

Bori s Begovi } • Zoran Vaci } • Nada Lazarevi }-Bajec
Bo` i dar Rai -evi } • Mi l orad Roganovi } • Al eksandar M. Si mi }
`or|e Stani -i } • Bo` o Stojanovi } • Dragor Hi ber

PRI NCI PI
MODERNOG UPRAVQAWA
LOKALNOM ZAJEDNI COM



Centar za l i beral no-demokratske studije
Beograd

PRI NCI PI MODERNOG UPRAVQAWA
LOKALNOM ZAJEDNI COM

Uredni k:

prof. dr Dragor Hi ber

I zdava-:

Centar za li beral no-demokratske studije, Beograd

e-mail: office@clds.org.yu

www: clds.org.yu

Za i zdava-a:

dr Zoran Vaci }

Li kovno-graf i -ki uredni k:

Zoran M. Bl agojevi }

[tampa:

„FORMAT“, Beograd

Ti ra` :

500 pri meraka

Beograd, 2002.

Projekat je real i zovan zahvaquju}i podr{ci
Komi si je za demokratiju Ambasade SAD u Beogradu
Grant No SSOYO 8001-GR-01

SIR † Katal o gi zaci ja u publ i kaci ji
Narodna bi bl i oteka Srbi je, Beograd

352.07 (497.11) (082)

342.25 (497.11) (082)

PRI NCI PI modernog upravqawa l okal nom
zajedni com / Bori s Begovi } ... [i dr.]. †
Beograd : Centar za l i beral no-demokratske
studi je, 2002 (Beograd : Format). 192
str. ; 21 cm

Ti ra` 500. † Napomene i bi bl i ografske
reference uz tekst.

ISBN 86†83557†07†3

1. Begovi }, Bori s

a) Lokal na samouprava † Srbi ja † Zborni ci

b) Lokal ne zajedni ce † Upravqawe † Srbi ja
† Zborni ci

COBISS – ID 98819852

Sadr`aj

Predgovor	7
I LOKALNA SAMOUPRAVA	
Zoran Vaci } : Pol i ti ~ki aspekti lokal ne samouprave	11
Al eksandar M. Si mi } : Lokal na samouprava u Srbi ji	30
II PRI NCI PI MODERNOG UPRAVQAWA LOKALNOM ZAJEDNI COM	
Bo` o Stojanovi } : Osnovni el ementi procesa raci onal nog upravqawa lokal nom zajedni com	79
Bo` i dar Rai ~evi } : Fi nansi rawe lokal ne zajedni ce	95
Bori s Begovi } : Ekonomski aspekti upravqawa lokal nom zajedni com: ka pove}awu ekonomske ef i kasnosti	112
Dragor Hi ber: Gazdovawe gra evi nski m zemqi { tem	128
Bori s Begovi } : Upravqawe lokal ni m javni m ustanovama i preduze}i ma: mogu}i pravci reforme	137
Nada Lazarevi }-Bajec: Moderno urbani sti ~ko pl ani rawe	151
Mi l orad Roganovi } : Lokal ni medi ji } upravqawe i razvoj	167
\or e Stani ~i } : Moderni zaci ja uprave	182
O aut ori ma	189

Predgovor

Sna`na centralizacija koju je sprovodi o biv{ i re`im u Srbiji, ostavila je lokalnim vlastima mali prostor za vo|ewe politi`e u cilju uve}awa dobrobiti stanovnika lokalnih zajednica. Dva jedina resursa koja su preostala lokalnim vlastima jesu gradsko zemlji{te i javna komunalna preduze}a. Me|uti m, kori{ }ewe ova dva resursa za potrebe vo|ewa politi`e lokalnih zajednica vezano je za brojne probleme. Dobar deo tih problema proizlazi iz nedovoljnog znawa o na~inu upravljanja ovim resursima i mogu}nosti makoje im u ekonomskom smislu stoje na raspolaganju.

Prethodnih godina, pogotovo od 1996. i veliki broj protesta zbog sudskih manipulacija kojima je poku{ano da se preina~i izborna vo}a gradana, i poniti pobjeda tada{wih opozicijih demokratskih stranaka na lokalnim izborima u najve}im op{tinama i gradovima, pa`wa stranih politiki`h krugova i nevladinih organizacija bila je uglavnom usmerena na gradove i op{tine u kojima je Koalicija Zajedno dobi la ve}inu u predstavni~kim telimalokalne samouprave. Demokratske politiki`ke partije u mawim srpskim op{tinama nisu dobi jale adekvatnu podr{ku za pripremu ljudi koji bi mogli vr{iti vlast u wima, kada ove stranke budu formirale skup{tinski ve}inu.

