in Serbia, a discussion about this model of regionalization, which is focused on improving the quality of life for people, has not taken root.

The potential and diversity of ideas, through which regional socio-economic development characteristics could be utilized, are currently the subject of only expert polemics in Serbia,

unfortunately not serious political debate. All parameters indicate increasing differences in the development of Belgrade and Vojvodina on one hand, and Western Serbia and Šumadija, as well as Southern and Eastern Serbia on the other. Is one of the strong factors influencing this the fundamental inability of the other two regions to influence the use of regional resources, the creation of regional policies and strategies?

It is clear that there are political bodies that care about Vojvodina and Belgrade, so the question arises – who actually cares about the other two regions in Serbia?<sup>12</sup>

## **A Perspective on Decentralization from the Angle of Serbia's Euro-integration**

If we take the previously defined concept of decentralization, we can clearly see that the European Union offers numerous advantages that significantly contribute to the efficient implementation of decentralization in member states and candidate countries. These advantages include access to financial resources, strengthening of local institutions, and increased autonomy and decision-making at the local level, which together support sustainable development and local-level governance.

### **Strengthening Local Institutions**

European integration plays a crucial role in strengthening local institutions through the adoption of EU standards and best practices. The European Union (EU) promotes principles of good governance, transparency, and accountability, which are essential for effective decentralization. By aligning with these standards, local authorities enhance their administrative capacities, enabling them to efficiently manage resources and engage in more effective planning and implementation of local development projects. EU support for capacity building and institutional development is evident through various programs and initiatives, such as URBACT, which facilitates the exchange of best practices among cities across Europe.<sup>13</sup>

### **Increased Autonomy and Decision-Making at the Local Level**

The EU integration process fosters an environment in which local and regional authorities experience increased autonomy and decision-making power. This aligns with the principle of subsidiarity, which advocates that decisions affecting the rights and well-being of citizens should be made as close to them as possible, in a direct and immediate manner. The EU's regulatory framework and policies empower local entities by giving them more control over their development agendas and enabling them to tailor solutions to their unique socio-economic challenges. This increased autonomy is crucial for effective decentralization, as it allows local governments to respond more quickly and adequately to the needs of their citizens.<sup>14</sup> Thus, a local environment is created tailored to and for the citizens living locally, considering that everyday life takes place in local environments, which further

---

<sup>12</sup> The special status of Kosovo is not considered for the purposes of this document due to its completely different political structure, which realistically has the power of "independent" decision-making in the territory of this autonomous province from the perspective of Serbia, where independent decision-making is completely beyond the control of Serbia's political system.

<sup>13</sup> URBACT. (2020). About URBACT. URBACT.

<sup>14</sup> Schakel, A. H., & Hooghe, L. (2010). *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*. Routledge.

implies that the local environment is directly responsible for the level of quality of life collectively enjoyed by all members of a local community.

### **Access to EU Funds and Resources**

For all the above to be feasible, material assistance is necessary. One of the most tangible benefits of European integration for decentralization is access to significant EU funds designated for regional and local development. The European Structural and Investment Funds (ESIF), which include the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund, are key in financing projects that address regional disparities, promote social inclusion, and support economic growth. Through these funds, local authorities can undertake initiatives that directly benefit their communities, from infrastructure development to environmental preservation and innovation projects.<sup>15</sup>

### **The Specific Link Between Serbia's EU Integration and Decentralization**

The European Union (EU) is not only a political and economic community of its member states but also a governance framework that strongly emphasizes the principles of decentralization and subsidiarity. As established in the Treaty on European Union (TEU), subsidiarity mandates that decisions be made as close to the citizens as possible, ensuring that actions are taken at the national, regional, or local level where they have proven to be more effective.<sup>16</sup> Co-governance, or multi-level governance, refers to the collaborative effort of different levels of government and decision-makers in policy-making processes (national, regional, and/or local), reflecting a key aspect of the EU's operational ethos.<sup>17</sup>

Decentralization, advocated by the EU, involves the distribution of power and resources from the central level of government through regional to local authorities. This approach could be crucial for Serbia for several reasons. Primarily, decentralization brings governance closer to citizens, making it more accountable and aligned with local needs and contexts. As Serbia works towards joining the EU, adopting the principles and ongoing development of the decentralization process aligns with what the EU strongly emphasizes in Serbia, which is the enhancement of democratic governance and citizen participation in decision-making processes. This is crucial for Serbia, where centralized management structures have historically limited local autonomy and community participation in decision-making processes.

This assertion can be confirmed by the creation of a specific EU body that deals with regions and decentralization as modern principles recognize, namely fiscal, political, and administrative (administrative) decentralization. Thus, the European Committee of the Regions (CoR) – the aforementioned body created by the EU – and its development of the Decentralization Index are key to understanding how these principles are applied and measured across the EU. For Serbia, aspiring to join the European Union, the importance of aligning with these principles goes beyond mere compliance; it represents a transformational journey towards more efficient, inclusive, and democratic governance. This rationale explores the importance of Serbia's integration into the EU from the perspective of decentralization.

The fact that the EU integration process, through its legislative and political frameworks, actively promotes cross-border cooperation and regional development can serve as a stimulus for Serbia and

---

<sup>15</sup> European Commission. (2021). European Structural and Investment Funds. EC.

<sup>16</sup> Treaty on European Union (TEU), Article 5(3). "The principle of subsidiarity."

<sup>17</sup> Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Multi-level governance and European integration. Rowman & Littlefield.



its integration into the EU family. In this regard, decentralization is closely linked to the EU's cohesion policy, which aims to reduce disparities among regions and promote balanced development throughout the Union.<sup>18</sup> For Serbia, this aspect of EU integration is particularly important. Enhancing decentralization can help address regional disparities within the country (which are particularly visible in Serbia), promoting social and economic cohesion and balance among regions. As Serbia progresses towards EU membership, it will also become eligible for funds it currently cannot access, which can significantly support development projects at the regional and local levels, further encouraging efforts towards decentralization. Therefore, cohesion policy, one of the main EU instruments for promoting economic convergence and reducing regional disparities, is a prime example of Serbia's commitment to decentralization processes. By accessing structural and investment funds, the EU supports projects that promote regional development, innovation, and sustainable growth, thus improving the capacity for local decision-making and a higher degree of local autonomy relative to the central government.<sup>19</sup>

The synergy between European integration and decentralization is also visible in various, already existing, EU initiatives and policies aimed at improving governance at all levels. For example, the Europe 2020 strategy emphasizes smart, sustainable, and inclusive growth, with a strong focus on empowering regions and cities to contribute to its goals. This approach highlights the EU's recognition of the importance of local and regional entities in achieving comprehensive European goals.<sup>20</sup>

The effectiveness of decentralization within the EU framework is further supported by academic studies and policy analyses. Research shows that decentralization can lead to more efficient and accountable governance, as local authorities better understand and meet the needs of their communities. Additionally, decentralization is associated with higher levels of citizen participation and satisfaction with democracy, which aligns with the EU's goals of promoting democratic values and engaging citizens.<sup>21</sup>

### EU Integration of Serbia, Decentralization, and Human Rights

Although these three areas are not often directly connected, the argument for linking them includes demonstrating how the effective application and implementation of the rule of law and human rights, supported by the principles of decentralization, ensures universal rights protection regardless of geographical location within the EU, and thus within each member country. This link underscores the EU's commitment to fundamental rights, the principle of subsidiarity, and the role of local government in the protection of human rights.

Integration into the European Union (EU) and decentralization have a profound impact on the promotion and protection of human rights, with particular emphasis on empowerment at the local level. Through the process of decentralization, the EU encourages the transfer of authority and resources from central to local governments, enabling local communities to directly participate in decision-making processes that affect their rights and well-being.

---

<sup>18</sup> European Committee of the Regions (CoR). (2019). About the CoR. EC.

<sup>19</sup> European Commission. (2020). Cohesion Policy: 2021-2027. EC.

<sup>20</sup> European Commission. (2010). Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. EC.

<sup>21</sup> Rodríguez-Pose, A., & Krøijer, A. (2009). Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe. *Growth and Change*, 40(3), 387-417.

The establishment of human rights in the EU is reflected in that the European Union is fundamentally committed to protecting and promoting human rights, both within its borders and in relations with other countries. The Charter of Fundamental Rights of the European Union guarantees a range of personal, civil, political, economic, and social rights for EU citizens and residents.<sup>22</sup> This commitment reflects the broader integration ethos of the EU, which includes respect for the rule of law, democracy, and fundamental rights as core values.

Conversely, according to the latest "Nations in Transit" 2024 report published by Freedom House on April 11, 2024, all Western Balkan countries remain "hybrid or transitional regimes," with four countries experiencing democratic decline and two in stagnation. Specifically, Serbia faced a historic decline on this list, the largest drop among all 29 countries covered by the report, while the results for Montenegro, North Macedonia, and Bosnia and Herzegovina also showed decline, and the democracy results for Albania and Kosovo remained unchanged from the previous year's report.<sup>23</sup> Because of these results for Serbia, it is necessary that a National Plan/Strategy for the development of Serbia follows as soon as possible, so that Serbia can manage to stop the rapid decline on this and similar lists that measure the degree of democracy, the standard of human living (such as the Human Development Index - HDI), and other.

### **Decentralization and the execution/protection of Human Rights at the Local Level**

Decentralization plays a key role in the practical application of human rights. By transferring powers and resources from the central to local authorities, decentralization ensures that human rights protection is more directly applied and monitored at the local level. This approach aligns with the principle of subsidiarity, which advocates that decisions affecting the rights and welfare of citizens are made as close as possible to the citizens who actually live locally.<sup>24</sup> In this way, decentralization enables tailored responses to the unique challenges and opportunities provided by human rights in different regions, ensuring that rights protection is not just an ideal, but a living reality that can be lived and experienced by all citizens of a country, whether they live in the capital city or the most remote part of their state.

**European Integration as a Catalyst for Uniform Human Rights Standards** European integration further supports the uniform application of human rights standards across the EU. By adopting EU directives and regulations, member states agree to support a common set of rights and legal standards. This harmonization ensures that fundamental rights and the rule of law are maintained at a high level across all regions of the member states, minimizing disparities in human rights protection.<sup>25</sup> Moreover, mechanisms such as the European Court of Human Rights (ECHR) provide an additional level of oversight, offering individuals the opportunity to appeal to a supranational court for the protection of their rights.<sup>26</sup> Another ideal example is the strong implementation of HRBA principles in making local, regional, and other policies in EU countries.

---

<sup>22</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02).

<sup>23</sup> Read the report here: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2024/region-reordered-autocracy-and-democracy>

<sup>24</sup> Marks, G., Hooghe, L., & Schakel, A. H. (2008). Patterns of regional authority. *Regional and Federal Studies*, 18(2-3), 167-181.

<sup>25</sup> Craig, P., & de Búrca, G. (2015). *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford University Press.

<sup>26</sup> European Court of Human Rights. (2021). *Annual Report 2020*. Council of Europe.

## HRBA principles<sup>27</sup>

According to the Universal values of the UN, and in line with the First Principle "The Human Rights-Based Approach" (HRBA), human rights have been the central pillar of the United Nations' work since its founding in 1945, with the adoption of the United Nations Charter. By adopting the said charter, the UN created a new normative era in which the international community, inspired by the Universal Declaration of Human Rights, produced an extraordinary corpus of international norms and standards for a life of dignity and well-being for all.

The Human Rights-Based Approach is a conceptual framework for the process of human development that is normatively based on international human rights standards and operationally directed at promoting and protecting human rights. This approach seeks to analyze inequalities that lie at the heart of development problems and prevent discriminatory practices and unfair power distributions that hinder development and often result in certain groups of people being neglected. HRBA principles, simply put, serve as a means to empower the most vulnerable individuals in society to participate in decision-making processes and call duty-bearers to account.

HRBA has two goals:

- Empower rights-holders to claim and achieve their rights;
- Strengthen the capacities of duty-bearers who have the obligation to respect, protect, promote, and fulfill human rights.
  - Rights-holders are individuals or social groups that have specific rights in relation to duty-bearers.
  - Duty-bearers are state or non-state actors, who have the obligation to respect, protect, promote, and fulfill the rights of rights-holders.

### Specifically, HRBA principles:

HRBA principles are based on five key human rights principles, known as PANEL (this name is derived from the initial letter of each principle's title in English): Participation, Accountability, Non-discrimination and Equality, Empowerment, and Legality.

- **Participation** – everyone has the right to actively participate in decision-making processes that affect the enjoyment of his/her rights. Ensuring participation involves a shift from understanding stakeholders as passive actors to rights-holders and duty-bearers who transform into active actors in development processes. Active, inclusive, free, and meaningful participation is both a means and an end in itself. This approach places rights-holders at the center of social action by empowering them to identify and help address major barriers and structural barriers that prevent them from enjoying their human rights. This working principle requires explicitly active engagement of all individuals and groups, including all age, gender, nationality, and other diverse categories that make up a local community.
- **Accountability** – duty-bearers are held accountable for failing to fulfill their obligations to rights-holders. There should be effective legal remedies when human rights are violated. Inherently linked with other principles, accountability means supporting state institutions to their highest standards in realizing and protecting people's human rights and promoting accessible, transparent, and effective accountability mechanisms. States are responsible for respecting the rule of law. The principle entails ensuring that rights-holders have the opportunity to realize and protect their rights and seek justice, redress, or compensation for

---

<sup>27</sup> Vranić P., Vranić B., Mitić T., (2023) Methodology for creating the human rights accessibility index at the level of local communities, National Coalition for Decentralization.

violations through accountability mechanisms, including through the judicial system. A variety of different actors can play a crucial role in ensuring accountability and transparency, including state institutions (duty-bearers): local authorities, central government, supreme audit institutions, ombudsmen, national human rights and gender equality bodies, and anti-corruption agencies, as well as other actors independent of the state, including civil society, business entities, and the media.

- *Non-discrimination and Equality* – all individuals have the right to their rights without discrimination of any kind. All forms of discrimination should be prohibited, prevented, and eliminated. Community members in all their diversity have the right to protection and enjoyment of their human rights. This HRBA working principle means identifying those who face unequal access to and control over resources, goods, and services, as well as those who are unable to be included in public debates or any other involvement in decision-making processes. Non-discrimination is a legal obligation and requires the state (every state) to address potential discrimination with specific laws, policies, and institutional measures, including budget allocations.
- *Empowerment* – everyone has the right to seek and achieve their rights. Individuals and communities should understand their rights and participate in the development of policies that affect their lives. In line with these principles, the process of transparency is necessary. This implies that information about policies and interventions be understandable and available to all interested parties. It promotes the right to freedom of information. State institutions become more accountable with transparent, reliable, and reliable information, available through accessible channels and information access regimes. This HRBA principle promotes the availability of open data, where systematic data are clearly and meaningfully disaggregated, especially when it comes to sorting by gender and age as the most basic categories.
- *Legality* – approaches should be in line with constitutional and legal powers established by domestic and international legal acts. Mechanisms that ensure legality regarding the protection, promotion, and enjoyment of basic human rights should primarily be provided by the state, and if the state is unable to provide them, the international community and international bodies should play one of the leading roles in protecting human rights - the principle of "no human left behind."

### **Implications for Individuals Regardless of Territorial Location**

Decentralization in the context of the EU not only promotes efficient and accountable local governance but is also key to empowering local communities in protecting and promoting human rights. Through access to EU funds, strengthening local institutions, and direct citizen participation, decentralization enables the creation of inclusive societies where human rights are protected regardless of geographical location.

This approach not only strengthens the foundations of democracy and justice in EU member states but also serves as a model for promoting human rights and decentralization worldwide.

### **Other Areas Where EU Integration Promotes the Process of Decentralization**

When discussing specific areas that justify the acceleration of the decentralization process in Serbia, EU accession can contribute in the following ways:

1. Enhancement of Governance;
2. Stimulating Economic Development;
3. Promotion of Social Cohesion;
4. Strengthening Institutions;

### 1. Enhancement of Governance:

Decentralization can significantly improve the quality of governance in Serbia. By transferring powers and resources closer to citizens, local governments can become more accountable to the specific needs and preferences of their communities. This localized approach to governance can lead to more efficient provision of public services, as local authorities better understand the challenges and opportunities within their jurisdictions. Moreover, decentralization can facilitate greater citizen participation in decision-making processes, thereby increasing transparency and accountability. As Serbia progresses towards EU membership, adopting decentralized governance models aligns with EU principles of subsidiarity and local autonomy, essential for the effective functioning of a democratic society.

### 2. Stimulating Economic Development:

Economic development is closely linked to the efficiency of a country's governance. Decentralization can trigger economic growth by enabling local governments to develop and implement policies tailored to their unique economic contexts. This autonomy can encourage innovation, entrepreneurship, and investment at the local level, leading to more diverse and resilient regional economies. For Serbia, aligning with EU structural and cohesion policies through decentralization means not just balancing national economic development but also accessing EU funds designed to reduce regional disparities and promote sustainable development.

### 3. Promotion of Social Cohesion:

Decentralization supports social cohesion by ensuring that the needs and priorities of different communities are addressed. In a country like Serbia, with its diverse cultural and historical landscapes, decentralization can help manage differences and promote unity by giving local populations a greater voice in their governance. This approach can mitigate feelings of marginalization among minority communities and encourage a sense of belonging and participation in the national fabric. As Serbia aims to join the EU, embracing decentralization can demonstrate its commitment to addressing regional and local disparities, a crucial criterion for EU accession.

