

Милован М. Митровић
Филозофски факултет
Београд

UDK: 316.334.52: 321.013
Оригиналан научни рад
Примљен: 22.06.2002.

КОНТРОВЕРЗЕ ОКО ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ, РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

Овај рад се састоји из три дела. У првом делу се указује на значај теоријско-социолошких расправа за конципирање модела реформи друштвеног система и истичу проблеми који се с тим у вези јављају у Србији.

У другом делу се разрађују јавне контроверзе око децентрализације, регионализације и локалне самоуправе у Србији. Аутор се залаже за регионализацију која је ближа локалној самоуправи него парадржавној организацији власти и образлаже предности алтернативног модела "функционалне аутономије различитог темпа" који би могао да усклади наслеђене историјске, геополитичке, економске и културне разлике и помири актуелне политичке антагонизме у Србији.

У трећем делу се операционализује предлог по којем су централна (републичка) управа и локална (општинска и градска) самоуправа главни нивои територијалног организовања власти (са изворним овлашћењима), док би савезни и регионални нивои с њима били комплементарни, а не паралелни. У том смислу се за Србију предлаже 15 аутономних области, уз могућност да се различитим темпом од њих формира још 4-6 већих региона.

Кључне речи: регионализација, децентрализација, локална самоуправа, функционална аутономија, Србија, Војводина, Косово и Метохија.

Чему социолошке расправе?

Као фундаментална друштвена наука, социологија по правилу није непосредно ангажована у припреми појединих реформских пројеката економског или политичко-правног система, па је такав случај и са текућим и предстојећим реформама у Србији. Као "наука друштвене кризе" социологија је позвана да анализира дисфункционалност постојећих друштвених установа, појединих делова или институционалног система у целини и као таква она је у стању да понуди политичким аналитичарима и правним техничарима суштинске аргументе за избор међу стратешким алтернативама. Чињеница је, пак, да практични реформатори ни данас не уважавају теоријске аргументе – као што то нису чинили ни раније, када су социолози и други друштвени теоретичари упозоравали на стално продубљивање кризе, на могући слом друштвеног система и претеће друштвене сукобе. Политички и интересни плурализам у Србији није системски

артикулисан на рационалан начин и зато се чини да теоријска аргументација није релевантна за пројекте практичних реформи.

Добра теорија, дакле, може да буде практична само у рационално организованим системима, а такав сигурно данас није ни политички ни економски нити било који други подсистем у Србији. Чему онда служи теоријско расправљање практичних дилема и јавних контроверзи које су данас актуелне у Србији? У првом реду, то је задатак социологије као науке и социолога као струке, који нико други не може да обави, те и зато ове расправе имају смисла. С друге стране, онда кад практични реформатори оклевају, греше или се узајамно ометају и блокирају – теоријски разлози могу послужити као кључни аргументи једнима да покрену, исправе или помогну оне друге који се оцењују као носиоци пожељнијих и бољих алтернатива. Уосталом, само озбиљна теоријска разматрања могу да успоставе рационалне критеријуме за валидно процењивање практичних алтернатива у ирационалним склоповима посебних интереса.

Конечно, теоријска анализа практичних реформи и њихових институционалних аранжмана омогућује да се поуздано утврде структурно-функционалне сличности међу њима и да се тако, на основу последица једних претпоставе могуће последице других. Између осталог то и значи да би, након слома неких економских и политичких институција у претходном систему, било крајње нерационално те исте институције уграђивати у нови систем. Нема сумње, дакле, да се само у светлу критичких теоријских разматрања могу рационално анализирати и разјашњавати постојеће политичке контроверзе, међу којима је она око децентрализације, регионализације и локалне самоуправе у Србији једна од најактуелнијих.

У склопу најављених реформи политичког система у Србији изузетну пажњу политичке и стручне јавности изазивају први пројекти новог устава и системских закона (закона о приватизацији, о правосуђу, локалној самоуправи и другим структурно-функционалним сегментима данашњег српског друштва). Та пажња, међутим, често поприма карактер медијске сензације и тако више служи политичком маркетингу својих протагониста него што доприноси озбиљном постављању суштинских питања и одговорном изналажењу ваљаних одговора. Имајући у виду значај проблема, парадоксално је да су разне невладине организације, уз финансијску потпору страних фондација, носиоци тако важних политичких пројеката, док се легитимне политичке организације (странке) и компетентне научне институције из Србије задовољавају улогом њиховог јавног промовисања или накнадног критичког преиспитивања.