U septembru 2000. godine u najve}em broju op{tina u Srbiji vlasti su na izborima dobi le ~lani ce Demokratske opozicije Srbije. U mnogim op{tinama krenulo se sa vr{ewem vlasti, a da pri tom vr{io ci vlasti nisu bili najadekvatni je pripremljeni za to. Smatrali smo da se postoje}i problem, unekoliko, mo`e prevazi }i organizovawem serije seminara na kojima bi se lokalne vlasti obučile da efikasno koriste postoje}e resurse, moderni zuju rad op{tinskih službi, poboq{aju rad javnih preduze}a, adekvatno koriste lokalne medije.

U toku 2001. i 2002. godine Centar za liberalnodemokratske studije je realizovao projekat „Obrazovawe vlasti u mawim op{tinama“. Projektom su bile obuhva}ene ~etri op{tine: Kosjeri }, Inji ja, Dimi trograd i Smederevska Palanka. Op{tici projekta je da se uve}aju speci-

fi-na znava demokratskih lokalnih vlasti u domenu savremenog upravljanja lokalnom zajednicom. Polaznici seminara su bili oni koji neposredno vrše vlast: predsednici opština, predsednici i članovi izvršnih odbora, direktori i članovi upravnih odbora javnih preduzeća i ustanova, zaposleni u opštinskoj upravi, odbornici... Brojna pitanja, pokrenuta na seminaru, podstakla su, izvesno je, na razmišljanje i drugačiji način delovanja polaznika. Razgovori i znanje predavača i polaznika bili su vrlo obojati, doticali su se brojnih tema, pa i rešavaju konkretnih problema koji postoje u pojedinih opština.

Kwiga „Principi modernog upravljanja lokalnom zajednicom“ obuhvata radne materijale koji su bili osnova za realizaciju seminara (predavanja i radionice). Objavljeni tekstovi podečeni su u dva tematska poglavlja. Prvo je posvećeno političkim i pravnim aspektima lokalne samouprave, drugo sadrži osam tekstova koji opravdavaju naslov ovog zbornika.

Centar za liberalno-studije zahvaća Demokratskoj komisiji Ambasade SAD u Beogradu na podršci pri realizaciji ovog projekta.

Zoran Vaci }
Predsednik CLDS

I LOKALNA SAMOUPRAVA

POLITIČKI ASPEKTI LOKALNE SAMOUPRAVE

Demokratija nigde nije dobro funkcionisala
bez velikog udela lokalne samouprave.
Friedrich von Hayek

I

Pravo građana na lokalnu samoupravu

Pravo građana na lokalnu samoupravu je jedno od osnovnih prava, jer ono omogućuje si obodno i neposredno odlučivanje o javnim poslovima lokalne zajednice u kojoj se živi. U lokalnim zajednicama građani i majini najvećemogućnosti neposrednog učestvovanja u vršenju vlasti i donošenju odluka. Tako je, u svojoj mesnoj zajednici, općtini ili gradu građani se mogu najbolje angažovati, jer su odluke koje donose i primenjuju lokalne vlasti najvećem broju stanovnika razumljive. Stoga, u svakodnevni dodiri sa lokalnim vlastima, konkretni iskustva građani i zgražuju kritičari koje im pomažu da ocene kvaliteti njihovih vlasti (dobra i loša, efikasna i neefikasna, korumpirana i potena).