### 4. Strengthening Institutions:

Finally, decentralization is fundamental to strengthening democratic institutions. By distributing power more evenly through different levels of government, decentralization reduces the risks associated with the centralization of power, such as corruption and inefficiency. It promotes a more participatory form of democracy, where citizens have greater opportunities to engage in governance through local elections, public consultations, and other mechanisms of civic engagement. For Serbia, strengthening its democratic institutions through decentralization is crucial for meeting the EU's political criteria for membership, which include adherence to the principles of democracy, rule of law, and human rights.

*In conclusion, Serbia's path to EU integration, viewed through the lens of decentralization, is also about adopting a governance model that values transparency, accountability, and the rule of law. The principles and practices of decentralization adopted by the EU provide a roadmap for Serbia to enhance its governance structures, address regional disparities, and nurture a more cohesive society. By aspiring to EU membership, Serbia is not only looking to join a union of states but is committed to a path of substantial governance reform and regional development, anchored in the values of democracy and subsidiarity.*

Through an in-depth analysis of the link between decentralization and the process of Serbia's integration into the European Union, it becomes evident that these processes are interconnected and together contribute to building a more democratic, efficient, and just society. Decentralization, as a fundamental principle that encourages the transfer of authority from central to local levels of administration, not only enhances local self-governance but also allows for better alignment with the standards and practices of the European Union.

Serbia's integration into the EU is a strategic goal that entails not only economic and political reforms but also profound changes in the way the country is governed, where decentralization plays a key role. The European Union, with its established principles of subsidiarity and promotion of local self-government, provides a framework and incentives for decentralization processes in Serbia, emphasizing the importance of local initiatives and citizen participation in decision-making.

Through the EU accession process, Serbia commits to reforms that include strengthening local institutions, greater transparency and accountability in governance, and the promotion of human rights and democratic values at all levels of government. These steps not only align with the goals of decentralization but also contribute to creating an inclusive society where every citizen has the opportunity to participate in processes that directly impact his or her life.

In conclusion, Serbia's path to membership in the European Union is simultaneously a path towards deeper decentralization. This process not only represents an opportunity to enhance local self-governance and democracy but also to create a society where the rights and well-being of every individual are the central goals of governance. Integration into the EU and decentralization are, therefore, complementary processes that together lay the foundations for Serbia's progress towards a modern, democratic, and prosperous society.

## Findings and Results of Previous Research on Decentralization Conducted by the National Coalition for Decentralization

The National Coalition for Decentralization represents a civil society organization that is one of, if not the most relevant entity dealing with the study and advocacy of decentralization in Serbia. The importance of the National Coalition for Decentralization in the academic and practical spheres of decentralization cannot be overlooked. Their work, recognized and valued on the international stage<sup>28</sup>, contributes not only to theoretical considerations of decentralization but also to concrete changes that promote greater transparency, better governance, and stronger democracy in Serbia and around the world.

The success of the National Coalition for Decentralization's work and achievements is best illustrated by the fact that the University of Pennsylvania has recognized the NKD from Niš as one of the most relevant research organizations in the fields of transparency and good governance for three consecutive years on its global list of recognized organizations<sup>29</sup>. Due to all these facts, the findings and results of NKD research are taken as the most relevant for the preparation of this document.

### Research: "Do Citizens Have Power?"

The National Coalition for Decentralization, in partnership with organizations CRTA, the Belgrade Centre for Security Policy, and Partners for Democratic Change, conducted a program titled "Citizens Have Power," which included a study called "Do Citizens Have Power?" published in 2022.

This research was conducted with the aim of examining the challenges of public administration reform and increasing citizen participation in decision-making from various angles and perspectives. It also considered identifying problems in different regions and local government units. The phrase "from various angles" means that the opinions of citizens were researched on the same topics and views on regions and local governments, while on the other hand, the views and opinions of representatives of the local government units where the research was conducted were also examined.

The research<sup>30</sup> was conducted using a combined methodology in 20 local government units (LGUs), cities and municipalities, geographically distributed across four regions:

- In the region of western and central Serbia, in seven local government units: Valjevo, Kruševac, Kragujevac, Novi Pazar, Požega, Prijepolje, Kraljevo;
- In the region of southeastern Serbia, in five local government units: Niš, Pirot, Zaječar, Svrlijig, Leskovac;
- In the region of Vojvodina, in six local government units: Indija, Novi Sad, Bela Crkva, Sremska Mitrovica, Zrenjanin, Sombor;
- In the region of Belgrade, in two local government units: Novi Beograd and Stari Grad.

---

<sup>28</sup> Read more: <https://www.ngportal.rs/nkd-ponovo-na-listi-najboljih-svetskih-istrzivackih-organizacija/>

<sup>29</sup> Read more: <https://nkd.rs/aktuelno/nkd-opet-na-listi-najboljih-svetskih-istrzivackih-organizacija/>

<sup>30</sup> More about the methodology and other specifics, including the research results, can be found at the following link: <https://nkd.rs/socioekonomska-istrzivanja/gradanima-moc-oduzima-centralizacija-i-korupcija/>

More specific findings of the research, concerning the challenges in the regions and local government units, can distinguish three levels of challenges/problems: individual problems in different communities, more complex (structural problems) shared by multiple communities, and ultimately problems that actually represent the causes of not solving all other problems.

1. Individual, in different communities: At the first level, citizens mention maintaining cleanliness, occasional problems with heating, stray dogs, accessibility for people with disabilities, lack of cultural content, poor public transport, unkempt parks and/or playgrounds for children, tree cutting, dug-up streets, etc. Each community has its characteristic challenges/problems, but it is clear that these, although significant and important for daily life, could be resolved in a relatively simple manner.
2. More complex challenges, common to several communities: At the second level, problems/challenges shared by several communities, if not all, are recognized. These are more complex problems that require a deeper understanding of the causes and the establishment of a longer-term strategy for their resolution. This group highlighted issues such as the economic situation, construction of reliable infrastructure (water supply, sewage, electrical system, municipal system), urban planning—lack of or non-compliance with plans, pollution (especially air and water pollution, but also landfills), and insufficient development of rural areas.
3. More complex challenges, common to several communities: At the second level, problems/challenges shared by several communities, if not all, are recognized. These are more complex problems that require a deeper understanding of the causes and the establishment of a longer-term strategy for their resolution. This group highlighted issues such as the economic situation, construction of reliable infrastructure (water supply, sewage, electrical system, municipal system), urban planning—lack of or non-compliance with plans, pollution (especially air and water pollution, but also landfills), and insufficient development of rural areas.

The same inquiry was also posed to local government representatives, and interestingly, common points were found in their responses. Like the citizens, local government representatives recognize the following.

1. Individual, in different communities: This is the level of problems that, as with citizens, vary from community to community: unpaved streets, lack of cultural content, necessary renovations of schools, cultural centers, problems that arise when trying to solve traffic, parking zones, and similar.
2. More complex challenges, common to several communities: To a greater extent than citizens, local government representatives emphasize these second-order problems, i.e., more complex, and which seem to be the same for several communities. Interestingly, many of them mention depopulation and the departure of people, which citizens did not mention, but also mention economy, i.e., employment, municipal system, infrastructure, urban planning



(difficulties when starting to solve problems), pollution, and difficulties in solving challenges in rural areas..

3. Fundamental challenges, or causes of problems: When it comes to the third level, almost all LGU representatives highlight difficulties in communication with citizens, or state that they are trying, but that citizens are not interested, do not use existing communication channels, do not know what and whom to ask, do not know how to find information that is available to them. Representatives of local governments talk about citizens who are not interested in getting involved in solving problems, as they often point to them, but are not ready to offer possible solutions; they also note that citizens often are not aware that solving some problems is very complex. What stands out, perhaps even more so than with citizens, is centralization, because it implies a lack of money, i.e., budget to solve problems in the community.

### Similarities and differences in the perception of challenges in the community

The table below shows the matches, that is, the differences between the opinions of citizens and the opinions of LGU representatives.

PERCEPTION OF CITIZENS	PERCEPTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT REPRESENTATIVES
INDIVIDUAL CHALLENGES/PROBLEMS	
Public hygiene, occasional heating problems, stray dogs, accessibility for people with disabilities, lack of cultural facilities, public transport, parks, children's playgrounds, unsystematic tree cutting, and unpaved streets.	Unpaved streets, lack of cultural facilities, renovation of schools, cultural centers, dog shelters, problems that arise when trying to solve traffic, and parking zones.
MORE COMPLEX CHALLENGES/PROBLEMS, USUALLY COMMON TO MULTIPLE COMMUNITIES	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economic situation;</li> <li>• Construction of reliable infrastructure;</li> <li>• Urban planning – non-existence or non-compliance with plans;</li> <li>• Pollution - especially air, water, landfill;</li> <li>• Insufficient development of rural areas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economic situation;</li> <li>• Infrastructure - old, requires large investments;</li> <li>• Urbanism - problems with attempts to solve them;</li> <li>• Pollution - water, landfills;</li> <li>• Difficulties in the development of rural areas;</li> <li>• Depopulation, departure of people, brain drain, insufficient newborns;</li> </ul>
CAUSES OF CHALLENGES/PROBLEMS	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Self-governments' lack of interest in the real problems of citizens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Citizens' lack of interest in solving the problem</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incompetence of people who are in positions to solve certain problems</li> <li>• Non-transparency, failure to respond to citizens' requests and lack of information as related problems</li> <li>• Corruption</li> <li>• Absence of a strategy for community development (related to the non-utilization of the potential of individual communities)</li> <li>• Party affiliation, the feeling that LGU representatives are responsible to the party and not to the community they lead</li> <li>• Centralization</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Citizens do not understand what problem solving entails (more complicated than they think), and occasionally point to problems but do not offer solutions</li> <li>• Citizens do not use existing communication channels, they do not understand which channels they should use for what</li> <li>• Citizens are not aware that it takes time to systematically solve problems</li> <li>• One-sidedness, there is no awareness among officials that we are a citizen's service</li> <li>• Centralization</li> </ul>
---	--

In accordance with the identified problems that were found in this research, in the segment of this Proposal that concerns concrete recommendations for the Development Plan of the Republic of Serbia, concrete proposals will be found in order to overcome some of the identified problems and obstacles, which concern an even regional development and decentralization.

### Report on the monitoring of public administration reform at the local government level<sup>31</sup>

The National Coalition for Decentralization, in partnership with the Center for European Policies (CEP), where the Center for Balanced Regional Development and Ecological Center Stanište are also partners, created a unique methodology and implemented the project "Monitoring Public Administration for Better Local Governance - I monitor," within which an extensive study titled "Local PAR Monitoring - Report on Monitoring Public Administration Reform at the Local Level of Government" was produced.

The research was conducted in 17 local government units from December 2021 to August 2022. The monitoring covered six areas and 14 principles of public administration, and the situation was assessed through 12 indicators that track these areas and principles. The research was conducted in seven cities (Niš, Subotica, Prokuplje, Vršac, Užice, Novi Pazar, and Valjevo), nine municipalities (Aleksinac, Vlasotince, Bečej, Odžaci, Aranđelovac, Despotovac, Ivanjica, Tutin, and Koceljeva), and one city municipality (Zvezdara). Although this research focuses on public administration reform from the perspective of local government and the local level of government, one segment of the research was directed at local development, accompanying local development policies, and planning documents, as well as problems occurring within this research segment.

The results showed that out of the 17 municipalities in focus, only 5 adopted some form of planning document dealing with local development—most often within overarching strategies of local

<sup>31</sup> More about the methodology and other specifics, as well as the research results, can be found at the following link: [https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/12/CEP\\_Lokalni-PAR-monitor\\_2022\\_v8\\_web.pdf](https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2022/12/CEP_Lokalni-PAR-monitor_2022_v8_web.pdf)

development. In the remaining 12 local government units covered by the monitoring, not a single planning document was identified, and there are no strategies for local development, sustainable development, or other similar documents.

A positive example that could represent a potential solution, and whose solutions could be included as an obligation for local government units in the Development Plan of the Republic of Serbia, is the example of Užice. In Užice, a Partnership Forum was formed as a consultative body responsible for the preparation, development, and monitoring of the implementation of the Užice City Development Plan 2021–2028. The forum is an instrument for consultations for drafting the document, as well as for creating partnerships in the local community. Members of civil society organizations are included in the Partnership Forum. More details can be seen in: Report on the State of Local Administration: City of Užice (<https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-stanju-lokalne-uprave-opstina-uzice/>)

One of the identified problems in this research, which was also evident in the previously mentioned study, is the participation of citizens or their involvement in creating local policies, including what is crucial for the development of a community, namely local plans and/or development strategies. These claims are confirmed by the results of citizen surveys during street actions, online questionnaires, and a prize competition in which citizens from almost all cities and municipalities in Serbia participated.

Survey results indicate that the majority of Serbian citizens do not participate in shaping decisions in their cities and municipalities. Nearly 90% have never participated in shaping any decision of local government (89.10%). The largest number of respondents indicated that they did not know they could participate (27.19%) or were not informed about the public discussion (27.23%). On the other hand, only 13.54% believe they do not have enough knowledge to participate, while a quarter of respondents (25.41%) are not interested. Respondents who positively responded regarding participation in decision-making (10.90%) stated that they had made suggestions and participated in the work of some bodies, participated in surveys, or at public discussions.

The most common acts and processes in which citizens participated include: participation in public discussions during the development of local action plans for youth, the development of urban and spatial plans, the preparation of local economic development strategies, the preparation of municipal development plans, decisions on paving roads, and introducing gas pipelines, etc. Only 7.63% of citizens believe they had the opportunity to be involved in deciding the municipal or city budget. A certain number of citizens pointed to their own civic initiatives at the community level related to infrastructure, ecological activism, street lighting, gas pipelines, sewage networks, carrying out organized petitions for traffic changes, changing street names, etc. These problems can also be methodologically or systematically identified using the research methodology of vital signs analysis of the local community (original name in English: Vital sign analysis), which will be included as one of the NKD's proposals for the Development Plan of the Republic of Serbia. More about this proposal can be read in the following chapters of this Proposal.

However, a greater number of respondents among those who participated in decision-making processes in some way marked their experience as negative. Among the negative impressions, it stands out that public consultations were held just to fulfill the form, and that citizens and civil society representatives were only formally invited to participate in creating the act. A certain number of

respondents agree in the view that everything is pre-created by professional services of local administration, by order of members of city or municipal councils, while city or municipal assemblies are just voting machines, and that citizens have no influence. The perception that participation had no impact on the decision-making process led to citizens not participating in subsequent processes.

The development plan should open additional opportunities to correct and overcome the shortcomings identified by the respondents of this research. When drafting guidelines and provisions to be included in the Development Plan, it would be desirable to also include those guidelines related to the adoption of accompanying documents, which should result from this Plan, as the current Law on Regional Development anticipates. This refers to regional development strategies, as well as local development strategies, and local action plans for local government units, whose guidelines should, among other things, be found in this Plan. When we say guidelines<sup>32</sup>, it is not only about normative guidelines but also strategic guidelines whose adherence would represent an aspiration to achieve national interests regarding the National Plan for Regional Development of Serbia. More specific proposals that have emerged, based on this research, will be found in the section of this Proposal that is focused specifically on the concrete proposals that this Proposal sends.

## **Concrete proposals for the equal regional development of Serbia and improvement of the decentralization process in Serbia**

The specific proposals that will be found in the rest of this Document can be categorized and divided into several different groups.

Initially, the following will be presented:

- Proposals for Analysis/Research:
  - These proposals pertain to conducting research (which is currently not carried out and has not been conducted in Serbia) that will focus on continuous, frequent, and sustainable data collection. Based on this data, new normative frameworks related to the theme of equal regional development and decentralization will be developed, promoting data-driven decision-making;
- Proposals for Normative Solutions:
  - These proposals relate to regulation and the creation of legal acts, in terms of amending and supplementing existing laws, adopting new laws, drafting special legal acts, policies, and other documents that will bring progress at the legal system level and open new potentials for enhanced regional development.
  - They will be unified and an integral part of the Strategic Proposals;
- Strategic Proposals:

---

<sup>32</sup> Normative guidelines are regulated by the Decree on the structure, methodology of development, the method of harmonizing development documents, the method of conducting public hearings, as well as the method and deadlines for public inspection of development documents of regional development ("Official Gazette" No. 05/2011).

- This category of proposals covers everything that does not fall into the first two categories.

Regarding the fundamental principle on which this Proposal is based, namely the principle of decentralization, the proposals can be divided into those that come from the three basic elements of decentralization:

- Proposals for Administrative Decentralization;
- Proposals for Fiscal Decentralization;
- Proposals for Political Decentralization.

## Proposals for Analysis/Research

Analyses and research, as well as the communication of their specific results in the form of public announcements, open databases accessible to all citizens of the Republic of Serbia, and the visualization of these results, as well as the creation of citizens' guides for the use and application of these results, directly affect the first goal of decentralization "Ensuring citizen participation in decision-making (principles of participatory democracy and transparency)" mentioned in the description of decentralization for this document.

One of the first analyses, which is very specific and primarily necessary to see the bigger picture and deeper roots of problems in local communities, is the Vital Signs Analysis.

### Vital Signs Analysis:

The regional development planning process in Serbia is based on the provisions of the Law on Regional Development ("Official Gazette of the Republic of Serbia" No. 51/2009 and 30/2010, hereinafter: the Law), and its subordinate acts, primarily the Regulation on the structure, methodology of preparation, method of aligning development documents, method of conducting public discussion, and method and deadlines for public inspection of regional development documents ("Official Gazette of the Republic of Serbia" No. 15/2011), and the regulations establishing a single list of development levels of regions and local government units and the Strategy for Regional Development of the Republic of Serbia for the period 2007 to 2012 with an action plan.