Као да су странци и с њима повезане невладине организације заинтересованији за одговарајуће промене нашег политичког система него легалне институције у Србији? То би се само по себи могло одразити на квалитет дотичних пројеката, а сведочи и о још несређеном, па чак и прилично хаотичном политичком амбијенту у којем се припремају и одвијају системске промене са далекосежним последицама. Зато је крајње време да се сви легитимни и компетентни актери политичких збивања у Србији осете позваним и прозваним да преузму

свој део одговорности за квалитет и неизбежне последице наведених политичких пројеката.

Најважнији проблемски склоп најављених политичких реформи тиче се оптималног односа између неопходне децентрализације, примерене регионализације и ојачане локалне самоуправе у Србији. Сваки од ова три реформска захвата има своје посебне циљеве, али и специфичан политички контекст у којем је проблем који се реформом намерава решити нарастао. Без познавања ове често скривене старе политичке "позадине", нове реформе могле би се свести на просту реакцију на претходно стање и као такве извргнути се у супротну крајност која није мање штетна од претходне. Зна се да је реактивно мишљење и понашање, као споља изнуђено и испровоцирано, не само другоразредног квалитета, него у политици (а и у животу) најчешће штетно. Теоријске (социолошке) расправе могу да буду солидна брана таквом мишљењу, па самим тим и деловању које би га следило.

Актуелне контроверзе и могући излази

Најављена *децентрализација* државне управе у Србији морала би да избегне нерационалности постојећег централизма који се у последњој деценији међу Србима легитимисао као механизам за спречавање сепаратизма. У стварности, пак, централизам милошевићевског типа функционисао је као важан додатни подстрекач сепаратизма, а све до смене дотичног режима јавно је истицан и као главни оправдавајући разлог свих пројеката одцепљења. Међутим, реактивна логика мишљења и поступања и у односу на овај проверено лош тип централизације Србије, такође увећава ризик да се њеном непромишљеном децентрализацијом још више могу поспешити сепаратистичке тежње тамо где су оне данас скривене. Познато је да се аутономашки сепаратизам у Војводини добро "подгојио" у последње три деценије наизменичним смењивањем крајности лукаво подметнуте децентрализације и реактивно смишљеног централизма. Из тог дубоког политичког обрасца Србија мора да изађе, а један од алтернативних покушаја у том правцу била би *регионализација која је ближа локалној самоуправи него парламентарној организацији власти*.

Пројекти *регионализације* код нас се јављају у политичкој и стручној јавности почетком деведесетих у време када је требало пронаћи оптималан облик државне заједнице Србије и Црне Горе. Србија као знатно већа федерална јединица, с Војводином и посебно трауматичним Косовом и Метохијом и као таква (мислило се тада) могла би творити солидну државу са Црном Гором (негде на средини између федералне и унитарне државе у европском смислу) само када би се регионализовала.¹ То је био примарни разлог за програме регионализације Србије који попримају сасвим супротан смисао у новоствореном контексту у

¹ Видети: Миодраг Јовичић, *Устав регионалне државе Уједињених српских земаља – Организација власти* – с објашњењима и коментарима, "Вајат", Београд, 1996.

којем Косово и Метохија остају под страном окупацијом на неодређено време, а Црна Гора фактички иступа из федерације и остаје у танкој (више конфедералној него федералној) вези са Србијом. Уместо пројектованог циља да Србија (са Косметом у свом саставу) и Црна Гора постану једна регионална држава (мање од унитарне, а више од федералне државе) познатим методом "федерирања федерације" иде се ка федерализовању Србије, с перспективом да се конфедерални статус Косова временом прихвати као једина алтернатива његовом брзом и потпуном отцепљењу. Одлагање децентрализације Србије подстиче њену даљу дезинтеграцију и временом јој реално намеће све неповољнији модел територијалне организације.

Зато је *јака локална самоуправа* – на месном, општинском, градском и регионалном нивоу – прави и конкретним приликама примерен политички одговор којим се оптимално усаглашава неопходна децентрализација и подношљива регионализација Србије, без обзира у којем ће она односу остати са Црном Гором. У српском народу још живи богата традиција локалне самоуправе. Она је некад била основа традиционалне српске народњачке демократије, која је у време тзв. социјалистичког самоуправљања идеолошки злоупотребљена и политички искомпромитована, али би се могла обновити у модерном институционалном оквиру и демократском политичком амбијенту. Уосталом, у модерном демократском друштву, јака локална самоуправа је други (комплементарни) поларизоване државе. Ту постоји не само функционална (хоризонтална) подела власти на законодавну, судску и извршну него и вертикална подела на централну и локалну власт у чијој динамичкој равнотежи се развијају демократски односи. То је, међутим, класична уставна материја која је предмет предстојеће уставне реформе у Србији.