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi² određuje sadržaj prava građana na lokalnu samoupravu. Ona i zrimo garantuje pravo na lokalnu samoupravu ustavom ili zakonom (član 2). Lokalna samouprava podrazumeva pravo i sposobnost lokalnih vlasti da u zakonskim granicama regulišu i rukovode određenim javnim poslovima, u interesu lokalnog stanovništva. Ovo pravo se vrši putem saveta ili skupštine i zabrane si obodnim i zbornima, tajnim glasanjem, po načelu neposrednog, otvoreno i za sve jednakog biranog prava. Postojave saveta ili skupština ni ukoliko neje derogirani bilo koji neposredni oblici učestvovanja u

¹ Centar za liberalno-demokratske studije

² Povelja je usvojena od strane Saveta Evrope u Strazburu 15. oktobra 1985. godine.

odlu-i vawu (-lan 3). Javni posl ovi se, po pravi lu, vr{ e pre svega od strane onih vl asti koje su najbli ` e gra|ani ma (-lan 4).³

U SRJ i Republ ici Srbiji status lokalnih zajednica i prava koja gra|ani u wi ma real i zuju ure|eni su ustavom, zakoni ma i statutom lokalne zajednice.⁴

Lokalna samouprava podrazumeva samostalno obavqawe posl ova na odre|enoj teri toriji od strane gra|ana. Pravo gra|ana na lokalnu samoupravu ostvaruje se, neposredno i preko sl obodno i zabranjenih predstavnika, upravqawem javnim posl ovi ma od zajedni -kog i interesa za lokalno stanovni { tvo.⁵ Postoje}i m zakonom o lokalnoj samoupravi odre|ene su mogu}nosti u-e{ }a gra|ana u upravqawu lokalnom zajednicom, kao i na- i n odl u-i vawa o pi tawi ma od wi hovog neposrednog interesa. Gra|ani u skl adu sa zakonom i maju akti vno i pasi vno bi ra-ko pravo. Tako|e, gra|ani i maju pravo i na neposredno u-e{ }e u posl ovi ma lokalne samouprave. Obl ici neposrednog u-e{ }a gra|ana u ostvari vawu lokalne samouprave su gra|anska i ni cijati va, referendum i zbor gra|ana.⁶ Neposredno sudel ovawe gra|ana u odl u-i vawu podrazumeva da oni mogu da uti -u na proces dono{ ewa odl uke, javnost rada organa vl asti , demokratsku kontrol u, kao i u-e{ }e u real izaciji odl uke.

(a) Gra|anska i ni cijati va je obl ik sudel ovawa gra|ana u fazi pokretawa postupka odl u-i vawa. Ona obuhvata pravo gra|ana da predlo` e skup{ ti ni jedi ni ce lokalne samouprave dono{ ewe akta koji m }e se uredi ti odre|eno pi tawe iz wene nadle` nosti , promenu statuta i li drugi hakata i raspi si vawe referendumu u skl adu sa zakonom i statutom.⁷

(b) Referendum omogu}ava neposredno u-e{ }e gra|ana u postupku odl u-i vawa i wi hov uti caj na sadr` aj odl uke. Referendum mo` e bi ti (1) savet odavan, ako se raspi suje da bi se sasl u{ al o mi { qewe gra|ana o nekom pi tawi i omogu}i lo skup{ ti ni da ga pri li i kom odl u-i vawa uzme u obzi r; (2) pret hodni , kada se raspi suje da bi gra|ani i znel i stav o tome da li je potrebno doneti neku odl uku; (3) naknadni , koji se raspi suje nakon { to je zavr{ en postupak odl u-i vawa u lokalnoj skup{ ti ni . Wi me se gra|ani i zja{ wavaju da li skup{ ti nska odl uka stupa na snagu i li ne. Naknadni m referendmom se ostvaruje su{ ti nski uti caj gra|ana na dono{ ewe odl uke. Najmawi uti caj na odl uku skup{ ti ni,e gra|ani i maju kada se i zja{ wavaju na savetodavnom referendmu.

³ Vi { e o pri nci pi ma Evropske poveqe v. u tekstu Al eksandra M. Si mi }a „Lokalna samouprava u Srbiji “ u ovoj publ ikaciji .

⁴ O ovome v. u navedenom tekstu Al eksandra M. Si mi }a.

⁵ ^lan 1. Zakona o lokalnoj samoupravi (ZLS), Sl u` beni gl asni k RS, br. 9/2002

⁶ ^lan 65, ZLS

⁷ ^lan 66 ZLS

(v) Zbor gra|ana ve}i nom gl asova pri sutni h usvaja zahteve i pred- l oge o pi tawi ma i z nadl e` nosti organa jedi ni ce l okal ne samouprave i upu}uje i h skup{ ti ni i li pojedni m organi ma i sl u` bama jedi ni ce l okal ne samouprave.⁸

Gra|ani , tako |e, i maju pravo da se obra}aju organi ma vl asti pod- no{ ewem peti ci ja, zahteva, i ni ci jati va i li mol bi , kao i kri ti kom wi hovog rada. Kori ste}i ovo pravo, gra|ani uti ~u na rad l okal ni h organa i vr{ e kontrol u wi hovog rada.