### Understanding Development:

Certainly, understanding a territorial unit requires a systematic multi-criteria monitoring. To date, neither on the national nor on the subnational levels of governance has a general information system with high-resolution data been developed that allows an in-depth understanding at territorial levels smaller than the local government unit (e.g., community level). The degree of regional development is calculated using the national average of gross domestic product per capita while the development level of LGUs is determined using basic and corrective indicators of economic development of LGUs expressed through the sum of wages and pensions in LGUs and LGU budget revenues excluding funds received from another body due to emergency circumstances, expressed per capita. In addition to these economic criteria, there are also demographic decline or growth, unemployment rate, and population density<sup>33</sup>. These and similar indicators end at the municipality (LGU) level, which in most cases does not provide a deeper understanding of the uneven development of local communities that are organized at territorial levels smaller than the LGU. Consequently, due to the lack of instruments for measuring vital community elements, in addition to the trend of uneven regional development, a trend of uneven development at the LGU level is also evident throughout Serbia.

Also, it is important to note that every element of development has its spatial dimension, and defining any development mechanism and decision-making process is never spatially neutral. Denying the spatial component even locally can lead to depopulation, stagnation, and lagging behind in suburban settlements. Thus, although territorially close to developed parts of LGUs, some settlements remain

---

<sup>33</sup> Section 3, paragraph 1,2,3 point 1),2),3) of the Regulation on determining the methodology for calculating the degree of development of regions and local self-government units ("Official Gazette of RS", no. 68/2011)

populationally uncovered, and their resources and infrastructure underutilized. At the same time, the pressure on the central territories of LGUs increases, leading to new challenges for development in social, economic, and environmental spheres.

Based on the foregoing and a preliminary analysis of the situation in this area for the purposes of defining this research, the following has been determined: 1) aside from individual actions and activities through one-off grant projects, there is no record of a systematic approach to analyzing the vitality of local communities; 2) there are no data on a developed mechanism of local community communication towards decision-makers based on systematized data (other than various types of public discussions at which suburban residents are never explicitly invited), 3) there is no general information system for monitoring community development progress. These conclusions also define the problem of this unique research/analysis: creating a spatial information database for monitoring the vitality of local communities.

To simplify, vital signs in a local community can be infrastructural facilities, schools, post offices, clinics, etc.

#### **Goal of Vital Signs Analysis/Research:**

The main goal of this research is to create a spatial information database for monitoring the vitality of local communities that will serve to calculate the vitality index of communities, conduct a multi-criteria comparative spatial analysis of individual indicators, extract spatial patterns and connections, all with the aim of making more thorough and well-founded local policy decisions. Proposals for forming such a database can use open-access software QGIS 3.4.6 (for forming vector coverage of defined community territories and spatial analysis) and PostgreSQL (for creating a relational database).

In territorial terms, this research should cover all types of local communities, from the largest to the smallest, thus cities, municipalities, local communities, rural areas. For each settlement, attributes that match predefined criteria for describing community vitality should be created. Once created, the database should allow for later upgrades when new data become available.

Results to Aim For in Such Research:

- Defining basic indicators of community vitality;
- Collecting indicator values;
- Creating a spatial and relational database based on analyzed criteria;
- Multi-criteria analysis and extraction of spatial clusters;
- Creating a spatial index of community vitality publicly accessible to all citizens of the Republic of Serbia, either through internet presentations or through traditional access to documents.

This formed database will enhance the capacity of all stakeholders to evaluate community progress in an informed way, propose new measures for further improvement of the situation, and actively participate in creating future and monitoring existing local public policies.

Concrete results:

- Established spatial and relational database that will provide new insights into understanding local communities. This database would allow for continuous examination of community conditions and needs that affect the quality of life of citizens, representing a practical tool that

will enable the collection, analysis, and presentation of data on various social areas and thus further develop initiatives that will contribute to the improvement of local communities. This database has the potential for expansion, so in the future, settlements in the territory of districts and beyond can be added, and more complex analyses can be performed.

- Conducted comparative analysis of representative local government units by categories they belong to – cities with cities, municipalities with municipalities, etc. The analysis would enable the determination of the current state at a given moment, which would further set the basis for comparison and monitoring of progress for each subsequent research period (consider that this research should be conducted every two or three years, both because of data updates and because of the possibility to monitor the development of local communities in "real-time")
- Systematized database of indicators for further development of the base and as a basis for creating practical tools for local communities for writing community development action plans (example: a citizen's guide to using the results of vital signs analysis; a practical manual for local government decision-makers for creating local action plans/development strategies)
- The research will serve as a basis for monitoring and improving public policies at the local level by the public authority responsible for monitoring and creating public policies at the local level.

How this analysis can be implemented and created through a description of more specific steps/activities:

- Creating vector bases for territorial units that are the focus of the research;
- Defining a set of basic indicators that will be monitored within this research and additional sets of indicators that the organization will further deal with through its project activities;
- Analyzing available data sources;
- Data collection (fieldwork);
- Data standardization and verification;
- Creating a relational database;
- Filling the database;
- Conducting multi-criteria analysis;
- Calculating the vitality index of communities for each unit separately in the territory of the entire Republic of Serbia;
- Writing reports and communicating results with the public, especially in local communities through local and national media;

It is of utmost importance that this research is conducted at least every two or three years, depending on economic factors that should be calculated before developing the methodology of such comprehensive research, where both economic interests and the interests of local community residents or all citizens of the Republic of Serbia would be considered, given that this research would have a multi-purpose character.



## Decentralization Index

The Decentralization Index is already being implemented in the EU by the European Committee of the Regions (ECOR) through its Division of Power platform. This index provides an overview of the various levels of institutional and fiscal decentralization in all EU countries, (potential) candidates, and Eastern Partnership countries, including an analysis of Serbia. The index displays the legal bases for different governance structures in the countries studied. Quantitative and qualitative data allow for interstate comparisons in the most important policy areas of decentralization and equal regional development within member states. The platform, with its tools (for example, an interactive map), provides additional information about multi-level governance systems and subsidiarity mechanisms in each country included in their database (see the example of Serbia<sup>34</sup>).

This interactive tool, with perspectives on different dimensions of decentralization (political, administrative, and fiscal) in 27 EU member states, allows for observing the degree of decentralization within a country at the local and regional levels, as well as comparisons among member states. Indicators for determining the level of decentralization were developed through a special study, taking into account existing data from the Division of Powers portal, including legal bases for different governance structures in member states.

The index covers multiple categories or areas of governance, at the level of which the degree of decentralization is checked by areas. There are mandatory areas for checking and optional areas for checking.

<p>Required fields are:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Transport;</li><li>• Employment;</li><li>• Social policy;</li><li>• Education;</li><li>• Professional training;</li><li>• Youth and sports;</li><li>• Culture;</li><li>• Health care;</li><li>• Trans-European networks;</li><li>• Economic, social and territorial cohesion;</li><li>• Environment and the fight against climate change;</li><li>• Energy;</li></ul>	<p>Optional fields are:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Agriculture;</li><li>• Fishing;</li><li>• Immigration and Asylum;</li><li>• Tourism;</li><li>• Civil protection;</li></ul>
---	--

For creating the methodology of this specific Decentralization Index, sources that can be seen in the accompanying table were used. Using certain parts of methodologies from the sources (see accompanying table), a unified methodology was created that led to this index.

---

<sup>34</sup> An overview of the situation in Serbia on the Division of power platform can be viewed at the following link: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Serbia.aspx>

Naziv izvora informacija	Godina	Broj država pokrivenih ovom metodologijom	Sistem ocenjivanja / ponderisanje	Broj indikatora u okviru ove metodologije
Local Autonomy Index (LAI) <sup>35</sup>	1990 - 2014	39	scale with 37 points, expert scoring	14 (of which 3 are composite)
Regional Autonomy Index (RAI) <sup>36</sup>	1950 - 2016	81	scale with 27 points, expert scoring	20 (of which 2 are composite)
AER Study (Assembly of European Regions) <sup>37</sup>	2009	29	Percentage scoring based on 23 indicators, assigned based on expert scoring and conducted surveys distributed to Local and Regional authorities	The questionnaire includes more than 100 questions, of which 67 were selected as relevant
Treisman, D, Defining and measuring decentralization (2002) - study <sup>38</sup>	N/A	154	The study uses data from different databases.	6
Fernando Do Valle, Comparing and Measuring Subnational Autonomy on Three Continents (2015) <sup>39</sup>	N/A	N/A	The study uses data from various databases and qualitative information	5
Ivanyna and Shah, Indicators of localization and decentralization (2014) <sup>40</sup>	N/A	182	The study uses data from different databases.	5
Martinez-Vazquez, J. & Timofeev, A. 2010, Decentralized measurements <sup>41</sup>	N/A	N/A	The study uses data from different databases.	5
OECD, Making Decentralization Work: A Handbook for Policymakers: A Handbook for Policy Makers <sup>42</sup>	N/A	N/A	N/A	60 (this publication includes guidelines focusing on different dimensions, eg capacity building at the sub-national level, coordination mechanisms). 60 of them were selected as relevant and included in the Decentralization Index list.

<sup>35</sup> Link to the index: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2021/self-rule-index-for-local-authorities-in-the-eu-council-of-europe-and-oecd-countries-1990-2020](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2021/self-rule-index-for-local-authorities-in-the-eu-council-of-europe-and-oecd-countries-1990-2020)

<sup>36</sup> Link to the index: <https://www.arjanschakel.nl/index.php/regional-authority-index>

<sup>37</sup> Link to the study: <https://aer.eu/subsidiarity-success-impact-decentralisation-economic-growth/>

<sup>38</sup> Link to the study: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/treisman.pdf>

<sup>39</sup> Link to the study:

[https://www.researchgate.net/publication/282402616\\_Comparing\\_and\\_Measuring\\_Subnational\\_Autonomy\\_across\\_Three\\_Continents](https://www.researchgate.net/publication/282402616_Comparing_and_Measuring_Subnational_Autonomy_across_Three_Continents)

<sup>40</sup> Link to the study: <http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2014-3/>

<sup>41</sup> Link to the study: [mainmenu \(researchgate.net\)](https://www.researchgate.net/publication/282402616)

<sup>42</sup> Link to the handbook: <https://www.oecd.org/regional/making-decentralisation-work-g2g9faa7-en.htm>

The iterative process described above achieved two things: first, it identified recurring similar themes in the indexes. Second, the progression between reviewing studies and information from the Decentralization Index (IDx) helped to refine the selection of the most suitable indicators because connections and common themes were identified between indicators that came from different index methodologies and focused studies. The iterative process resulted in a shortlist of indicators that were included in the index.

Additionally, extra indicators were created (which are not reflected in existing studies and methodologies) to better structure some of the information available in the IDx. During a careful examination of the IDx content, it became clear that sections like "Subsidiarity" and "Representation at the EU level" include information that can be structured around specific themes even though they are not in the direct focus of existing studies and indexes.

Furthermore, a selection of overview indicators was developed to provide basic structural information about each member state. They do not affect the level of decentralization but help users understand the basic governance structure of each country and contextualize the indicators.<sup>43</sup>

Dimenzija	Indikator	Izvor
General overview	State organization - example: republic or monarchy	Simply to indicate whether the country is federal or unitary. Information comes from OECD, IDx and CEMR sources <sup>44</sup> reports.
	Management levels (excl central government)	Eurostat and Local Autonomy Index (LAI) Eurostat and CEMR report
	Number of local self-governments	Eurostat
	Average population size according to the Index of Local Autonomy	Adapted indicators created specifically for the Decentralization Index
Political decentralization	existence of major changes in state administration structures	Adapted indicators created specifically for the Decentralization Index
	The legal basis for the principles of self-government	Adapted indicators created specifically for the Decentralization Index
	Representation of sub-national levels at the national level	Adapted indicators created specifically for the Decentralization Index
	The ability of a lower level of government to influence the legislation and policy making of a higher level of government	Adapted indicators created specifically for the Decentralization Index
	Sub-national levels establish and maintain direct relations with EU institutions	Created indicators specifically for the Decentralization Index
Administrative	Subsidiarity: To what extent are the local and regional dimensions taken into account during the subsidiarity control?	Created indicators specifically for the Decentralization Index
	Remaining administrative competences	Based on the LAI indicator, "institutional depth", with adapted indicators created specifically for the Decentralization Index
	The share of employment in local self-government in relation to the total number of employees in the administrative sector	Adapted indicators created specifically for the Decentralization Index
	Administrative supervision from the central level to the local level	Adapted indicators created specifically for the Decentralization Index

<sup>43</sup> Link to the official website: <https://cor.europa.eu/>

<sup>44</sup> CEMR - Committee of European Municipalities and Regions (eng. Council of European Municipalities and Regions)

Fiscal decentralization	Expenditure ratio	Decentralized measurements <sup>45</sup> and Eurostat
	Income ratio	Definitions based on the Decentralized Measurements study and Eurostat data
	Income autonomy	Definitions based on the Decentralized Measurements study and Eurostat data

The table below gives an overview of the indicators applied to realize the IDx. A more detailed version is available as a separate document that can be obtained from the European Committee of the Regions (ECOR).

For further clarifications on how the indicators were specifically created and adapted for the specific needs of this Decentralization Index, refer to the study "Developing the Decentralization Index for the Division of Powers portal of the European Committee of the Regions," authored by Kamil Boret, Marija Gančeva, Tugče Tugran, and Toni Zamparutti in 2021.

The Decentralization Index can be of vital importance for the process of equal regional development and the decentralization process of the Republic of Serbia. The shared information could serve as inspiration for creating such a comprehensive survey and analysis of the state of decentralization in the Republic of Serbia, of course, with adapted indicators that would be applied and adapted for the situation in Serbia. Data visualization, as can be seen on the website of the Decentralization Index of the European Committee of the Regions<sup>46</sup>, is an excellent opportunity to show all citizens of the Republic of Serbia how far the process has come and where there is room for improvement.

Conducting such a survey should take place every 2 to 4 years, to have a real picture of Serbia's progress on the path of decentralization as a prerequisite for equal regional development.

---

<sup>45</sup> Decentralizovana merenja, Martinez-Vazquez, J. & Timofeev, A. 2010

<sup>46</sup> "Developing a Decentralisation Index for the Committee of the Regions Division of Powers Portal"

## Normative and Strategic Proposals

NOTE: A large number of normative and strategic solution proposals are based on the past work and advocacy of the National Coalition for Decentralization (NKD), which are compiled in the NKD Advocacy Handbook by Mladen Jovanović. In addition to the proposals from this handbook, proposals resulting from other research conducted by NKD have also been incorporated, as well as proposals created during the preparatory period for the drafting of this document.

Explanations provided for each proposed measure represent a cross-section of the current and past state for each area for which specific proposals are given. Explanations are based on data from the Republic Statistical Office, the State Audit Institution, relevant ministries depending on the area for which proposals are given, while Eurostat is most often used for comparative statistical presentation.

Normative and strategic proposals are divided into 6 areas:

- Fiscal decentralization;
- Resource management;
- Equal regional development;
- Combating depopulation of smaller local government units and rural areas;
- Administrative (governance) decentralization;
- Political decentralization (electoral reform);

Each area contains a general proposal for measures, specific and concise recommendations on what needs to be done to fulfill the proposed measure, an accompanying explanation of the current and past state for the given area, and, finally, clear, specific, and concise proposals on how the proposals for the given area can be realized.

## Fiscal Decentralization

### Proposal for measures:

*Ensure financial security for local government units in Serbia and direct a higher percentage of total public money towards local governments.*

### Requirements to Fulfill the Proposal:

- Provide local governments with original revenues, increase the amount of income and expenses for local governments, and reduce the impact of central transfers on local budgets.
- Ensure that at least 20% of public money is directed towards the work of local governments in Serbia.

### Reasoning:

The results of previous research by the State Audit Institution conducted in 2022, as well as similar research over the past five years, indicate that local governments in Serbia, except for the City of Belgrade, are in a very precarious financial situation. Common symptoms include frequent account blockages of cities and municipalities, constant presence of budget rebalances, inability to collect planned/anticipated amounts in the budget, regular findings by the State Audit Institution on various irregularities and irregularities in spending at the local level, with many more examples if we delve deeper into the mentioned research and reports. All of this significantly reflects on the lives of people in local communities, on the condition of roads, garbage removal, provision of clean drinking and technical water, or a healthy environment, to which both citizens and representatives of local governments have pointed out in our above-mentioned research. What are the causes of these phenomena?

The income and expenses of local governments are extremely low compared to the European standard. Looking at the period of the last five years, taking 2020 as the median or reference value, the results are as follows. At the EU level in 2020, there is publicly available data from Eurostat<sup>47</sup>, showing that 22% of public money is spent through local governments, while in Serbia that year, according to results seen through the Public Finance Bulletin<sup>48</sup>, this percentage is only 13.7% and includes budgets of local governments, the City of Belgrade, and the Autonomous Province of Vojvodina<sup>49</sup>. When we include the middle level of government at the EU level, the average comes out to almost 35%. Therefore, the ratio of European allocations to allocations in Serbia is 2.7:1. A more detailed look at the data from the EU indicates that the largest allocations for local government are in the Scandinavian countries – precisely those we refer to when talking about examples of democratic political systems and social relations. Denmark, Sweden, Finland, and Norway allocated 46% of public money for the work of local governments in 2020. This trend in Serbia remained almost unchanged until April 2023.