Уставна реформа је, пак, толико одговоран политички задатак да се неком не сме учинити да је сам може брзоплето и на своју руку извести. Трауматично искуство са претходним уставним реформама у Србији налаже додатну предострожност у овоме (попут оне народне "кога су змије уједале, тај се и гуштера плаши"). Теоријска елаборација системских проблема упућује на уважавање релевантних историјских, структурно-функционалних и актуелно политичких чинилаца који актуелним реформаторима намећу разне императиве, међу којима су свакако најважнији следећи:

1. *Децентрализација*, нарочито економска, у Србији је нужна, али она не сме отворити простор за било који сепаратизам и блокаде државних функција. То значи да све државне функције од националног интереса морају остати под контролом централне управе, с тим што би се неке републичке институције изместиле из Београда, уз отварање регионалних канцеларија важнијих министарстава у Новом Саду, Нишу и Крагујевцу (децентрализација као деконцентрација).

2. *Регионализација* би морала да помири и избегне две крајности:

а) *постојећу асиметрију* (у облику АП Војводине као сепаратног корпуса која има своје "конститутивне акте");

б) *вештачку симетрију* која би довела до прекрајања Централне Србије само због формалног изједначавања "свих конститутивних делова Србије" – чиме би се Србија само брзоплето и неодговорно федерализовала, без иједне рационалне последице.

Штетне последице асиметрије у Србији које изазива посебна аутономија Војводине могле би се неутралисати деконцентрацијом републичких институција и јаком локалном самоуправом општина у Војводини, града Новог Сада, али и других градова (Суботице, Сомбора, Зрењанина, Кикинде, Вршца, Панчева, Сремске Митровице и др.), оживљавањем традиције некадашњих жупанија као административних целина све до нивоа функционалне обласне аутономије. Ако општине (градови) и аутономне области са подручја данашње Војводине желе аутономију на вишем нивоу (на нивоу "великог региона"), нека сами одреде њен делокруг и за њу обезбеде средства (одвајајући од својих надлежности и средстава колико им буде одговарало). Ко хоће већу аутономију Војводине нека је сам плаћа, а држава Србија мора се побринути да се сепаратистичко аутономаштво не финансира из иностранства. Да би се предупредила нерационална парламентарна (и потенцијално сепаратистичка) централизација "великих региона" они не могу имати изворна овлашћења, него само поверена: (1) она која су им поверена "одозго" од стране централне државне управе и (2) она која им се поверавају "одоздо", од јединица локалне самоуправе (које би поред поверених имале и своје изворне надлежности).

Аналогно томе и Централна Србија била би јединствено подручје ("велики регион") с више регионалних целина ("малих региона" или функционално аутономних области) с двостепеном аутономијом: (1) изворном и територијалном (општинском и градском) и (2) допунском и функционалном (обласном). С јаком општинском (градском) самоуправом (обавезно код градова већих од 100.000 становника, уз могућност да де градска самоуправа организује од више општина које гравитирају градовима преко 50.000 становника), уз посебан статус Београда као главног града и великих градова (Ниша и Крагујевца) постигла би се оптимална мера у децентрализацији и регионализацији – без вештачког "равнања" према данашњој Војводини. Тада би у начелу општине и градови из Централне Србије били у сличном положају као они у будућој Војводини. Могли би аутономно, више или мање надлежности и средстава да преносе на органе шире области, уз могућност да према републичком закону пре или касније (по моделу "функционалне регионализације различитог темпа") формирају један "велики регион" (или можда више њих ако се испостави да су они потребни у будућем развоју).