U-e{ }e gra|ana u pol i ti ~kom ` i votu l okal ne zajedni ce ni je mogu}e bez pune obave{ tenosti o javni m posl ovi ma, zna-i , ako ne posto- ji potpun pri stup i nformaci jama koje su rel evantne za dono{ ewe odl uke i li formi rawe mi { qewa o radu i zabrani h i/i li i menovani h funkcio- nera l okal ne zajedni ce. Drugi va` an ~i ni lac za nesmetano u-e{ }e gra|ana u formul i sawu i dono{ ewu odl uka je po{ tovawe demokratske procedure.

I zbor odborni ka † i zborna pravi l a

(a) Od uspostavqawa vi { estrana-kog si stema, u Republ i ci Srbi - ji su ~eti ri puta organi zovani i zbori za odborni ke u skup{ ti nama op{ ti na i skup{ ti nu grada Beograda. U toku 1992. godi ne i zbori su organ- ni zovani dva puta po ve}i nskom i zbornom pri nci pu (apsol utna ve}i na kao na-el o osvajawa mandata u si stemu dvokru` nog gl asawa).⁹ Redovni i zbori za l okal ne skup{ ti ne, odr` ani u novembru 1996. obavqeni su po i stom pravi l u kao i i zbori 1992. I zbori za l okal ne skup{ ti ne u sep- tembru 2000. godi ne odr` ani su, tako |e, po ve}i nskom i zbornom pri n- ci pu, al i sa rel ati vnom ve}i nom kao na-el om osvajawa mandata (tzv. jed- nokru` ni „nokaut“ i zborni si stem). Zakon o l okal noj samoupravi usvo- jen 2002. godi ne zadr` ava odredbe i z prethodnog zakona (~l . 120-162) o i zboru odborni ka za l okal ne skup{ ti ne, do dono{ ewa novog zakona o i zboru odborni ka (~l . 128. st. 1. t-. 1). „Model zakona o i zboru posl ani - ka, odborni ka i predsedni ka Republ i ke“ (CeSID, 2002) predvi |a propor- ci onal ni i zborni si stem za l okal ne i zbore. Op{ ti na, odnosno grad, za ~i ju skup{ ti nu se bi raju odborni ci je i zborna jedi ni ca (tzv. „~i st“ propor- ci onal ni si stem). I pre ovog (CeSIDovog) bi l o je predl oga da se i predstavnici u l okal ni m skup{ ti nama bi raju po proporci onal nom i zbor-

⁸ ^| an 67 ZLS

⁹ I zbore odr` ane u maju 1992. godi ne na svi m ni voi ma, pa i na l okal nom, bojkotoval e su stranke demokratske opozi ci je, pa su i zbori ponovo odr` ani u decembru i ste godi ne.

nom sistemu. Srpska radikalna stranka je 1994. godine dala predlog da se uvede proporcionalni sistem pri izboru odbornika za lokalnu samoupravu. Wi hov predlog je, takođe, definisao grad i opštinu kao i zbornu jedinicu. Koalicija vlada „narodnog jedinstva“ (SPS-JUL-Nova demokratija) je 1997. predložila Zakon o lokalnoj samoupravi koji je predviđao da se i zbori za lokalne skupštine održavaju po proporcionalnom i zbornom sistemu, ali sa višim izborima u gradu i opštini. Po ovom predlogu u jednoj i zbornoj jedinici bi se biralo 3 do 5 odbornika.¹⁰

Kako su u Republici Srbiji i zbori za lokalne skupštine, do danas, održavani samo po veštinskom i zbornom principu, moguće je ovih rezultata govoreći iskustveno. O proporcionalnom i zbornom sistemu pri meštanima i zbor predstavnika u lokalne skupštine može se govoriti samo teorijski, pretpostavljajući njegove uštede.