---

<sup>47</sup> See the data on the publicly available Eurostat database, at the following link:

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov\\_10a\\_main/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_main/default/table?lang=en)

<sup>48</sup> Public Finance Bulletin, Ministry of Finance of the Republic of Serbia, Belgrade, 2021.

<sup>49</sup> The Public Finance Bulletin makes a distinction between the term "local level of government" and "local self-government". The local level of government includes AP Vojvodina, and the term "local self-government" only includes cities and municipalities without AP Vojvodina. Therefore, when the report indicates that 13% of public money was spent by the local level of government, this data INCLUDES local self-government units and AP Vojvodina.

For the mentioned five-year period in Europe, only Malta, Cyprus, Greece, Ireland, and Luxembourg allocate less money for local governments.

If we take a deeper look, from 2011 to 2020, for comparison, at the EU level, allocations for local government increased from about 1300 billion euros to 1560 billion euros (an increase of about 20%). What about countries in the region? Croatia increased its allocations for local from 5.2 billion to 7.1 billion, Greece hardly changed anything, Bulgaria nearly doubled its allocations for local (from 2.7 billion to 4.5 billion), and Slovenia increased from 3.4 to 4.2 billion. Unfortunately, we do not have comparative data for Serbia for this period due to a lack of verifiable and comparable data on amounts in 2011.

If we look at the main sources of income for local governments in Serbia:

- Personal income tax (primarily income tax – 74% of this tax remains with the local government). This revenue accounted for 49% of the revenues of all local governments in Serbia in 2020. Income tax makes up the largest part of this money, which is a total of 40% of local budgets;
- Property tax. This income makes up 20.4% of the revenues of local governments in Serbia in 2020;
- Central government transfers. This revenue also makes up 20.4% (the same percentage as property tax) in 2020. However, in smaller and less developed municipalities, transfers sometimes exceed 40 and 50% of local budgets.

Personal income tax does not fall under the original revenues of local government because the local level of government has no influence on its formation. In 2017, a law was enacted that reduced the allocation from income tax for local governments, and we found that these revenues represent one of the largest shares of income for local government units. Local governments did not participate in making this decision, and at the same time, we did not have a National Development Plan that local government units could refer to – one of the potentialities of this National Development Plan should be oriented towards this issue (i.e., preventing the recurrence of such a harmful situation for local governments). The state then gave, but also fulfilled the promise that this "minus" would be covered by central transfers. However, central transfers are completely controlled by the central government, which is subject to political will that could be unfavorable to local governments.

The problem of transfers from the central level to the local, apart from potential political abuse (regardless of the political structure in power), is also the excessive reliance of entire municipalities on this source of income. For example, in the municipality of Doljevac in 2020, as much as 40% comes from transfers from the central level, while only 4.7% comes from property tax – this kind of disproportion puts local government units in a very dependent position and severely affects the autonomy of the local level of government. These municipalities cannot perform the basic function of local government in accordance with Article 12 of the Constitution of the Republic of Serbia ("Official Gazette of RS", no. 98/2006 and 115/2021) – to be a limitation of state power, because essentially their work depends on central transfers.

Given that over 70% of the regulations that are adopted in the process of joining the EU need to be applied at the local level, we can safely say that the success of European integration will realistically depend more on the capacity and resources of local governments than on the negotiating abilities of central authorities.

Because of all the above, the following concrete steps are suggested to overcome some of the identified problems.

### **How can proposals for fiscal decentralization be realized?**

They can be achieved through a series of policies proposed for implementation of the outlined, and the policy proposals are as follows:

- Ensure that as much public money collected from local government units as possible remains with the local government units. There is no need to increase taxes and other charges for citizens – there is enough public money, and it just needs to be ensured that a greater portion remains at the local level. One way to definitely influence the realization of this proposal is to reinstate regulations that ensured that the entire amount of income tax remained in local budgets, according to the place of residence of the employed.
- Ensure regular informing of citizens about property tax debt, through regular notifications about other communal obligations, via e-government, as well as direct letters and enhanced communication of tax services to citizens. This will also increase the rate of property tax collection. Local governments can improve the existing progressive taxation system by making property owners with a larger number of properties pay progressively higher taxes with each additional property they own, while this measure can also additionally affect the real estate market.
- The remainder of the money up to 20% of public revenue can be secured from other sources, potentially also by allocating a portion of VAT for the needs of local government according to the place of consumption (not according to the seller's headquarters).
- Central transfers should be awarded according to an improved key of the level of development of municipalities automatic transfers. It is necessary to perform a comparative review/analysis with countries in the Region, with the Visegrad Group countries and other EU member states that are historically, sociologically, and politically closer to Serbia in terms of having had similar or the same circumstances in the past 30 years, as Serbia has at this moment.
- Establish the practice of creating citizen guides through decisions on the budget and decisions on the final account of local governments;
- Improve the process of planning budget revenues and expenses, so that deviations during the same fiscal year should not exceed 15% of what is provided by the local budget.



## Resource management

### Proposal for measures:

*Decentralize resource management and ensure local and regional development based on sustainable resource utilization.*

### Requirements to Fulfill the Proposal:

- Ensure full participation of local communities in decision-making about the management of natural and other resources within their local government jurisdiction.
- Provide a decision-making system that ensures a balance between economic interests and environmental protection interests at the local, regional, and national levels.
- Establish normative frameworks for creating inter-municipal cooperation through the initiation of inter-municipal (joint) public authorities or enterprises, especially for those local government units with insufficient capacity and resources to fulfill some of the basic functions of their existence or to provide services of vital importance to the community.

### Reasoning:

Eastern Serbia, one of the most exploited regions in Serbia regarding resources like precious metals, remains on the brink of poverty, even though this region, according to the 2022 census, only sees a decrease in population.

Starting with the mentioned ores, it is a fact that Serbia has one of the lowest mining royalties in Europe<sup>50</sup>. The amount of the mining royalty is determined by the republic authorities, so low royalty rates directly affect the revenues of local governments. Specifically, 60% of the mining royalty goes to the republic budget, and 40% to the budget of the local government where the exploitation occurs<sup>51</sup>. In Vojvodina, the distribution is different – 50% goes to the republic budget, 10% to the provincial, and 40% to the local. In 2008, the republic authorities granted GazpromNeft a privilege and reduced the already low mining royalty to just 3%. This move directly jeopardized the economic interests of local communities without any consultation with them. Naftna industrija Srbije (owned by GazpromNeft) is today the company with the highest profit in Serbia<sup>52</sup>, and the municipality of Kanjiža, for instance, earns only about 750,000–1,200,000 euros per year from mining royalties. If it applied the mining royalty rates in Europe (Croatia 10%, Slovenia 18%, Romania 12%, Russia 22%, more developed EU countries 25–30%), the municipality of Kanjiža would earn annually between 2.5 and 7.5 million euros. This specific example shows how national laws are not aligned with national interests, where national interests must be adapted to local interests. Remember, laws and institutions are in service of the people, not the other way around, and this principle should guide the new National Development Plan of the Republic of Serbia. Another problem is that companies themselves calculate the quantity of extracted raw materials when reporting for the payment of mining royalties and that the state has not achieved adequate control over this process. Revenue from

---

<sup>50</sup> LAW ON FEES FOR THE USE OF PUBLIC GOODS: Amendments to the Law to increase the amount of mineral rent, Paragraph Lex, 2021, see link: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/250121/250121-vest8.html>

<sup>51</sup> Article 26, paragraph 1 of the Law on Fees for the Use of Public Goods ("Official Gazette of the RS", no. 95/2018, 49/2019, 86/2019 - harmonized din. iz., 156/2020 - harmonized din. iz., 15/2021 - adjusted din. and 15/2023 - adjusted in dinars.)

<sup>52</sup> Turnaround in the list of the most profitable companies in Serbia, PC press, 2020, see link: <https://pcpress.rs/preokret-na-listi-najprofitabilnijih-kompanija-u-srbiji/>

mining royalties currently does not make up a significant part of the republic budget, and how could it when the mining royalty is the lowest in Europe, however, the greatest burden of "favorable conditions for investment" is actually borne by local communities, as their standard of living is worse, and local governments cannot influence this because they do not earn enough funds to compensate for the reduction of the same.

If we analyzed forest and water management, we would come to similar data. The enterprise "Srbijašume" manages 72.5% of the protected territory in Serbia. Only 27.5% of the protected territory is managed by local municipal companies, tourist organizations, hunting associations, citizens' associations, and private companies. The largest part of nature parks is located in southern and eastern Serbia (56.8%), the poorest statistical region in Serbia<sup>53</sup>. Why can't the local benefit economically from this area? The exclusion of the local has two causes – institutional and political. Although the law provides the possibility for local actors to be managers, this does not happen in practice. On the other hand, the previously described problem of centralization of political life pushes local decision-makers into "obedience" in relation to power centers even when local actors have the authority to make decisions. A strong private interest of people close to central authorities, confirmed through the thesis of a "captured state" in the European Commission report, is an additional factor that excludes the local population and economy from the possibility to benefit from the use of local resources.

Several examples from Europe, where such problems were solved decades ago, are related to resource management, especially in municipalities where there is a lack of resources or capacity.

#### **Example of the Swedish Model<sup>54</sup>:**

In recent decades, Swedish local government units have embraced the concept of mutual cooperation as one of the vital ways to address the challenges posed by the increasingly voracious demands of local communities and the ever-scarcer resources. Initially, the importance of inter-municipal cooperation and resource sharing was recognized by the academic community from various academic disciplines, including economics, management, and political sciences. Then, a natural sequence of events followed in a democratically conscious and highly decentralized country, and that is that the potential benefits of cooperation attracted both the public and private sectors, inspiring additional efforts in inter-sectoral cooperation, all with the goal of promoting even regional and local development.

There was extensive discussion about the joint efforts of local governments in Sweden, guided by the realization that fulfilling obligations and missions is becoming increasingly complex. This is also encountered by local government units in Serbia on the path to EU membership, as we could see through the previous sources cited in this document. Numerous tasks that require different jurisdictions often leave small municipal organizations fragmented and less profitable. In response, municipalities in Sweden have turned to initiatives for inter-municipal cooperation, which represented a counterweight and an alternative to structural changes such as merging (enlarging) municipalities (actually, this represented resistance to centralization at the local level). The goal is to

---

<sup>53</sup> Newsletters: Stara planina modeled after Provence, National Coalition for Decentralization and Association Stara Planina, see link: <https://nkd.rs/publikacije/bilteni-stara-planina-po-uzoru-na-provansu/>

<sup>54</sup> Managing Public Services: Making Informed choices), Irvine Lapsley, Ola Mattisson, 2022;

achieve economies of scale through improved cooperation in specific areas that have shown deficiencies, preparing local governments to face sectoral challenges.

Historically, joint efforts among Swedish municipalities mostly involved temporary resource sharing enabled through networks for information and expertise exchange. However, increasing societal pressures required far more organized approaches. Cooperation was initially viewed as an alternative to competition (competitive market) and privatization during the 1990s. Thus, it began by ensuring some material benefit. However, the focus in recent years has shifted towards ensuring capacity for adequate management of operations at the local level, and this trend has shifted to a more altruistic approach – how can it truly help citizens (taxpayers). On the other hand, redirecting to fulfill and meet as many services as possible for citizens, especially in a rapidly evolving environment, requires much more resources, capacity, staff, expertise. What was foreseen turned out to be true, as many municipalities now struggle to fulfill their obligations due to a lack of financial and human resources. Therefore, cooperation emerged as a way to overcome the new challenges.

To achieve significant progress in providing an effective response to new challenges, the local sector emphasizes the importance of increased horizontal cooperation (example: municipalities with municipalities or local communities with local communities). The system of informal association (local name: "loose cooperation") became outdated when it came to medium or larger ventures – thus the system that worked on the basis of goodwill was outdated and there was a need for an alternative; instead, a more formalized merger and creation of joint funds, i.e., uniting resources to take responsibility for tasks that municipalities previously managed individually, most often very unsuccessfully, is necessary. What is stated as the motives for initiating reform in inter-municipal cooperation are increased efficiency and more effective resource management. Creating better conditions for development and renewal was also a common motivation. The National Plan can develop an enabling environment for creating a similar business model and cooperation among municipalities in Serbia.

However, in the 21st century, the need for competencies, skills, and knowledge emerged as a central motive for initiating an even greater degree of inter-municipal cooperation. As the process of depopulation is generally present in Serbia, municipalities in Serbia that are affected by a lack of people, and thus competencies and skills, can adapt this model of cooperation to overcome this mapped problem<sup>55</sup>. Sweden has a slightly different problem, where local governments struggle to attract and recruit qualified staff, who increasingly opt for the private sector. For this, it is necessary to establish larger organizations (public authorities of a larger scale), which would be formed by two or more local government units, where these organizations would be established with a broad spectrum of activities, and at the same time represent an opportunity to offer attractive job opportunities (jobs) that would appear attractive to experts from various fields, but also to young people who will potentially stay in those municipalities. How new staff can be reached, which can potentially lead to the development of innovations in the given environments, and then solutions for overcoming the specific problems that local government units encounter, can be considered.

The effects here can be viewed in two ways: the first is employment and attracting highly qualified people who would direct their expertise to advancing local government, while the second effect is

---

<sup>55</sup> More detailed explanation in the section "Fighting against the depopulation of small-scale local self-government units and rural areas" of this document

certainly cost-effectiveness, given that more municipalities would participate in educating such extensive work organizations.

*An example that can illustrate inter-municipal cooperation where joint resources can achieve the greatest possible effect, and which small municipalities could not independently carry out, because they are very unprofitable: Creating a public authority responsible for natural disasters ("rescue services"). Take the example that in the event of a natural disaster, at least 3 specialized vehicles, 20 employees, and a number of other necessary resources and capacities are needed for one municipality to maintain such a service. There may not be natural disasters for several years, but when they occur, such a service is necessary. Maintaining such a service is by no means economical, especially when small municipalities are concerned. Now it is necessary to imagine that there are several such municipalities that need the same capacities in the event of a disaster, which is also questionable whether and when it will happen. Therefore, if we have one joint service, into which each municipality invests 50% of the total planned funds, we get a highly equipped and qualified service, we will significantly relieve local budgets, and citizens may even be safer in case of natural disasters. This is just one example for a better understanding of the matter we are dealing with.*

While employment and cost-effectiveness have been identified as central motives for cooperation, other goals are also promoted along this path. Local government units emphasize the importance of stimulating local economic growth and development, which cannot be achieved if these units acted as individual actors in the market. Solving regional challenges requires joint organizational efforts. Thus, as competent market actors, local governments here have the potential to fulfill their mission, which is to improve their services offered to citizens. Finally, harmonizing local regulations and administrative body ordinances ensures equal treatment in matters that go beyond municipal boundaries, such as environmental protection, natural disaster prevention, healthcare, and similar.

The cooperative path of Swedish local government units reflects their commitment to overcoming resource limitations, increasing efficiency, and meeting the growing needs of their communities. In the following chapters, we will explore different forms of cooperation, analyze the potential benefits of such modes of cooperation, and consider factors that influence the successful initiation and development of cooperation among local governments in Sweden. In the next chapter, we will delve into topics that shed light on the transformative power of cooperation in the Swedish self-governing landscape.

Swedish local government units participate in a wide range of mutual cooperation projects, in which way they overcome many challenges that they could not independently overcome – thus, the power of association is completely justified and clear here, and the importance of autonomy of local government units is only further encouraged. The possibility for a local government unit to independently decide on a potential association with other units, without any directive or consultation with central authorities, is indeed a very authentic example of decentralization and autonomy of local authorities, on which the Swedish system is based.

It may be a very interesting fact that since the beginning of the 21st century, there has been a noticeable increase in the establishment of new public authorities and organizations in joint ownership (inter-municipal authorities). From the beginning of the creation of this type of authority and organization, until 2007, the number of inter-municipal authorities increased to 94, and during this period, inter-municipal committees began to be formed, and by 2013, this number had risen to 697 formally established inter-municipal authorities founded by two or more municipalities.

For Serbia, thinking about the Swedish experience can provide valuable insights for solving similar challenges in local governments and when introducing some new services. It is crucial to recognize the potential advantages of cooperation in terms of resource sharing, improved services, and increased efficiency. At the same time, it is important to take into account the unique context and dynamics of municipalities in Serbia, including their different sizes, working conditions, and resource availability. If Serbia decided to go the route of inter-municipal cooperation, it could learn from Sweden's experiences, adapt best practices to its context, and continuously assess the effectiveness of its joint efforts. By nurturing a culture of cooperation and strategic planning, Serbia can improve management, optimize resource use, and ultimately improve the well-being of its citizens. A concrete situation that could potentially be overcome in Serbia in this way is definitely the situation concerning devastated municipalities in Serbia. This is especially true for devastated municipalities that are densely concentrated in southern Serbia, where there are as many as 15 out of a total of 19 in Serbia. Territorial proximity is an additional facilitating circumstance for creating an effective cooperation model and overcoming all problems, lack of capacity, and other challenges faced by these municipalities and local government units.