Регионална аутономија би се осигуравала преко Већа региона у Народној скупштини Републике Србије које би имало законодавна овлашћења. Ово Веће би имало 100 посланика, као представника региона и самостално би доносило законе који се тичу региона. Тенденција је европског законодавства уједначавање закона на међународном нивоу, тако да је сасвим природно да се законски оквири регионалне политике у Србији јединствено одреде, а да се локалне спе-

цифичности узимају у обзир током њеног спровођења (по начелу "мисли глобално, делуј локално") . Спровођење (извршавање) закона поверавало би се извршним већима аутономних области која би била састављена од изабраних представника локалне самоуправе из дотичне области. Њих би бирале, контролисале и смењивале општинске и градске скупштине, а њихов избор би потврђивало Веће региона, које би могло да покрене и поступак пред Уставним судом за њихово појединачно или колективно разрешење.

3. *Локална самоуправа општина (и градова)* мора да добије сигуран правни оквир, јачу економску подлогу и тако да постане примарни основ друштвене стабилности Србије и снажан замајац њеног локалног и регионалног развоја. Децентрализација Србије треба првенствено да се спроведе повећавањем обима пренетих овлашћења и појачавањем изворних надлежности општинске (градске) самоуправе, да би се предупредила централизација на регионалном нивоу који је предалеко од свакодневних животних потреба грађана и њихових локалних проблема. Зато општине не би требало беспотребно уситњавати, по логици бесмислене "кардељевске ооуризације". Постојеће општине ваљало би делити само у два екстремно различита случаја: (1) у великим градовима где се грађани "гуше" на шалтерима (општина и са преко 100.000 становника); (2) у брдско-планинским и пограничним крајевима где су села "угушена" (многа и "угашена") од стране оближњих градова. Овај други случај указује на потребу да се локална самоуправа не сведе на општински централизам, те да се оживи и традиција *сеоске самоуправе* (којој би била аналогна месна самоуправа у градовима – по кварталима).

Локалне специфичности у Србији, без штетне асиметрије и ништа боље вештачке (формалистичке) симетрије, могу да уваже само различите и еластичне форме аутономног функционалног повезивања општина и градова до нивоа аутономних области (па, евентуално, и до нивоа "великих региона"). То је модел системске регулације у облику *модуларне ("гроздасте")* структуре која оптимално уважава реалне односе, различите локалне и регионалне интересе, различите развојне потенцијале и пројектоване циљеве развоја (локалног – руралног или урбаног, регионалног и глобалног). Овај регулациони модел се теоријски ослања на кибернетски иновирани теорију система, обезбеђује максималну функционалну координацију уз миним координатора (без нерационалне бирократизације).

Уважавајући напред изнета начела, али и политичку реалност и затечено стање у територијалној организацији власти у Србији, па и нека сумњиво стечена права, које је као велико бремене проблема оставио ранији социјалистички режим новим демократским властима, предлагем *поступност у регионализовању Србије* по моделу *"функционалне регионализације различитог темпа"*. Тај модел је наметнут чињеницом да у Србији као територијално-политичкој заједници постоји, и правно и фактички, изразита асиметрија у случају Косова и Метохије и мање драстична, али реална асиметрија у случају Војводине.

Косовски проблем је потпуно интернационализован и зато српском уставотворцу не преостаје ништа друго него да се с позивом на одредбе Резолуције УН број 1244 заложи за модел државне сарадње са међународном заједницом који би омогућио да се политичким средствима штите српски национални и државни интереси на Космету, означавајући као противуоставни чин било чије признавање евентуалне сецесије Косова од Србије. У том смислу Уставом Републике Србије ваља прописати могућност асиметричне регионалне аутономије за Косово и Метохију као неотуђиви део државе Србије, по начелу да *Албанци на Косову добију право да самостално одлучују о својим питањима, док би Срби с Космета добили симетрично право да самостално одлучују о својим, а равноправно с Албанцима о заједничким питањима*. Модел "функционалне регионализације различитог темпа" оставља отворену могућност, да се Косово реинтегрише у уставно-правни и политички систем Србије, кад се за то стекну међународно-правни и политички услови.

С обзиром на постојећу *уставну асиметрију Војводине* предлажем да се она у интересу стабилног демократског уређења државе Србије *уклања демократски и поступно* – без икакве штете по грађане с дотичног подручја и у њиховом најбољем интересу. Остављена би била могућност да се органским законом Србије дозволи било којем подручју у Србији аналогна *"функционална аутономија плус"*. То би значило да би Уставом Републике Србије било допуштено, а органским законом Народне скупштине Србије уређено, да општине, градови и аутономне области с било којег подручја Србије, било да су с подручја данашње Војводине или Централне Србије, ако желе својеврсну *"аутономију плус"* могу функционално да се повезују и међусобно да се удруже у остваривању својих заједничких интереса у оквиру "великих региона" којих би у Србији било од четири до шест. У ту сврху би, по законом утврђеној процедури коју прописује Веће региона Народне скупштине Србије, на нивоу "великих региона" било формирано одговарајуће *извршно регионално веће* као својеврсно паритетно координационо тело локалних самоуправа.