(b) U slučaju javnih poslova je jedno od osnovnih ljudskih prava. Ovo pravo je zajamčeno Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, a priznato je i mnogim drugim ugovorima i deklaracijama. Međutim, i zbori po sebi i za sebe ne mogu biti demokracija. Oni, dakle, nisu dovoljno sredstvo da se do dobre vlade dođe na različitim nivoima državnih organa (opština, pokrajina, republika, federacija). Da bi se konstituisala predstavnička tela (skupštine) neophodno je da se i zbori održavaju po određenim pravilima koja su unapred (pre raspisivanja izbora) utvrđena i poznata učesnicima i zborna (građanima, političkim partijama). Izborni sistem je skup pravila na osnovu kojih se i zbori sprovode.

Izborni sistem podrazumeva da su jasno definisani: aktivno i pasivno biračko pravo; mandat članova predstavničkog tela (broj, sistem raspodela, trajanje); način raspisivanja izbora; i zborne jedinice; birački spiskovi; organi za sprovođenje izbora; trajanje i zborne kampanje; predlaganje kandidata za predstavnička tela; kontrola i zbornog postupka.

U ovom tekstu biće viđeno i zborni izbori (budući da i zborna geografija može i uticati na izbor određenog odbornika/poslanika, ili broj mesta koji će i zborna lista dobiti u skupštini), kao i osnovnim prednostima i nedostacima veštinskih i zbornih sistema (pravilno relativne i apsolutne veštine) i proporcionalnog i zbornog sistema.

¹⁰ Vlada je u toku rasprave prihvatila amandman poslanika SPS da se i zbori održavaju po veštinskom jednodružnom sistemu. Zakon te godine nije donet, zbog opstrukcije poslanika DS i GSS, ali je ova odredba o izboru odbornika prenetu u Zakon iz 1999. godine. O ovome v. Z. Vaci, ^emu ovakva skupština, Beograd, 1999.

(v) I zbornu jedi ni cu odre|uju: (1) broj predstavnika koji se bi ra u woj, (2) broj bi ra-a koji su wome obuhva}eni i (3) teri tori jal no prosti rawe.

(v.1.) I zborna jedi ni ca mo` e bi ti uni nomi nal na (ako se u woj bi ra samo jedan predstavnika) i li pluri nomi nal na (ako se bi raju dva ili vi { e predstavnika). U uni nomi nal ni mi zborni m jedi ni cama i zbor -l ana predstavnika -kog doma se mo` e zasni vati samo na ve}i nskom i zbornom pri nci pu. Pluri nomi nal ne i zborne jedi ni ce su pravi lo pri li kom proporci onal nog i zbornog pri nci pa, ali se mogu obrazovati i kod ve}i nskog i zbornog si stema.

(v.2.) Pri li kom obrazovawa i zborni h jedi ni ca mora se uzeti u obzir na-el o jednakosti gra|ana u ostvari vawu bi ra-kog prava (jedan -ovek \neq jedan gl as). Od posebne je va` nosti da podel a bi ra-kog tel a i zme|u i zborni h jedi ni ca bude takva da svaka od wi h obuhvati pri bli` no podjednak broj bi ra-a. Ve}a odstupawa u pogl edu broja bi ra-a u razli -i ti m i zborni m jedi ni cama dovode do nejednakosti bi ra-kog prava, jer -l anove predstavnika -kog tel a bi ra nejednak broj gra|ana.¹¹ U ovom slu-aju ugro` en je pri nci p jednakosti bi ra-kog prava, ali i dovedeno u pi tawe postojawe stvarne ve}i ne pri li kom odl u-i vawa u skup{ ti ni , jer parlamentarna ve}i na ni je f undirana na jednakosti bi ra-kog prava.¹²

(v.3.) Teri tori jal no prosti rawe i zborni h jedi ni ca dvojako mo` e da uti -e na rezul tat i zbora. I zborni m jedi ni cama mo` e se i zvr{ i ti koncentracija bi ra-kog tel a koje podr` ava odre|enog kandidata i li pol i -ti -ku stranku, ali i „cepawe“ bi ra-kog tel a nakl owenog pol i -ti -koj opciji koju reprezentuju odre|eni kandidati i parti ja.

(g) Ve}i nski si stem podrazumeva dodel u posl ani -kog mandata na osnovu kri teri juma najve}eg broja osvojeni h gl asova. Na-el o osvajawa mandata mo` e bi ti rel ati vna (i spodpol ovi -na ve}i na, si stem najve}eg broja, jednokru` no gl asawe) i li apsolutna ve}i na. U pri lo g ve}i nskom si stemu i de to { to se gl asa za odre|enu li -nost.