### **How can proposals for improving resource management be realized?**

- Adopt management models for parks similar to those in Spain or France, which are based on local participation (see the bulletins of the Stara Planina association from Pirot and NKD).
- Increase mining royalties in Serbia and ensure greater control over exploitation, and provide local communities with an increase in revenue from mining royalties to at least 60% and help them form control bodies for the quantity of raw materials being exploited.
- Ensure the participation of local communities in making decisions about the exploitation and conditions of exploitation of natural resources in their area.
- Create an encouraging environment for inter-municipal cooperation that will be achieved through public-legal regulations: This form of cooperation includes cooperation regulated by public-legal norms, such as statutory inter-municipal authorities and the creation of inter-municipal committees that will deal with a common topic or common interests of the municipalities entering into cooperation. To clarify, when we say statutory inter-municipal authorities, we are referring to public authorities founded by two or more local government units, with the intention of creating an authority or organization that exceeds the capacities of one of the founding parties (example: rescue service from the Swedish model). Thus, these are the public authorities created by several different municipalities to provide an adequate response to the needs of each local community that establishes such a public authority. Where the need for legislation arises in this relationship, i.e., the need for legal regulation, it occurs when there is joint financing of activities or joint investments, which leads to the establishment of new joint public authorities. This form of cooperation has proven to be the most effective so far in practice.

### **Sources and literature**

- *Law on Fees for the Use of Public Goods ("Official Gazette of the RS", No. 95/2018, 49/2019, 86/2019 - harmonized domestic version, 156/2020 - harmonized domestic version, 15/2021 - supplement. harmonized din. and 15/2023 - harmonized din.);*
- *Law on Mining and Geological Research ("Official Gazette of RS", no. 101/2015, 95/2018 - other laws and 40/2021);*

- *Law on Forests ("Official Gazette of RS", no. 30/2010, 93/2012, 89/2015 and 95/2018 - other laws);*
- *Water Law ("Official Gazette of RS", no. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 and 95/2018 - other laws);*
- *Law on Public Ski Areas ("Official Gazette of RS", No. 46/2006);*
- *Managing Public Services: Making Informed choices, Irvine Lapsley, Ola Mattisson, 2022;*
- *Modernizing the Public Sector: Scandinavian perspectives, Irvine Lapsley, Hans Knutsson, 2017;*

## Equally Regional Development

### Proposal for Measures:

*Adoption of all levels of Equally Regional Development policies<sup>56</sup> that, along with decentralization policies, would ensure greater equality for Serbian citizens regardless of their place of residence.*

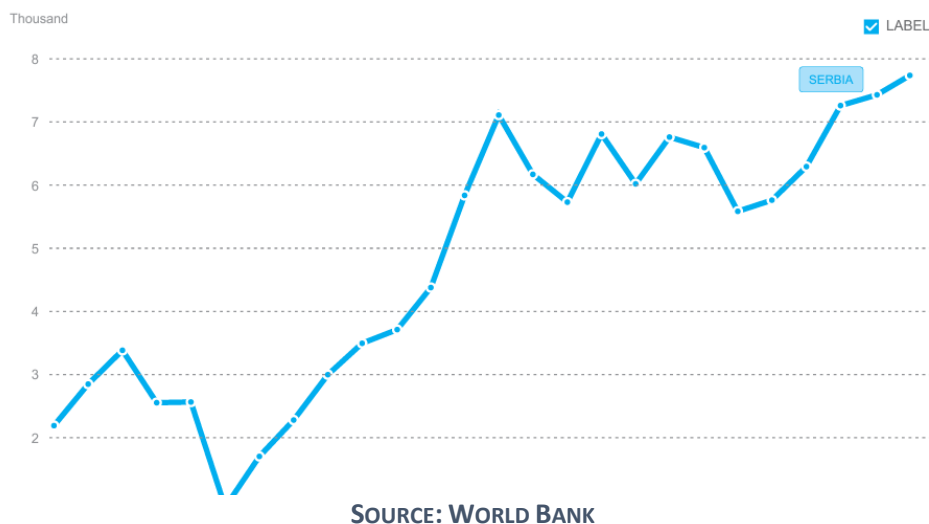
### Requirements to Fulfill the Proposal?

- Adopt and harmonize all other types of development documents with the National Development Plan of the Republic of Serbia, which include:
  - Regional Development Strategy;
  - Regional development financing programs;
  - Other development documents in the field of regional development as stipulated in Article 14 of the Law.
- Ensure that when policies are made in all ministries, an impact assessment on regional disparities in Serbia is conducted.
- Raise public awareness that the deconcentration of power neither contributes to decentralization nor to Equally Regional Development in any purposeful way, but this is only achieved through the processes of decentralization described at the beginning of this document..

### Reasoning:

The key indicators of Serbia's economic development over the last 20 years have been Gross Domestic Product (GDP) and the average wage in Serbia. Although we can say that there are other more adequate data (for example, national income), let's start with an analysis of these two indicators.

B The GDP per capita in 2020 amounts to \$7,670. Comparing the nominal value of the dollar, we find that Serbia, for the first time since 2018, surpassed the level of GDP per capita from 2008 (\$7,100).



<sup>56</sup> In accordance with Article 14 of the Law on Regional Development ("Official Gazette of RS", no. 51/2009, 30/2010 and 89/2015 - other laws)

Year	Value of GDP per capita	Comparison with 2008
2008	\$ 7.100	0%
2009	\$ 6.170	-13%
2010	\$ 5.740	-19%
2011	\$ 6.810	-4%
2012	\$ 6.020	-15%
2013	\$ 6.760	-5%
2014	\$ 6.600	-7%
2015	\$ 5.590	-21%
2016	\$ 5.770	-19%
2017	\$ 6.290	-11%
2018	\$ 7.250	2%
2019	\$ 7.410	4%
2020	\$ 7.670	8%

SOURCE: WORLD BANK

The negative impact of the 2008 crisis on Serbia's economy is apparent. The fact that it took ten years for the economy to return to its 2008 level is quite alarming. When we see that in 2020 the GDP per capita was only 8% higher than in 2008, but also knowing that the population has decreased by 450,000 (6.1%) compared to 2008, raises the question of what has had a greater impact on the increase in GDP – real economic growth or a decrease in population?

Returning to the report by the State Audit Institution, which was more specifically written about in the section "Equally Regional Development from a Decentralization Perspective" of this document, and comparing those results with statistical data available on the official website of the Republic Statistical Office, we can conclude about the recent trend. From 2014 to 2017, Belgrade's share was about 38-39%, reaching over 40% for the first time in 2017 and maintaining this trend above 40% until 2022. It is particularly important to note that about 25% of the total population of the Republic of Serbia lives in Belgrade<sup>57</sup>. Data for previous periods are unsystematic and not available for all years, but accessible data indicate that about 38-39% of Serbia's GDP is generated in Belgrade. In other words, economic centralization has been ongoing for a long time, and according to indicators, it is even accelerating, as a 3% difference in favor of Belgrade occurring within just three years is significant.

Regarding the average wage, let's start with data from 2021.

The net annual average wage was 65,864 dinars. This is an increase of 9.6% in nominal value compared to 2020. Noticeably higher wages in the public sector than in the private sector (where it is 14% lower), especially compared to entrepreneurs (53% lower than in the public sector), indicates the significant impact of public sector wages on the average, as well as the burden on the private sector that supports this public sector.

Looking at this average from a decentralization perspective, the real question is, how is this average "distributed" across Serbia?

---

<sup>57</sup> Official data of the 2022 census.



The average annual wage in the Belgrade region in 2021 amounts to 82,132 dinars, which is 24.6% higher than the national average. Remember that the largest part of the public authority apparatus and 44% of jobs in the private sector are located in Belgrade. Vojvodina is slightly below the average – 62,494 dinars (5.2% below average), while Šumadija and western Serbia receive only 55,901 (15.2% below average), and southern and eastern Serbia 57,551 dinars (13.7% below average).

If we investigate the level of cities and municipalities, excluding Belgrade municipalities, in 2021 only Novi Sad, Lajkovac, Bor, Majdanpek, Požarevac, and Kostolac were above the average. No more. Out of the total number of all municipalities and cities outside Belgrade, only six are above the average. In Belgrade, 11 municipalities are above the average: Voždovac, Vračar (average 109,127 RSD, 65.6% above the national average), Zvezdara, Zemun, Lazarevac, New Belgrade, Palilula, Rakovica, Savski Venac, Old Town (Belgrade), and Čukarica. Three municipalities on this list have an average wage level per municipality that amounts to over 100,000 RSD (nearly two-thirds above the national average for 2021): Vračar, Old Town (Belgrade), and New Belgrade.

On the other hand, those receiving far less than the average are numerous. As many as 32 municipalities receive an average below 50,000 RSD, and a total of 138 municipalities and cities receive below 60,000 RSD. Comparing Vračar, with the highest average wage in Serbia, to Bojnik with the lowest, the average wage in Vračar is almost 2.5 times higher – all these data of course apply to the period 2020 – 2024.

At the level of administrative districts, the South Bačka region (capital Novi Sad) and the Bor region are the only ones above the national average wage outside Belgrade. A total of 22 districts are below the national average.

It's crucial to note the relationship between the average wage and the consumer basket by city in Serbia. See table:

**COMPARATIVE OVERVIEW OF PURCHASING POWER BY CITIES RANKING BY SALARY IN  
RELATION TO THE AVERAGE OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

- December 2023 -

CITY	Average monthly net earnings per employee (excluding taxes and contributions)	New consumer basket		The ratio of earnings to the consumer basket	
		Average	Minimal	(3:2)	(4:2)
1	2	3	4	5	6
<b>Belgrade</b>	123.269	<b>105.948,60</b>	<b>60.715,69</b>	<b>0,86</b>	<b>0,49</b>
Novi Sad	113.635	113.802,31	56.250,94	1,00	0,5
<b>Republic level</b>	95.093	<b>101.645,64</b>	<b>52.527,99</b>	<b>1,07</b>	<b>0,55</b>
Uzice	87.497	98.540,20	51.024,86	1,3	0,58
Pancevo	93.606	111.075,35	54.819,88	1,19	0,59

Nis	88.966	94.984,54	49.616,60	1,07	0,56
Kragujevac	88.770	94.912,50	49.696,86	1,07	0,56
Subotica	87.904	108.640,61	53.550,95	1,24	0,61
S. Mitrovica	86.005	106.476,69	52.962,50	1,24	0,62
Zrenjanin	85.164	111.327,44	54.892,05	1,31	0,64
Smederevo	85.381	95.485,55	49.935,37	1,12	0,58
Valjevo	80.313	96.840,83	49.455,91	1,21	0,62
Šabac	82.009	98.409,36	51.279,65	1,20	0,63
Zajecar	77.863	93.433,76	48.359,35	1,20	0,62
Kraljevo	75.648	93.082,02	48.163,38	1,23	0,64
<b>Leskovac</b>	<b>68.836</b>	<b>89.163,01</b>	<b>46.224,06</b>	<b>1,30</b>	<b>0,67</b>

Source: Ministry of Trade, Tourism and Telecommunications, review made on the basis of data from the Republic Institute of Statistics (RIS)

The average consumer basket cost in Belgrade is only 4,302 dinars higher than the national average in 2023, and in five cities and municipalities outside Belgrade, the consumer basket is even more expensive than in Belgrade in December 2023.

How can the more than twice as high average wage in certain Belgrade municipalities compared to the south of Serbia be justified when living costs are ultimately only 4.23% higher than the average in Serbia?

All data clearly indicate that the economic conditions for life are of the highest quality in Belgrade (currently setting aside the cultural and social aspect of life), which in itself is not a problem. The problem is that the state of Serbia with its policies precisely encourages the creation of ever greater differences between regions, a trend that must be changed.

Looking at all these indicators, it is not surprising that Belgrade has a much larger budget than the rest of Serbia. Belgrade's budget for 2022 amounts to 160.3 billion dinars. By comparison, the budget of the City of Niš (which is approximately six times smaller than Belgrade in terms of population) for 2022 amounts to 11.4 billion. Let's momentarily disregard the fact that Niš has difficulty achieving revenues greater than nine billion, so the plan is unrealistic. It remains a fact that Belgrade's budget is 14 times larger than that of Niš. The failure of the established financial system is evident in that Novi Sad plans around 30 billion in revenue in 2022, even though it is only slightly larger than Niš. However, smaller municipalities are even more vulnerable, with only modest revenues. For instance, the municipality of Doljevac plans to achieve around 800 million dinars and fails to realize them in reality.

In the case of numerous ministry competitions in previous years, the situation is the same as with direct budget allocations. In competitions by the Ministry of Youth and Sports, the Ministry of Social

Affairs, and the Ministry of Culture (among others), there has been a favoritism of projects in Belgrade, even though the competitions were intended for the employment of vulnerable groups and youth, or for creating cultural content that does not have commercial income. In 2021, according to an analysis by the Umbrella Organization of Youth of Serbia (KOMS), 16 out of 32 projects for youth employment were awarded in Belgrade, accounting for 54% of the funds allocated in the competition! In a country where youth unemployment is the main reason for leaving smaller places, the Ministry of Youth's funds are effectively subsidizing the relocation of young people to Belgrade, where the Republic provides easier access to jobs! In 2021, youth unemployment in Belgrade was 10.8%, while in Vojvodina it was 19.6%, in southern and eastern Serbia 28.3%, and even 34.9% in western Serbia and Šumadija. Interestingly, the same ministry's competition in 2019 yielded even worse results. A whopping 65% of funds for projects promoting youth employment were awarded in Belgrade, and 76% of funds for implementing the Youth Strategy remained in the capital.

We can also briefly consider practices in the field of culture. According to research by the Association of the Independent Cultural Scene of Serbia<sup>58</sup>, the monument to Stefan Nemanja cost three times more than the total budget for activities of the Ministry of Culture in 2020. As much as 70% of the Ministry of Culture's budget is directed towards cultural institutions in Belgrade.

From all the above, it is clear that over half of the total funds for preventing unemployment flow into one region, the region where unemployment is the lowest, and 70% of the funds for culture also flow into one statistical region. Is the situation similar with other ministries? The Ministry for Family Care and Demography in 2021 can serve as another illustrative example. Out of 30 civil society organizations that received over 10 million dinars from this ministry that year, 24 are registered in the territory of Belgrade. With suspicions expressed by the Coalition OKO regarding the recipients of the funds (most of whom are completely unknown in civil society), the funds from these projects certainly remain in Belgrade, without regard to the outcome of these projects in society – this is a separate topic that will not be explored here.

### **How can proposals for Equally Regional Development be achieved?**

- Adopt the National Development Plan in accordance with the needs of citizens living in local communities, respecting the principle of equality among all statistical regions, respecting the principles of decentralization, and the principles of human rights (HRBA principles), while leaving enough room for regions and local governments to develop their own development strategies and other documents tailored to the residents and local communities that make up these regions;
- Adopt regional development strategies for all statistical regions, as well as programs for financing regional development, and other development documents with maximum participation of local governments.
- Introduce the obligation/recommendation to establish a consultative body responsible for preparing, developing, and monitoring the implementation of regional development strategies and other development documents for regions and local government units. This body would serve as an instrument for consultations for the preparation of the document, as well as for creating partnerships in the local community, consisting of representatives of the local government unit and members of local civil society organizations.

---

<sup>58</sup> <https://nezavisnakultura.net/2021/06/29/konferencija-za-medijepovodom-objavljivanja-rezultata-godisnjeg-konkursa-ministarstva-kulturerepublike-srbije-i-sekretarijata-za-kulturu-grada-beograda/>

- Introduce the obligation/recommendation at the municipal and city level to adopt comprehensive planning documents, such as a city or municipal development plan. Among others, three basic elements could be introduced on which these planning documents should rely:
  - Define a strategic framework for improving the operation of the municipal administration;
  - Define a strategic framework for human resource management in city and municipal administrations;
  - Define a strategic framework for improving the quality of public services provided to citizens in city and municipal administrations;
  - Other basic elements that can only be defined by a higher legal act than the above – these examples serve as an example and inspiration;
- Establish a body to monitor the real impact of the implementation of the Government of Serbia's policies on Equally Regional Development.
- When enacting laws and regulations, introduce the obligation of economic and other impact assessments of decisions at the level of 29 districts in Serbia individually (a newly formed body for Equally Regional Development could prepare and publish its assessments).
- The Government's report should include an analysis of the impact of the work of individual ministries on Equally Regional Development.
- Campaign to citizens about the importance of Equally Regional Development and the ways to achieve it.

## The fight against the depopulation of small-scale local self-government units and rural areas

### Proposal for Measures:

*Adoption of policies that ensure the cessation of migration, followed by the return/arrival of populations to smaller municipalities and villages experiencing population loss.*

### Requirements to fulfill this proposal:

- Redirect public policies that concentrate the economic life of the country in Belgrade towards an equal and equitable distribution of resources and levels of economic development across all regions of Serbia.
- Shift the public narrative that promotes the idea of Belgrade as the "center of Serbia's development" to a narrative that promotes equally regional development and the principles of decentralization.
- Adopt policies with incentive measures for living and working in municipalities and villages, particularly aimed at the regions of Western Serbia and Šumadija, Southern and Eastern Serbia, and the region of Vojvodina.
- Ensure access to primary public healthcare, basic education, dignified work, and socio-cultural content (all essential vital elements for a community)<sup>59</sup> within a 45-minute journey by public transport from the place of residence/domicile of the residents.

### Reasoning:

Excluding the period before 1990, when the Republic of Serbia had the largest number of inhabitants in its history (9,883,993 inhabitants, of which 1,987,056 lived in Kosovo<sup>60</sup>), and the period of the wars during the 1990s which had specific conditions for population migration, we are left to analyze the period from 2001 to 2022, for which we have complete data according to the three censuses conducted in this period. This timeframe saw changes in government and turbulent political events, but no significant action in the fields of centralization and combating depopulation.