Пошто региони не би имали законодавну власт (која, иначе, спада у дело-круг федералних јединица, а не региона) скупштине региона не би биле обавезне. У случају да се због контроле над извршним већем региона, ипак, конституишу скупштине региона, у њиховом саставу би били сразмерно заступљени представници општина, градова и аутономних области дотичног региона.

Притом би се морали задовољити следећи услови:

1. Општине, градови и аутономне области могли би се удруживати само у циљу међусобне координације развојних пројеката и заједничког вршења јавних послова који се остварују у оквиру њихових надлежности. У том случају скупштине општина и градова, део својих надлежности преносе на одговарајуће паритетно координационо тело (извршно веће ужег или ширег региона) и обезбеђују финансијска и друга средства за остваривање заједничких развојних пројеката.

2. Удруживање општина, градова и аутономних области, као административно-територијалних јединица у веће функционалне целине са својеврсном "аутономијом плус", не сме имати парадржавну форму ни националну ексклузивност – јер и једно и друго има сецесионистички потенцијал и угрожава мултинационалност Србије. Томе насупрот, системску државну потпору имали би сви пројекти ширег регионалног повезивања који имају развојни карактер, подстичу економске интеграције, међусобну културну сарадњу, слободну комуникацију и дух толеранције.

3. Регионални развојни пројекти од ширег националног интереса треба да буду организационо и финансијски потпомогнути са глобалног државног нивоа, а системску солидарну потпору имали би сви пројекти којима се уклањају или ублажавају неравномерности у друштвеном развоју. У исту сврху солидарне развојне и социјалне фондове морају имати све општине, градови, и аутономне области, који би били функционално повезани (преко одговарајуће "функционалне мреже") са истим таквим фондovima на националном нивоу.

Посебну државну потпору имали би "транс-регионални" развојни пројекти организовани на принципу "функционалне мреже" у форми заједнице општина и градова које имају привремени или трајни заједнички интерес (као на пример, заједничко коришћење река, изградња и одржавање одређених пруга и путева, еколошка заштита, развој брдско-планинских подручја). Такве "функционалне мреже" би стварале еластичну, ефикасну и јефтину "гроздасту структуру" повезаних локалних и регионалних пројеката који би се међусобно разликовали (као пуцета у једном грозду) и одражавали би различите потребе, могућности и циљеве локалног и регионалног развоја.

Основна разлика између овако замишљених "функционалних мрежа" и традиционалних територијалних структура власти јесте већа ефикасност и мањи трошкови одржавања првих у односу на друге. Србија је мала и сиромашна земља да би могла да издржава паралелне административне структуре на више од три нивоа државне организације, укључујући и савезни ниво. Централна државна управа и локална (општинска и градска) самоуправа су неизбежни нивои територијалног организовања власти, а савезни и регионални нивои би требали да буду са њима комплементарни, а не паралелни. У том смислу регионални органи власти требали би да се прилагоде извршној функцији координације унутар и између два основна нивоа државног организовања (локалног и републичког), а савезни координацији између федералних јединица и према међународној заједници.

Операционализација теза из расправе и предлог територијалне организације власти у Србији

Акциони карактер претходне социолошке расправе захтева конкретну операционализацију предлога алтернативне територијалне организације власти у Србији који би, уз рационалне елементе теоријског модела, уважавао веома

реалне историјске, геополитичке и актуелне политичке услове у којима би се спроводила предстојећа системска реформа државне управе. У том смислу се намећу следећа оперативна начела:

1. Дисконтинуитет са уставним решењима из комунистичког периода (с преваходно идеолошком легитимацијом), а нарочито са онима која подстичу или омогућују сепаратистичке тенденције у Србији као јединственој целини.

2. Континуитет с оним традицијама српског народа у практиковању народне самоуправе на свим нивоима која је сасвим компатибилна са модерним начелом да није рационално решавати проблеме на глобалном нивоу, ако се они могу решити на локалном.

3. Уважавање природних, историјских, економских и културних особености територијалних јединица.

4. Уважавање искуства других народа и држава, поготово суседа Србије.