(g.1.) ^ i n gl asawa i odre| i vawe predstavnika pri menom pravi la rel ati vne ve}i ne su vr lo jednostavni . Bi ra- svojl as daje jednom od pred-

¹¹ Pri mer: ako se u i zbornoj jedi ni ci A odborni k bi ra na 1600 bi ra-a, i zbornoj jedi ni ci V na 800, a i zbornoj jedi ni ci S na 400, onda vrednost gl asova $S:V:A = 1:2:4$

¹² U li i teraturi se, kao ti pi -na i lustracija za f ormi rawe i zborne jedi ni ce koja treba da f avori zuje jednog kandidata, navodi pri strasnost El bri xa Geri ja (Gerry), guvernera Masa-usetsa i na-i n na koji je on f ormi rao svoju i zbornu jedi ni cu koji je trebal o da mu donese prednost na i zbora ma 1811. godi ne. Takav postupak se nazi va geri mendri rawe (engl . gerrymandering). O ovome, ali i o drugi m pi tawi ma u vezi sa i zbora ma i zborni m si stemi ma v. Mi rosl av Prokopi jevi } : Konst i tuci onal na ekonomija, Beograd, 2000.

Lo`eni h kandi data, a mandat dobi ja onaj kandi dat koji je dobi o najvi { e gl asova. Ugl avnom se samo jednom i zl azi na bi ral i { te.¹³ Najozbi cni ji pri govor ovom i zbornom pravi lu je da o dodel i mandata odl u-uje i spodpol ovi -na ve}i na, tako da sastav skup{ ti ne mo` e i da ne odra`ava pravu i zbornu voqu bi ra-a. [to je vi { e kandi data, to se pove}ava di sperzi ja gl asova, pa ~esto mandat osvaja kandi dat koji i ma znatno vi { e gl asova proti v (gl asovi dati drugi m kandi dati ma) nego gl asova za (gl asovi koje je on dobi o).

I lustraci je radi da}emo samo dva pri mera: (1) U i zbornoj jedi ni ci gl asa 100 bi ra-a. Na i zbornoj l i sti su dva kandi data. Mogu}a su dva osnovna rezul tata. Prvi , jedan od kandi data dobi o je vi { e od pol ovi ne gl asova (svaki broj gl asova preko 50) i osvoji o je mandat. Drugi , oba kandi data su osvoji la po 50 gl asova. (Za postupak u ovom sl u-aju v. f usnotu 13) (2) Na i zbornoj l i sti je sedam kandi data. Mogu}i su sl ede}i osnovni rezul tati : (I) kandi dat A je dobi o mandat, jer je osvoji o vi { e od pol ovi ne gl asova. (II) kandi dati A i B dobi l i su podjednak broj gl asova (npr. po 25), a ostal i kandi dati su dobi l i mawe gl asova. Mandat }e se dodel i ti na osnovu postoje}i h pravi la koja se pri mewuju ako dva i l i vi { e kandi data i maju najve}i broj gl asova. (III) za kandi data A je gl asao najve}i broj bi ra-a (npr. 28), drugi kandi dati su dobi l i mawe gl asova (npr. B=20, C=15, D=15, E=12, F=8, G=2). Mandat je dodeqen kandi datu A, i pored toga { to je „proti v“ wega gl asao neuporedi vo ve}i broj bi ra-a (72) od oni h koji su gl asal i za wega (28).

[to je ve}i broj kandi data, di sperzi ja gl asova je ve}a. Mandat mo`e, teorijski , a i prakti ~no dobi ti kandi dat zahvaquju}i gl asovi ma koji su dati proti v wega, a ne gl asovi ma koje je on osvoji o. U sl u-ajevi ma kada je vel i ki broj kandi dovani h, bi ra-i mogu takti zi rati kome }e dati svoj gl as. Ukol i ko proceni da kandi dat za koga bi on gl asao ne mo`e da osvoji dovoqan broj gl asova da bi dobi o mandat, a f avori t i zbora ne zadovoqava wegove preference, bi ra- }e dati gl as proti v f avori ta, tj. onom kandi datu koji ga mo`e pobedi ti , a ne kandi datu za koga bi i na-e gl asao da se i zbor vr{ i po nekom drugom pravi lu. ¹⁴

¹³ Postoji mogu}nost da dva i l i vi { e kandi data dobi ju i sti broj gl asova. U tom sl u-aju se pobedni k na i zbori ma mo`e odl u-i ti ponovqeni m i zbori ma, i l i na neki drugi na-i n: kockom, pobedni k je stari ji kandi dat, i td. Na-i n odl u-i vawa pobedni ka na i zbori ma u ovakvi m sl u-ajevi ma mora da bude regul i san i zborni m zakonom.