What do the data from the Statistical Office of the Republic of Serbia tell us? In Serbia, excluding the territory of Kosovo, in 2002 there were 7,498,001 people, in 2011 the population was 7,186,862, while in 2022 this number was 6,647,003. Serbia lost just over 850,000 people over 20 years. Was there a difference in the number of people leaving before and after 2011? In the nine years before 2011, Serbia lost 311,139 inhabitants, and during the same period, but from 2011 to 2022, far more – 539,859. Thus, the trend of decreasing population numbers is increasing.

However, the burden of population decline is not evenly distributed across Serbia. Although the whole of Serbia lost 11.3% of its population during these two focused decades, Belgrade managed to increase by 105,281 inhabitants (an increase of 6.3%).

What is happening in other regions? Vojvodina loses 9.5% of its population (just over 190,000 people), Šumadija and western Serbia 11.5% (nearly 245,000 fewer people), and southern and

---

<sup>59</sup> See within the "Analysis of Vital Signs" how basic parameters and indicators can be predefined or created to determine which exactly are the vital elements for a community

<sup>60</sup> Separate data for Kosovo are given, because the Republic Institute of Statistics has not kept data for Kosovo since 2000.

eastern Serbia as much as 15.9% (nearly 280,000 people)! In the region of southern and eastern Serbia, one in six people is missing over 18 years! While data in this region does not differ if we compare 2002-2011 and 2011-2020, in Šumadija and western Serbia the trend of decreasing population numbers increased by 50%.

Two key factors contribute to the decline in population numbers. Serbia has a predominantly elderly population (which to a certain extent follows the trend in Europe), with constant migrations to larger cities and abroad. In 2022<sup>61</sup>, Serbia counts 1,468,855 inhabitants older than 65 years, exactly 22% of the population is older than 65 years, while on the other hand, we have 955,452 inhabitants younger than 15 years, which is only 14.4% of the total population. The situation is most severe in the Zaječar region, where as much as 28.9% of the population is older than 65, and only 11.2% younger than 15. For comparison, in the EU, those older than 65 in 2021 accounted for 20.8%, and only 15.1% were younger than 15 years (thus, the situation is very similar).

It is quite alarming that the average age in Serbia in 2022 was 43.8 years. On average, our population is 3.6 years older than in 2001. Europe is not better off than Serbia in this respect – the average age in the EU is even higher – 43.9 years. However, the expected life span in Serbia is 78.3 years for women and 73.1 for men, while in the EU these numbers are significantly higher: 84 for women and 78.5 for men. Finally, it should also be noted that the average age of women in Serbia is somewhat higher, and women are on average almost three years older than men (44.7:41.9). Of course, the longer life span of women in Serbia significantly affects this average.

There is significantly less official data on external migrations. The latest official data relate only to the period up to 2011. The data are also quite sparse and are limited to the number of persons for whom there are records of their stay abroad. Thus, we have data on only 313,411 people in 2011 who were temporarily working abroad (including members of their families). If these data are relevant, the analysis of this number of people indicates that the majority (175,021 people – 55.8%) left the country between 2002 and 2011. The Monitoring Social Situation in Serbia (MONS) site presents a table according to which there were 931,921 emigrants from Serbia in 2015 (total number of emigrants, not annual). The countries with the largest Serbian diaspora are Austria, Switzerland, France, Germany, Canada, the USA, Australia, Italy, the Netherlands, and Hungary. Of course, a certain percentage of emigrants are also in the former Yugoslav republics. This is a serious number of people who live and work abroad and which is three times greater than the data from the Statistical Office's website.

Finally, if we turn to internal migrations, which may be the heart of the problem of centralization. For starters, let's take 2022 as an example, when 149,511 people changed their residence, i.e., permanently moved from one place to another (settlement) in the Republic of Serbia. The average age of people who changed their residence is 35.4 years (for men 35.7 years, and for women 35.1 years). Looking at the regions of the Republic of Serbia, the Belgrade region and the Region of Vojvodina had a positive migration balance in 2022. Out of a total of 25 regions in the Republic of Serbia, the largest number of migratory movements was achieved in the Belgrade region, with 54,819 (36.7%) people moving in and 51,112 (34.2%) moving out. The Belgrade, South Bačka, North Bačka, Srem, Šumadija, Nišava, and South Banat regions achieved a positive migration balance, while in 18/25 regions the migration balance was negative. Looking at the level of municipalities/cities, only

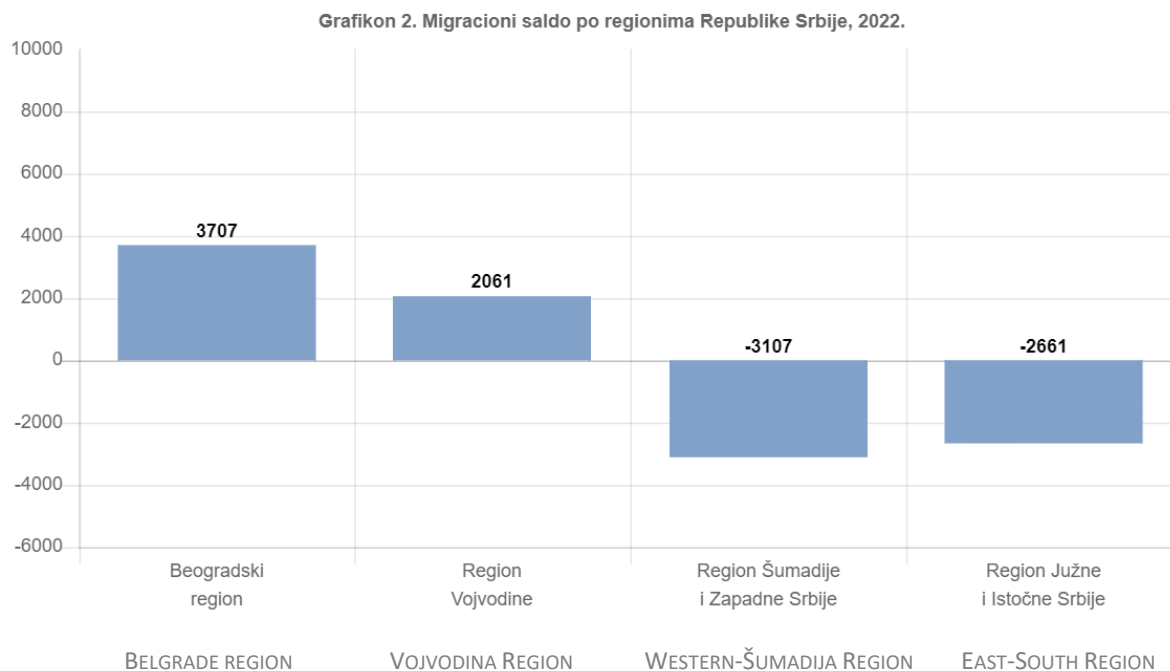
---

<sup>61</sup> Data taken from the official website of the Republic Institute of Statistics, see link: <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/3104020201?languageCode=sr-Latn>

in 46 municipalities/cities was there a positive migration balance in 2022, while in the other 122 municipalities/cities the migration balance was negative. From an economic activity standpoint, 61.1% of migrants are dependent persons, which may indicate economic reasons for moving, 30.7% are active persons, while the share of persons with personal income is 8.2%. Given that the average age of people who changed their residence is 35.4 years, it means that the overwhelming majority of these people are between 25 and 45 years old, so it is clear that we are talking about the most economically active part of the population.<sup>62</sup>

If we look at the Migration Movement in the Republic of Serbia, by regions 2018–2022, we will see the following results. In the period 2018–2022, the Belgrade region and the Region of Vojvodina achieved a positive migration balance, which in the Belgrade region, on an annual basis, averages about 5,500 people, while in the Region of Vojvodina it is about 1,000 people. From the Region of Šumadija and Western Serbia, in the period from 2018 to 2022, there was consistently a greater number of people moving out compared to those moving in, which means that this region, based solely on the mechanical component (internal migrations), on average annually, loses about 3,500 inhabitants. The Region of Southern and Eastern Serbia, in the period from 2018 to 2022, has a negative value of the migration balance, which on average annually amounts to about 3,000, which affects the reduction in the number of inhabitants of this region.

Migration balance by regions of the Republic of Serbia, 2022



SOURCE: OFFICIAL WEBSITE OF THE REPUBLIC BUREAU OF STATISTICS

Here again, we come to the fact that two statistical regions, namely the Region of Southern and Eastern Serbia, as well as the Region of Šumadija and Western Serbia, are in a negative trend within this area.

<sup>62</sup> Data taken from the official website of the Republic Institute of Statistics, see link: <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/statisticalrelease/?p=13629&a=18&s=1806>

When interpreting these data, it is extremely important to pay attention to three key facts:

1. it is about the number during only one calendar year;
2. it is about the number of people who have officially changed their residence. This number does not include people who have actually moved, but have not submitted an application or changed their address on their ID card. Thus, these numbers are certainly higher in practice and should be taken only as a guideline.
3. It is particularly important to pay attention to the criteria included for the calculation of the migration balance.

If we deal with fact number three, we can further clarify through an illustrative example for which we will take the facts about the City of Belgrade and the Belgrade region. The migration balance also includes people who move within the same region. If we exclude this criterion, we get completely different data for Belgrade. Namely, from the number of people who moved out of Belgrade, we need to subtract all those who have "moved" from one part of Belgrade to another (35,502 people). For this reason, Belgrade was actually left by only 15,610 people, not 51,112 as the numbers from the Statistical Office that enter into the migration balance tell us. Due to such parameters and criteria, unofficial estimates can be made that Belgrade actually increases by more than 15,000 people annually, not by 3,500, as the statistics show. For more accurate data, it would be necessary to set different research parameters than those used by the Statistical Office.

Data from the 2011 Census give a slightly longer-term insight into the degree of internal migrations. Of the 1,659,440 inhabitants of Belgrade, as many as 859,791 moved from another place (51.8%). In the regions of central Serbia, about 41% of the population are people who have moved in, while in Vojvodina it is 46%. In Belgrade, more than half of all those who moved in came from outside the Belgrade region, while in the poorer regions (central Serbia) only every fifth of newcomers is from outside those regions. In other words, while in Belgrade the majority of newcomers come from all over Serbia, in the rest of Serbia the already small number of newcomers actually comes from the same region, i.e., they move from smaller settlements to nearby larger cities.

This trend of emptying the territory, therefore, in a migrational sense, leads to:

- mass emptying of villages through migrations to cities and especially to Belgrade,
- mass migration from smaller urban places to larger ones, which results in the loss of human and economic potential of small municipalities,
- increasing pressure on the infrastructure of several larger cities in Serbia, primarily in Belgrade and Novi Sad, to some extent in Niš and Kragujevac,
- a decline in the total number of inhabitants of Serbia due to the aging of the population and external migrations..

Serbia remains empty. According to the Books of Migration, by 2041, estimates are that even with an increase in the birth rate (whose declining trend was only interrupted in 2022), Serbia will lose 1,100,000 inhabitants compared to the 2011 Census, of which more than 400,000 from the regions of southern and eastern Serbia. This estimate, 11 years old, in reality is exceeded by a few percentage points by 2022. There is, therefore, a real danger that we will lose even more than that number of inhabitants.

The policies of the State of Serbia so far have mostly tried to solve this problem with "natal policies". The lack of results indicates that it is necessary to seek another solution. A solution that will primarily



improve the quality of life throughout Serbia, not just in Belgrade and larger cities. If this does not happen, the trend of moving to Belgrade and Novi Sad will probably stop the moment the quality of life in these cities is significantly limited due to overcrowding. To avoid the collapse of these most developed and largest cities of Serbia, the National Development Plan of the Republic of Serbia is an opportunity that should be used to provide incentive policies for life in smaller places. Without such policies, the only option for improving the quality of life for the citizens of the Republic of Serbia will be abroad.

### **How can the proposals for combating the depopulation of LSGUs be implemented?**

1. Improve the methodology of the Statistical Office to ensure access to more concrete and reliable data on internal and external migrations in Serbia.
2. Create policies that will subsidize employment in less developed municipalities and villages and in the case of domestic companies.
3. Stop the process of closing clinics and schools across Serbia and create a system that ensures access to basic public services within a 45-minute journey by public transport.
4. Ensure a stronger connection of the diaspora with Serbia and the local communities from which they originated, with the aim of greater economic exchange or return of people.
5. Create policies that will subsidize the employment of young people who are ready to return to their hometowns after studying and schooling in larger cities.
6. When subsidizing foreign investments, ensure that the activities of companies coming to underdeveloped areas provide not only dignified working conditions but also the possibility of acquiring knowledge and innovative skills that can be used by the local economy.
7. It is necessary to create a united front of the expert community and civil society that will jointly create policy proposals, and the inclusion of political parties, free from populist and ideological positions, is desirable after the creation of the proposals.
8. Ensure that local communities have access to funds for new and innovative local depopulation fighting policies, ensuring adaptation to local specific conditions.
9. Within the units of local self-government, establish a position or a working unit whose responsibility is to inform citizens about the ways to participate in decision-making, actively promote participation in decision-making, assist citizens to get involved in the decision-making process, so that the regions and local self-governments are created with the citizens for the citizens.
10. Actualization of local communities – as the lowest form of local self-government unit establish a practice of using local communities as a space where citizens can engage in participatory democracy processes, and to additionally emphasize the values and importance of the proposals that come from them.
11. Establish and control the application of mechanisms to check how much the units of local self-government actually respond to the needs and problems of citizens, as well as how much the National Development Plan is implemented at the local but also central level, which can represent a constant evaluation and reflection on the process of decentralization of the state – for example, the Decentralization Index of the European Committee of Regions (European Committee of the Regions).
12. Apply self-assessment through the Good Governance Index at least once every two years to monitor the progress of LSGUs in applying the principles of good governance at the local level. Publish the results publicly and organize public debates or media appearances where it could be discussed whether and to what extent progress has been made.

## Administrativna (uprava) decentralizacija – regionalizacija

### Proposed Measures:

*Ensure a normative, administrative, and democratic basis for the regionalization of Serbia, a formal regionalization (not the current division into statistical regions), where regions as units of territorial autonomy would represent a level of authority between central and local governments. This would achieve effective subsidiarity in the exercise of power, without detriment to local self-government.*

### Requirements to fulfill this proposal:

- Establish a normative basis for the formal regionalization of the Republic of Serbia.
- Achieve all conditions for converting statistical regions into a new level of government—forming a regional level of government.
- Enact accompanying local and regional acts that rely on HRBA (Human Rights-Based Approach) principles.

### Reasoning:

Currently, the Republic of Serbia is organized such that the National Assembly is unicameral, meaning the Parliament of the Republic of Serbia is a single-chamber parliament, consisting of people's deputies, representing their electorate, i.e., the citizens. In addition to parliamentary organization, from an executive perspective, Serbia is a unitary state that recognizes local self-government as a local level of authority. The 2006 Constitution envisages that Serbia be divided into three levels of government: central, provincial, and local. The autonomous provinces date back to 1974, when Vojvodina and Kosovo and Metohija were granted significant autonomy. This autonomy was revoked in the 1980s, to be restored in 2002, followed by the adoption of the Statute of the Autonomous Province of Vojvodina<sup>63</sup> on December 14, 2009. The same year, the Law on the Determination of Competencies of AP Vojvodina transferred competencies from the state to the Provincial level of government<sup>64</sup>. Within the new provincial government, Vojvodina includes 7 administrative districts, 6 cities, and 45 municipalities. The rights and duties of the Province are described in the Constitution and the Statute of the Province. However, as much as the autonomy of one province increases, two significant territorial parts of Serbia, also significant in terms of population, remain without any autonomy in decision-making, being directly left to the central government—referring to the statistical regions of Southern and Eastern Serbia, and the statistical region of Šumadija and Western Serbia.

After the adoption of the 2006 Constitution, a set of important laws on decentralization was enacted, which de jure gave a certain degree of authority to local self-government units. Since its adoption, Serbia consists of, again de jure, two autonomous provinces (Vojvodina and Kosovo and Metohija) and a larger number of local self-government units, i.e., the City of Belgrade, 23 cities (city) and 150

---

<sup>63</sup> General acts of the Autonomous Province of Vojvodina, see the official website of the Assembly of Vojvodina: <https://www.skupstinavojvodine.gov.rs/?s=aktAPV001&mak=OpstaAkta>

<sup>64</sup> Law on determining the jurisdiction of the autonomous province of Vojvodina ("Official Gazette of RS", no. 99/2009, 67/2012 - US decision, 18/2020 - other law and 111/2021 - other law)

municipalities (municipality)<sup>65</sup>. Municipalities are the basic units of local self-government with at least 10,000 inhabitants, while cities have more than 100,000 inhabitants representing the economic, administrative, geographical, and cultural center of a wider area, of which the city of Belgrade has a special status as it is regulated by a specific law<sup>66</sup>.

When we come to the statistical division of Serbia, which we have already described at the beginning of this document, we again come to 4 key regions, excluding Kosovo and Metohija due to its specific status.

Normatively speaking, local self-government and provincial autonomy are established by the Constitution (Articles 12 and 176) and the Law on Local Self-Government. Provinces and local authorities have the status of legal entities, where local self-government units are not given legislative powers but perform their functions through regulations enacted by central authority. Here we come to the point that the mentioned set of laws and legal provisions enacted in favor of decentralization actually boils down to a process of delegation and possible deconcentration, but not decentralization. Local authorities, i.e., autonomous provinces, have (or should have) general jurisdiction for matters of local or provincial interest, in accordance with the principle of subsidiarity (Article 177). The Constitution establishes the competencies of autonomous provinces (Article 183) and local self-government units (Article 190), in addition, the central government can delegate some competencies.