5. Јединствена територија Србије као државе организовала би се на начелима демократски установљене равнотеже централне државне управе, регионалне аутономије, развијене локалне самоуправе и социјалне солидарности територијално-политичких делова.

1. *Децентрализацију* државне управе у Србији треба доследно спровести децентрализацијом државних органа и преношењем функција "одозго према доле" и оптимализовати је на три нивоа: на (1) централном (републичком), преко (2) обласног (регионалног) до (3) локалног (општинског, градског и месног) нивоа државне управе (од министарстава, преко обласних и локалних начелстава и секретаријата, до месних канцеларија). Основно правило било би препуштање сваком нивоу оних функција које може најквалитетније сам да обави, уз непрекинути ланац контроле виших органа над нижим, али с тенденцијом сужавања централних управних функција само на оне од глобалног националног значаја.

2. *Народну самоуправу (аутономију)* треба организовати "одоздо према горе", такође на три нивоа: на (1) локалном (месном и општинском), (2) регионалном (обласном) и (3) глобалном (републичком). Полазећи од зборовна грађана и месних заједница, преко скупштина општина и градова, извршних већа области и региона, до Народне скупштине и владе, артикулисала би се слободна (аутономна) политичка воља грађана у оквиру административно-територијалних (и политичких) јединица – као што су насеља (села и градови), општине, области и држава Србија.

Територијално-политичке јединице у Србији би, према томе, биле (1) општине, (2) градови (градске општине) и (3) области (региони).

Уз постојеће и нове општине, формирале би се градске самоуправе за све градове који на свом ужем подручју имају више од једне општине, а обавезно за све градове преко 100 хиљада становника. Могућност за неки облик градске самоуправе треба оставити свим градовима, па и оним мањим, с тим што њена форма не мора да буде за све иста.

Србију би као јединствену државу, али децентрализовану и регионализовану, сачињавале следеће *аутономне области* које су истовремено природно-географске, историјске, привредне и културне целине, с историјски формираним регионалним центрима: Банат (Зрењанин), Бачка (Нови Сад), Београд (Град Београд), Браничево (Смедерево), Златибор (Ужице), Јабланица (Лесковац), Колубара (Ваљево), Косово (Приштина), Мачва (Шабац), Метохија (Пећ-Призрен), Нишава (Ниш), Рашка (Рашка-Краљево), Срем (Сремска Митровица), Тимочка Крајина (Зајечар) и Шумадија (Крагујевац). Свака аутономна област била би *полицентрично организована*. У сваком од већих градских (општинских) центара дотичне области било би координационо седиште неког за ту локалну средину посебно важног друштвеног функционалног сегмента (саобраћаја, индустрије, пољопривреде, здравства, школства, културе и сл). Полицентрично распоређене водеће институције и извршно-политичка тела области (регионални секретаријати) утицале би на равномеран локални развој целог региона. Све развијенија информатичка комуникација омогућује тренутну координацију свих заједничких функција, без пуно састанака, путовања, дневница, бирократских процедура и сувишних трошкова. Само тако би се спречило да се актуелна децентрализација нерационално централизоване Србије не заврши још нерационалнијом полуфеудалном и парохијално ретроградном централизацијом појединих њених ужих области или ширих региона.

Milovan Mitrović
Filozofski fakultet
Beograd

S u m m a r y

CONTROVERSIES REGARDING DECENTRALISM, REGIONALISM, AND LOCAL GOVERNANCE IN SERBIA

The article is composed from three parts. In the first part, I emphasize the importance of theoretical and sociological discussion for the design of the model of social system reforms and stress the problems that occur in Serbia with regard to this.

In the second part, I discuss public controversies regarding decentralism, regionalism, and local governance in Serbia. I advocate for regionalism that is closer to local than to parastate governance and argue for the advantages of alternative model of “functional autonomy of different tempo”, that could harmonize inherited historical, geopolitical, economic, and cultural differences and reconcile current political antagonisms in Serbia.

In the third part I give a proposition that envisages central (Republic) administration and local (municipal and city) self-governance as main levels of territorial organization of governance (with original authorities), while federal and regional levels would be complementary with it, not parallel. In that sense, I propose 15 autonomous regions for Serbia, with possibility of making 4 to 6 larger regions out of them, at different pace.

Key words: regionalism, decentralism, local self-governance, functional autonomy, Serbia, Vojvodina, Kosovo i Metohija