If we make a normative cross-section on this issue, apart from the Constitution, the division of competencies between different levels of government is specified by various laws:

- Law on Territorial Organization of the Republic of Serbia ("Official Gazette of RS", No. 129/2007, 18/2016, 47/2018, and 9/2020 - other law);
- Law on Determining the Competencies of the Autonomous Province of Vojvodina ("Official Gazette of RS", No. 99/2009 and 67/2012 - decision of the Constitutional Court);
- Law on the Capital City ("Official Gazette of RS", No. 129/2007, 83/2014 - other law, 101/2016 - other law, 37/2019, and 111/2021 - other law);
- Law on Local Elections ("Official Gazette of RS", No. 14/2022);
- Law on Local Self-Government ("Official Gazette of RS", No. 129/2007, 83/2014 - other law, 101/2016 - other law, 47/2018, and 111/2021 - other law);
- Law on Regional Development ("Official Gazette of RS", No. 51/2009, 30/2010, and 89/2015 - other law);
- Law on Financing Local Self-Government ("Official Gazette of RS", No. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - adjusted din. amount, 125/2014 - adjusted din. amount, 95/2015 - adjusted din. amount, 83/2016, 91/2016 - adjusted din. amount, 104/2016 - other law, 96/2017 - adjusted din. amount, 89/2018 - adjusted din. amount, 95/2018 - other law, 86/2019 - adjusted din. amount, 126/2020 - adjusted din. amount, 99/2021 - adjusted din. amount, 111/2021 - other law, and 124/2022 - adjusted din. amount).
- Other laws and secondary legislation.

---

<sup>65</sup> Division of Power Portal, European Committee of the Regions, see link: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Serbia.aspx>

<sup>66</sup> Law on Local Self-Government ("Official Gazette of RS", no. 129/2007, 83/2014 - other laws, 101/2016 - other laws, 47/2018 and 111/2021 - other laws)

The following table shows the competencies of different levels of government in the Republic of Serbia.

<b>Central government</b>	<b>Provincial government</b>	<b>Local government</b>
<p><u>State responsibilities</u></p> <p>The Government of Serbia is responsible for drafting and implementing laws and policies (harmonized with the Constitution) through the following ministries and their related departments and parliamentary groups/committees:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Ministarstvo finansija</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo privrede</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo zaštite životne sredine</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo rudarstva i energetike</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo pravde</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo unutrašnjih poslova</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo odbrane</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo spoljnih poslova</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo za evropske integracije</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo prosvete</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo zdravlja</a></li> </ul>	<p><u>Responsibilities of the provinces</u></p> <p>In accordance with the Constitution (Art. 183), autonomous provinces can regulate matters of provincial interest in the areas of:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regional development and relations with the European Union and other regional bodies on projects related to infrastructure, construction, strengthening of institutions, etc.</li> <li>• Spatial planning and development;</li> <li>• agriculture, water management,</li> <li>• forestry,</li> <li>• hunting,</li> <li>• fishing,</li> <li>• tourism,</li> <li>• hospitality,</li> <li>• spas and health resorts,</li> <li>• environmental protection,</li> <li>• industry and craft, road,</li> <li>• river and railway traffic and road construction,</li> <li>• enlighten,</li> <li>• sports,</li> <li>• culture,</li> <li>• health and social protection and public information at the provincial level</li> <li>• organizing fairs and other economic manifestations,</li> </ul>	<p><u>Jurisdiction of municipalities and cities</u></p> <p>Local governments have the responsibility to create and manage institutions and organizations related to the following:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulation and provision of municipal services;</li> <li>• Urban planning;</li> <li>• Local roads; railways, waterways and public transport;</li> <li>• Education;</li> <li>• Culture;</li> <li>• Health protection;</li> <li>• Social Protection;</li> <li>• Child and family protection;</li> <li>• Sports;</li> <li>• Tourism;</li> <li>• Agriculture;</li> <li>• Other jobs established by law.</li> </ul> <p>Additionally, cities also have jurisdiction in the area of local policing.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo sporta</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo kulture</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo za brigu o selu</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo turizma i omladine</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo informisanja i telekomunikacija</a></li> <li>• <a href="#">Ministarstvo za javna ulaganja</a></li> <li>• <a href="#">Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za unapređenje razvoja nedovoljno razvijenih opština</a></li> <li>• <a href="#">Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za koordinaciju aktivnosti i mera u oblasti odnosa Republike Srbije sa dijasporom</a></li> <li>• <a href="#">Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za ravnomerni regionalni razvoj</a></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realization of human and minority rights</li> <li>• Established symbols of autonomous provinces and ways of using them;</li> <li>• management of the property of the autonomous provinces;</li> <li>• Having sourced income, providing funds to the local level for the performance of entrusted tasks, passing the budget and the final account.</li> </ul>	
---	---	--

After presenting the factual situation regarding regionalization, or the degree of decentralization in Serbia, decentralization of government in the Serbian constitutional system can be viewed as part of the general process of democratic constitutionalization and achieving the goals of European integration. The Constitution of the Republic of Serbia (2006) laid the foundation for decentralization with the provision on the right of citizens to provincial autonomy and local self-government, Article 176. Autonomous provinces are "autonomous territorial communities established by the Constitution," as guaranteed by Article 182, paragraph one, with the Constitution establishing only two territorial autonomous entities, Vojvodina and Kosovo and Metohija. Here we talk about inherited forms of territorial organization that do not fully correspond to the principle of decentralization and the needs of regionalized states, however, the Constitution leaves open the possibility of establishing "new" autonomous units by the procedure provided for amending the constitution. This condition is further complicated by the provision that the proposal to establish

new, or abolish existing, autonomous provinces must be determined by a referendum. When it is said that it is complicated, it is meant from a democratic angle, given that it is very susceptible to political will, i.e., abuses and manipulative actions.

It is clear that the conditions for territorially organizing new autonomous units are very demanding, from which two possibilities can be derived in the process of decentralization of the Republic of Serbia. The first is that local communities and regions independently initiate the issue of creating regions from which the entire procedure for initiating a referendum and all other accompanying actions will be produced; while the second possibility is that for the purposes of the decentralization process, i.e., regionalization, the state should develop a strategy for the process of regionalization and divide the entire state territory into autonomous units, or regions, and that the determination of the proposal should be voted on by all citizens at once and that at a national referendum. This would therefore not be the formation of autonomous provinces, but regionalization of the state modeled on, for example, the Scandinavian countries - the example of Sweden, as one of the most decentralized countries in Europe with an extremely long tradition of regionalization. Here it would be necessary for the state to determine a strategy on the reasons, needs, conditions, and extent of the degree of decentralization in the Republic of Serbia, as well as on the specific model of decentralization - for which the adoption of the National Development Plan is exceptionally suitable ground from which such strategies can later arise.

Finally, what must be mentioned is that the introduction and formation of this type of new autonomy and level of government, i.e., forming regions according to the aforementioned principle, does not question the sovereignty and territorial integrity of the state. The dispersion of powers to regional units does not diminish loyalty to the state, and least of all can it affect the unified legal order of the state<sup>67</sup>. In support of this are examples of developed European democracies, such as Spain or Italy. Based on their example, it can be seen that "decentralization and regionalization are expressions of the state's self-confidence and a source of stability, because they create the ability to recognize and respect the interests and needs of certain areas, cultures, initiatives and thereby contribute to the process of democratic consolidation of society and the state."<sup>68</sup>

### **How can the proposals for administrative decentralization be achieved?**

They can be realized through a series of policies that are proposed for the realization of the stated, and the policy proposals are as follows:

- Formation of regional government within which the REGION as a unit of territorial autonomy represents a level of authority between central and local governments that achieves effective subsidiarity in the exercise of power, but not to the detriment of local self-government - without concrete and formal regions there is no regional development, and especially there is no equitable development of regions;
- Development of a strategy for the process of regionalization so that the state territory is divided into autonomous units, or regions - as the initial normative basis for the regionalization of Serbia through the prism of decentralization, and also through the prism of equitable regional development;

---

<sup>67</sup> Decentralization and regionalization in Serbia and the experiences of European countries, Dr. Irena Pejić, Niš, 2007

<sup>68</sup> "Normative reintegration" into the new Constitution of Serbia: some open questions, I. Vujačić, Economist, December 2005, page 9

- Development of a strategy on the reasons, needs, conditions, and extent of the degree of decentralization in the Republic of Serbia, as well as on the specific model of decentralization that will most contribute to equitable regional development;
- Organizing accompanying referendums on which citizens will decide on the mentioned strategies and even the regionalization of Serbia;
- Enactment of laws that elaborate constitutional provisions and determine the degree (or more) of decentralization, or regionalization;
- Establishment of a regional council, of a national character (at the national level), which would be responsible for implementing decentralization in the Republic of Serbia, through monitoring processes, advisory and other administrative processes. More specifically about the council:
  - This council should be elected not only according to the principle of political representation of all parliamentary parties, but also according to the principle of distributing seats according to their local, or territorial criterion so that all major "centers" in the Republic are represented;
  - The assumption would be that the council should also have its working bodies that will bring together experts from various fields, all with the aim of considering the needs of regionalization from all relevant aspects (legal, political, economic, geographical, spatial, historical, and others).

Through the mentioned policy proposals, decentralization would be portrayed in the way it is originally and necessarily considered in the process of decentralization, which is the process of gradually transferring tasks from central to lower authorities (the principle of subsidiarity), which would require deeper and further preparation of lower authorities to take on the burden of responsibility.

Comparative experiences from European countries can also confirm this. Italy laid the constitutional legal foundations of the regional state as early as 1948, but the process of regionalization began only in the seventies of the 20th century, while in recent years it has gained completely new dimensions.

Additionally, when drafting all local and regional policies, and even national ones that relate to the local or region, it should be created and pulled through the prism of HRBA principles, as modern standards in which human rights are the first and fundamental starting point.

## Politička decentralizacija

For the purposes of this document, unlike the previous areas, this area of proposals must be divided into at least two sections in order to create a general picture of all realistic needs, proposals, and the general current state within this area.

### Electoral System

#### **Proposed Measures:**

*Ensure an electoral system in Serbia that the majority of its citizens and people desire, which will, through local, parliamentary, and presidential elections, guarantee that every citizen, with their vote, ensures representatives in all state and public institutions are represented by members of public authorities, national deputies, and councilors who will work in the best interests of the citizens.*

#### **Requirements to fulfill this proposal:**

- Implement electoral reform so that citizens at the local level have representatives with a higher rate of political autonomy relative to the political centers of the parties or movements they come from, as well as enjoying a higher degree of autonomy, responsibility, and rights in relation to the central government.

#### **Reasoning:**

Starting from the premise that elections represent the most significant form of exercising civic sovereignty (political autonomy) and citizens' participation in the political decision-making process in a modern state, that free and fair elections constitute the basis of government legitimacy and the cornerstone of democracy, and that the outcome of elections affects the composition of the parliament and the government, it is necessary to aim for an electoral system: in which the unity of citizens is expressed, but also the political differences among us; in which we know who represents us and who advocates for our interests, to whom we have entrusted our sovereignty and who is accountable for implementing our will; in which our differences are expressed in a way that does not prevent the achievement of common goals; in which a connection with our representatives is enabled (throughout the entire duration of their mandate) who are aware that they are accountable to us as citizens; in which the public interest is effectively implemented, but does not deny the existence of different opinions about what the public interest is; in which political parties are a means for uniting citizens' will around political ideas, not for usurping the will of the citizens; in which political parties are mechanisms for efficiently implementing the public interest legitimized in elections, not for achieving personal interests; in which political parties are institutions through which everyone can nominate their own political ideas, not an exclusive monopoly of the selected; in which citizens have the right to choose which political program will embody the public interest, but also that it is equally accessible for all citizens to nominate their own political ideas; in which we choose the best, not the least bad; in which we vote for something, not against something.

If we create a national development plan for the Republic of Serbia, based on decentralization, which will be followed by action plans, as well as local development plans, there must be political will to create, implement, monitor, and evaluate these documents. Ensuring political will is only possible through fair, honest, and democratically based elections, i.e., through political decentralization. The focus here is on the electoral system and its reform for achieving these goals.



For this segment of the proposal, we highlight a section of the analysis "Reform of the Electoral System of the Republic of Serbia"<sup>69</sup> conducted by Professor Dr. Milan Jovanović and Professor Dr. Dušan Vučićević from the Faculty of Political Sciences in Belgrade, in collaboration with activists from the National Coalition for Decentralization and the National Democratic Institute.

The research covers analyzed advantages and disadvantages of the current electoral model in Serbia – a proportional electoral system with a single electoral unit, a five-percent electoral threshold, and closed electoral lists – observed in the first twenty (20) years of the 21st century.

**Proportional electoral systems** with a single electoral unit and closed electoral lists represent a very rare solution in comparative practice. Besides Serbia, only Montenegro among European countries uses such a model. The advantages of proportional electoral systems over majoritarian ones have been documented in numerous electoral studies. One key advantage relates to faithfully reflecting the mood of the electorate, providing equal chances for all political parties to have deputies in parliament, but also for citizens and their interests to be duly represented in parliament according to their strength and share in the electorate. Full proportionality – the share of mandates corresponding to the share of votes a party wins in elections – within such electoral models is achieved using two electoral institutions – constituting the entire country as a single electoral unit and abolishing the electoral threshold for all political parties.

The electoral design from the year 2000 adopted one of the mentioned solutions. Practically, full proportionality, which is achieved by constituting Serbia as a unified electoral unit, is limited by establishing a relatively high electoral threshold of 5%. According to the presumed intentions of electoral designers, high fragmentation of the Serbian parliament would be limited by setting a barrier of 5% of votes which less relevant electoral actors would not be able to overcome. This would reserve seats in the parliamentary benches only for those political parties and interests of the electorate that enjoy significant support in the overall electorate. In reality, however, this solution does not lead to a reduction in parliamentary fragmentation. The widespread practice of forming crypto-coalitions, in which along with relevant parties "hitchhike" those with little support in the electorate, leads to the Serbian parliament being extremely fragmented. For example, although after the 2014 elections only four electoral lists crossed the five-percent electoral threshold, this is only an illusion of mitigating parliamentary fragmentation because these lists included representatives of 24 different parties. This data, which is repeated in all electoral cycles, leads us to the first deficiency of the current electoral model. Regardless of the relatively high, legally established, electoral threshold, the electoral system of the Republic of Serbia is hyper-representative.

Hyper-representativeness of the electoral model is a consequence of the practice of forming broad coalitions in which are also included parties with minor support in the electorate. This practice can only be influenced by establishing a differentiated electoral threshold for parties that run independently and those that do so within coalition electoral lists. Since this electoral institution – a differentiated electoral threshold – can be applied in all six electoral models that will be presented later in the text, dilemmas and potential problems related to its introduction will be addressed in this section. Firstly, within working groups, different solutions related to the electoral threshold can be discussed. The electoral threshold of 5% could be maintained or reduced to 3% or 4%, but only if a party runs independently. The electoral threshold for each subsequent member of the coalition could

---

<sup>69</sup> The complete research can be seen at the following link: <file:///C:/Users/Tadija%20NKD/Downloads/Reforma-izbornog-sistema.pdf>

be set in different ways: by adding a certain percentage of votes for each new member (1-3% of the votes) with or without setting a maximum limit (10-15% of the votes regardless of the number of members in the coalition). Among these dilemmas, however, the mode by which the Republican Electoral Commission would decide whether an electoral list is a coalition or not is more significant. According to the current electoral legislation, if two or more political parties submit a joint electoral list, the name of the electoral list and at most two lead candidates are determined by agreement. A list of two or more political parties – a coalition electoral list – is declared by a resolution of the Republican Electoral Commission. Given past problems and negative experiences regarding the declaration of "minority" electoral lists, the question arises whether, in practice, a political body like the REC can reject an electoral list that includes representatives of different parties but where there is no clear coalition agreement indicating that it is a coalition, not a party electoral list.

Although hyper-representativeness is cited as a flaw in the current electoral model, faithfully reflecting the mood of the electorate, at least to a moderate extent, represents an objective that should be aimed for in every electoral reform, especially considering that support for the reform proposal should be sought from a wide range of political actors. Impaired proportionality between the share of votes received and the share of mandates won would directly endanger the chances and diminish the level of parliamentary representation for a large number of parties with moderate levels of support in the electorate (5-15% of the votes). However, of the six electoral models, which will be discussed later, four models – proportional with large electoral districts, mixed proportional, proportional with open lists for voters, and proportional with direct voting for candidates – would not compromise these prospects at all. Faithfully reflecting the mood of the electorate is therefore not a benefit exclusive to the current electoral model and thus cannot be an argument against its change.

In addition to relatively high proportionality, the benefits of the current legal solution should also highlight representation of national minorities in the National Assembly, as well as a relatively high level of representation of the less represented gender – women. The first consequence is achieved by abolishing the electoral threshold for parties "whose primary goal is the representation and advocacy of the interests of national minorities and the protection and improvement of the rights of members of national minorities." Practically, every "minority" electoral list that, in the worst conditions for it (when there are no "scattered" votes), wins 0.39% has a guaranteed parliamentary mandate. With an increase in the share of scattered votes (votes given to "civilian" parties that remain below the threshold of 5%), that percentage can be even lower, so it has happened that it goes down to even 0.29% of the total number of votes. The second consequence is achieved by introducing legal electoral quotas that represent the most effective institutional mechanisms for protecting the less represented gender. As on the electoral list, among every three candidates in order, there must be at least one representative of the gender that is less represented, and political parties after the election must assign mandates according to the order on the list, the less represented gender – women – is guaranteed just under one-third of the total number of seats in the parliament. At the beginning of the current session of the National Assembly, this share was 34.4%. Potential effects of applying alternative electoral models on the representation of national minorities and women will be presented in each of the sections that follow.

Unlike the advantages, which can be preserved even in some other electoral models, the list of flaws and defects produced by the electoral system in Serbia is considerably broader. In addition to the already mentioned hyper-representativeness and high parliamentary fragmentation, other

disadvantages result from the simultaneous use of two electoral institutions: a single electoral unit and closed, blocked electoral lists. The main drawbacks can be summarized as: weak communication between voters and their representatives; depersonalization of deputies and the absence or weakening of accountability towards the electoral base; excessive influence of party organs and leaders in forming electoral lists, which leads to voters voting but not choosing deputies; and the deformation of territorial representation, i.e., weak geographical representativeness of the Serbian parliament.

Weak communication between citizens and their representatives in parliament, as well as the depersonalization of deputies and the absence or weakening of accountability to the electoral base – the voters who voted for them – are consequences of having a single electoral unit and electoral lists on which voters cannot change the order of candidates, but only vote for the list as a whole. The structure of the ballot and the way candidates get onto it, voting for lists, and the absence of preliminary elections in the candidate selection and nomination process, combined with a single electoral unit in which all 250 parliamentary mandates are allocated, position the Serbian electoral system, on the intraparty dimension, among the hyper-centralized systems, electoral models in which parties and party leaderships dominate over candidates.

In such a situation, when deputies do not represent a specific electoral unit but all voters in the Republic of Serbia, it is impossible to expect a different relationship of deputies towards citizens. Simply, each deputy represents all citizens of the Republic of Serbia, from which no obligations to maintain communication with the electoral base can arise, even occasionally. Such defects are attempted to be remedied by ad-hoc solutions, such as the "People First" project, in which, through the cooperation of the Center for Free Elections and Democracy and the support of USAID, 12 parliamentary offices were opened in municipalities/cities in Serbia. Analysis of the effects of similar projects shows, however, that they fail to fulfill the basic goal – establishing and raising the level of direct communication between citizens and members of parliament – and that a large number of citizens in municipalities and cities covered by the project are not aware of the existence of such parliamentary offices. The absence of accountability of members of parliament towards citizens, even towards those voters from local communities from which the deputies themselves come, is evidenced by relatively frequent examples where deputies make decisions without considering the direct interests of the municipalities in which they live.

As an addition that will complement this analysis, it is necessary to consider **examples** of election results and the nominations of lists for the parliamentary elections in December 2023, as well as the assembly session beginning in 2022.

The end of 2023 was marked by elections and a series of activities related to electoral irregularities, which carried over into 2024, during which a new session of the National Assembly was formed.

Regardless of how the Assembly was formed, it is important to discuss how the electoral lists designated their representatives in the assembly. The factual situation shows that there was absolutely no consideration of even representation across regions, whether representatives of the government or the opposition. All regions of Serbia, except the Belgrade region, have fewer national deputies who reside in those regions than should be the case.

Thus, this could perhaps be attributed to a mentality issue, as it is clear that it is not solely a political problem.

Therefore, Serbia (excluding the statistical region of Kosovo and Metohija, from which we do not have accurate information) has 4 statistical regions – Belgrade, South and East, Šumadija and Western Serbia, Vojvodina..

If we look, from each of these regions comes a certain number of national deputies (source N1: <https://n1info.rs/vesti/izbori-2023/narodni-poslanici-gradovi-opstine-srbija/>), the numbers tell us the following::

- • From the Belgrade region come 107 national deputies (which totals 42.8% of the total number of deputies in the Serbian Assembly);
- • From the South and East region come 42 national deputies (which totals 16.8% of the total number of deputies in the Serbian Assembly);
- • From the Western Serbia and Šumadija region come 49 national deputies (which totals 19.6% of the total number of deputies in the Serbian Assembly);
- • From the Vojvodina region come 47 national deputies (which totals 18.8% of the total number of deputies in the Serbian Assembly);

Now let's look at the percentage of the population living in each of these regions:

- • In the Belgrade region live 25.36% of Serbia's population;
- • In the South and East Serbia region live 21.15% of Serbia's population;
- • In Western Serbia and Šumadija live 27.37% of Serbia's population;
- • In Vojvodina live 26.18% of Serbia's population;

To clarify, we can arrange this data in a table to observe the clear discrepancies:

Region	Percentage of citizens living in the region	Percentage of deputies coming from the region	Difference
<b>Belgrade Region</b>	25,36%	42,8%	+ 17,44%
<b>Vojvodina Region</b>	26,18%	18,8%	- 7,38%
<b>West Serbia and Sumadia Region</b>	27,37%	19,6%	- 7,77%
<b>South and East Region</b>	21,15%	16,8%	- 4,35%

Clearly, citizens from the Belgrade region are far more represented than citizens living in other regions of Serbia..

This applies to all lists and political parties that entered the new session of the National Assembly in 2024, which was clearly highlighted in the text of the National Coalition for Decentralization published on November 24, 2023, titled "[Representation of the south of Serbia in the future session of the National Assembly](#)".

To emphasize again, the most devastated area of the Republic of Serbia is the statistical region of South and East Serbia, as indicated by the data showing that out of 19 devastated municipalities in Serbia, South and East have 16 such municipalities. As we can conclude, although this region is devastated, it still lacks the number of representatives who would advocate the interests of this region in the Parliament. Logically, it would be sensible for such a region (as well as all regions) to have at least an optimal number of representatives in the Parliament proportional to the number of citizens living in that region – to clarify, if 21.15% of citizens live in the South and East, it would be logical for at least 21.15% of the national deputies to come from this territory (not to mention that if we want to bolster devastated areas, more than the optimal number is needed to pull the region out of its current state). This is definitely not the case in Serbia for several years.

A similar situation has been followed since the beginning of 2022. At the start of the 2022 session of the Serbian Assembly, there were even 90 deputies residing in Belgrade (36% of the mandates). What is the cost of this situation? A large part of Serbia is underrepresented in parliament, and about 40% of towns and municipalities usually have not a single deputy! The previous session (until 2020) was such that even 107 towns and municipalities (out of a total of 175) did not have their representatives in parliament, and the number of candidates from Belgrade dominates the lists of almost all parties. The consequences are manifold. The main problem is that citizens do not have deputies from their region and representatives who can hear and understand the real needs of the citizens, and later represent them in the National Assembly, the highest democratic institution. In other words, not all citizens have equal opportunities to have their voice (indirectly) heard in parliament.

On the other hand, political parties completely control the nomination process and the allocation of mandates, so elected deputies remain accountable only to their parties. In other words, in such an electoral system, even if citizens have a deputy who territorially represents them, little can be done because the deputy owes his mandate exclusively to the party, not the citizens from the region from which he and the deputy themselves come. Electoral systems with a single electoral unit are designed to ensure full control of political life to parties and their headquarters. Such a system has been established for elections at all levels of government, including local, enabling party headquarters to directly choose mayors and municipal presidents, as well as key local officials, regardless of their local (un)popularity. This takes political processes away from citizens, excluding them from decision-making, and all socio-political issues are framed in the context of the struggle between government and opposition (parties).

After these examples, it is necessary to look again at the **hyper-centralization of the Serbian electoral system.**

Hyper-centralization of the Serbian electoral system is also caused by the way candidates are selected and nominated for national deputies. Candidates make it onto the electoral list at the will of the party elite, the narrow party leadership, and the party leader, and voters cannot change the order of candidates on the list. The excessive influence of party organs and leaders in forming electoral lists leads to a situation where citizens vote but do not choose national deputies. Since citizens cannot reward deputies whom they are satisfied with their parliamentary work, nor punish those deputies they are dissatisfied with, candidates pay more attention to their position on the list than to winning over voters. Loyalty to the party leadership and, ultimately, the party chief thereby becomes the only criterion for entering parliament because a high position on a closed electoral list in any larger party guarantees a safe parliamentary mandate. This effectively derogates the immediacy of elections because the voter, especially in a situation where the entire state is constituted as a single electoral

unit, by voting for a list, votes for a series of individuals without wider support, who have been placed on the list at the will of the party elite. The centralization of the selection and nomination of candidates in the process of creating the order of candidates on a closed electoral list has gone a step further in the last few electoral cycles when "loyal party comrades" on the lists are replaced by "loyal party relatives" – an example from the 2016 Belgrade local elections, where one of the candidates placed his parents, relatives, and acquaintances as candidates for councilors.

Finally, the last flaw of the electoral model with a single electoral unit and closed electoral lists relates to the deformation of territorial representation, or the weak geographical representativeness of the Serbian parliament. The deformation of territorial representation is twofold. On the one hand, it concerns the specific metropolization of political representation, which is reflected in the overrepresentation of large cities, especially Belgrade and Novi Sad. On the other hand, a huge number of local self-government units do not have direct representatives in the national legislative body. This mainly concerns municipalities that, according to various criteria, fall into the category of extremely underdeveloped. In almost all sessions since the introduction of the current electoral model in 2000, more than half of the local self-government units remain without representatives in the National Assembly (here the previous example of the 2023 parliamentary elections can again serve as a good example that supports the arguments presented).

If we make a brief summary of the advantages and disadvantages of the current electoral system, then this overview can be seen in the following table.

Advantages	<ul style="list-style-type: none"> <li>• a faithful reflection of the mood of the electorate</li> <li>• representation of the interests of national minorities</li> <li>• representation of the less represented gender</li> </ul>
Flaws	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hyperrepresentativeness</li> <li>• weak communication between citizens and representatives</li> <li>• depersonalization of deputies</li> <li>• citizens vote, but do not elect deputies</li> <li>• deformation of territorial representation</li> </ul>

### **How can proposals for Political Decentralization in the field of the electoral system be implemented?**

- Begin the process of electoral reform for parliamentary elections and adopt one of the 6 alternative electoral system models<sup>70</sup>:
  - Proportional electoral system with large electoral units;
  - Proportional electoral system with small and medium-sized electoral units;
  - Mixed-majority electoral system;
  - Mixed proportional electoral system;
  - Proportional system with electoral lists open to voters;
  - Proportional electoral system with direct voting for candidates within single-mandate electoral units..

<sup>70</sup> See more about the mentioned alternative models of the electoral system in the publication "Reform of the Electoral System of the Republic of Serbia", prof. Dr. Milan Jovanović, prof. Dr. Dušan Vučićević, National Coalition for Decentralization, 2019. On the link: <https://biramkogabiram.rs/istrazivanja-i-analize/sest-alternativnih-izbornih-modela/>

- Adopt a pure majority system for the election of councilors at the local level.
- Do not reduce the number of deputies in the Serbian Assembly to ensure that about 28,000 people in Serbia elect one deputy.

## Izgradnja snažnog i nezavisnog političkog života lokalnih zajednica

### Proposal of Measures:

*Development of a local participatory political environment, dedicated to local issues, building a common vision within local communities, and the formation of local political profiles.*

### Requirements to fulfill this proposal?

- Democratization and decentralization of the operation of political parties and electoral lists.
- Ensuring conditions for the development and nomination of local political movements, parties, and candidates under fair conditions.
- Ensuring meaningful citizen participation in the decision-making processes at the level of local and community self-government.

### Reasoning:

The centralization of political life in Serbia has significantly devastated local political life, creating negative economic and social consequences. The highly centralized structure of the political parties themselves, for starters, creates a type of fragile power monopoly. The existence of a monopoly is justified because party headquarters openly arrange every position of mayor and president of each municipality across Serbia (without exception), making this important local function just one element of "much larger" political turmoil—best evidenced by the local elections of 2023 and 2024. Parties also openly state that all other significant local administrative positions are appointed either with direct instructions or with mandatory consent from the party headquarters. This type of centralized (which can be described as authoritarian, and sometimes even totalitarian) culture is then transferred to the local level, where typically a group of key local officials decides everything, including the operation of local institutions, bodies, and enterprises, whose effectiveness significantly suffers due to such circumstances. The orientation of local politics "upward" detaches local officials from citizens, because the system is such that the only genuinely significant responsibility relates to the party headquarters. After all, whether someone will be the mayor in the next term depends not on the local community's citizens but solely on the will of the party headquarters. Does this cause any consequences for local life and the local population?

**The consequences for the local economic life** are not negligible, in fact, they are very significant. If we consider the already proven traditional inefficiency of centralized political systems that slow down the economy. A particular characteristic of contemporary political life are rigged tenders and jobs that local governments must perform in the interest or by the order of party headquarters. Thus, we can see that public city transport in, say, Niš, is conducted by a company from Belgrade (instead of Niš-express, Lasta handles the transport). Whether such circumstances are at all prone to corrupt elements is a separate story; that is, whether such a centralistic relationship creates fertile ground for corrupt activities is a question that does not enter the focus of what we are dealing with in this proposal, but here we will briefly focus on the consequences for the local economy. Firms that win these tenders are most often from Belgrade or cities in other regions. Although local communities

often have a quality local bidder (the previously mentioned example of Niš-express and Lasta), it happens that their offer is rejected due to "non-fulfillment of conditions" or that the tender is issued in such a way that the local firm cannot meet the required conditions. This further drains the already scarce funds of local self-governments from these communities and transfers them to companies in Belgrade, and sometimes to other cities. Particularly interesting is another example from Niš, which, after the unjustified gifting of the airport to the Republic, conducted an action to remove kiosks from the streets. With very little explanation, but also public support, because some of these kiosks indeed endanger pedestrian movement, the removal of kiosks closed a number of small businesses that relied on selling refreshments, newspapers, and consumer goods. However, contradicting this decision, just six months after making such a decision, the City of Niš leased these same locations, from which kiosks and traffic kiosks had been removed, to the Belgrade chain "Moj kiosk." Such a decision was certainly not led by local economic interest, or at least it was not justified to the citizens in a clear and understandable manner, how this decision was led by local economic interest. Centralization within the EPS system has also ruined a number of serious local and regional companies that had specialized for decades in maintaining the EPS network. With the centralization of EPS, these local companies lose their jobs in favor of Belgrade companies, often newly formed enterprises. Unfortunately, there are many such examples, and their devastating impact on the local economy in Serbia has yet to be thoroughly investigated.

**Social and cultural consequences** are also significant. Centralization of political life, through institutions and political parties, intensifies another phenomenon that is not insignificant or harmless. In highly centralized systems, authoritarian principles of governance are the only ones that can maintain a centralized structure. At the heart of centralization is always authoritarianism. An authoritarian centralized system must also maintain an image of "infallibility" in public. Hence, fierce criticism from the central level of government or political centers towards anyone who points out mistakes that are being made locally, which creates an additional divide and animosity among citizens who are closer or further from the power center. This creates a dangerous spiral of polarization, and people entrench in their positions not because of a realistic assessment of reality, but because of the (need for) public position-taking. Debates and the basic culture of dialogue are out of the question as far as centralist-authoritarian culture is concerned, because one cannot discuss "the obvious," nor allow facts and arguments to disrupt something much more important for this culture – the illusion of success maintained by controlling the media and public narrative, within which only national (central) media are visible, while local media either do not exist or are highly discredited.

Additionally, centralization and centralized systems are often justified by the efficiency of highly centralized IT systems (centralized databases, data centers, and the like). It is a fact that a person at any given moment can process only 5–9 pieces of information (Miller's number), and a computer is capable of processing an infinite amount of information at any given moment. However, the IT system must receive all clear instructions in advance on how to process information, which is another parallel that is misused to justify centralized authoritarian models of political action. This is not new, as man sees himself through his moment in history, so it is not surprising that the story of valves in psychology arises at a time when mechanics dominate the industry, or the interpretation of human memory through "short-term" and "long-term" memory at the time of RAM and hard disk memory development. But, interpreting the success of a society through the prism of technology and IT principles is extremely dangerous because it creates the illusion of "known truth," and is essentially senseless.



Finally, where is there room for the entry into politics of genuinely interested local candidates, someone who has a political idea useful for the locality, someone who wants to pursue their career at the level of local institutional life or in the service of public works? All previous local elections have shown that citizens like to vote for independent candidates and that they easily enter local politics. However, once they enter, our experience since the introduction of multi-party politics has shown that such local political actors quickly move to political parties with a national character. Why is this phenomenon prevalent in most cases in Serbia over the past several decades? Is it a matter of corruption? We should not jump to conclusions too quickly. Keep in mind that centralized systems, both institutional and party-based, prevent independent actors from acting independently with a higher degree of autonomy relative to the central level of government or party center, because practice has shown that those who opt for autonomy are excluded from a large part of access to resources for the locality for which they are responsible – starting from central transfers and so forth.

### **How can proposals for Political Decentralization in the area of building a strong and independent political life in local communities be implemented?**

- Promotion of democratic culture as efficient and fair in contrast to authoritarian ideas and values;
- Education of first-time voters through concepts of popular democracy;
- Amendment of the Law on Political Parties to set basic democratic principles as mandatory in party structure and ensure that people who hold the highest state positions leave their party functions.
- Amendment of the Law on Financing Political Activities to introduce a "ceiling" for campaign financing and make financing more transparent.
- Support parties to adopt internal procedures that would strengthen the application of democratic principles in their structure.

This publication was published with the financial assistance of the European Union. The National Coalition for Decentralization with partners Proaktiv and the Board for Human Rights Nis is solely responsible for the content of this publication, and this content in no way expresses the official views of the European Union.