¹⁴ Kao i lustraci ju, nave{ }u pri mer sa posl edwi h l okal ni h i zbora (septembar 2000). U op{ ti ni H, i zborna jedi ni ca 10, kandi date su i stakl i SRS (dobi o je 42 gl asa), SPS-JUL (dobi o 201 gl as), Grupa gra |ana (dobi o 94 gl asa), SPO (dobi o 107 gl asova) i DOS (dobi o 229 gl asova). Neva`e}i h gl asa-ki h l i sti }a je bi lo 43. Na prethodni m i zbori ma (1996) u drugom krugu je, sa 8 gl asova razl i ke, kandi dat SPS pobedi o kandi data SPO. Na ovi m i zbori ma kandi dat SPS je osvoji o 28.97%, a kandi dat DOS

(g.2) Apsolutna ve}ina, kao na-el o odl u-i vava o odnosu gl asova i mandata nazi va se jo{ i si stem i znadpol ovi -ne ve}i ne, si stem dvokru`nog i li vi { ekru`nog gl asawa. Kod ovog na-i na odl u-i vava postoji vi { e na-i na gl asawa. U ovom tekstu bi }e re-i o i zborni m pravi li ma koja su bila va`e}a u Republ i ci Srbi ji na lokal ni m i zbori ma 1992. i 1996. godi ne.¹⁵

Da bi i zbori bi li punova`ni potrebno je da na i zборе i za |e 50%+1 upi sani bi ra-. Ukol i ko je i za{ lo mawe od tog broja i zbori se ponavqaju. Bi ra- raspol a`e jedni m gl asom koji dodequje jednome od kandi data. Mandat dobi ja onaj kandi dat koji je osvoji o vi { e od pol ovi ne gl asova bi ra-a. Ukol i ko ni jedan od kandi data ni je osvoji o vi { e od pol ovi ne gl asova, odr`ava se drugi krug i zbora u kome u-estvuju dva kandi data sa najve}i m brojem gl asova.¹⁶ Ukol i ko vi { e kandi data i ma najve}i broj gl asova (npr. A=39, B=25, C=25, D=11) u drugom krugu u-estvuju svi kandi dati koji i maju dva najve}a broja gl asova (u ovom slu-aju A, B i C). Mandat se dodequje onom kandi datu koji dobi je najve}i broj gl asova u drugom krugu (pravi lo rel ati vne ve}i ne). Prednost ovog i zbornog si stema je { to mandat dobi ja kandi dat koji i ma podr{ ku apsolutne ve}i ne i za{ li h bi ra-a. Nedostatak je ne{ to kompl i kovani ji postupak i zbora usled ponavqawa, ukol i ko ni je i zabran -lan predstavni -kog doma u prvom krugu ({ to i zbornu proceduru -i ni skupqom).

(d) Kod proporci onal nog i zbornog si stema teri tori jal na jedi ni -ca mo`e bi ti i i zborna, i li se na jednoj teri tori jal noj jedi ni ci mo`e formi rati vi { e i zborni h jedi ni ca. Ukol i ko se obrazuje vi { e i zborni h jedi ni ca, va`no je da one daju broj predstavni ka srazmeran broju bi ra-a. Kod ovog i zbornog si stema gl asa se za li stu koju je kandi doval a poli -ti -ka parti ja i li grupa gra|ana. Postoje razli -i ti na-i ni prera-u- navawa dobi jeni h gl asova u mandate. Da bi neka li sta u-estvoval a u raspodel i mandata ona mora osvoji ti broj gl asova i znad cenzusa (ukol i ko je utvr|en). Ugl avnom, bi ra- i ma jedan gl as koji daje jednoj li sti . Raspodel a mandata koje je dobi la jedna li sta regul i san je zakonom. Kod ovog i zbornog si stema, ukol i ko se pri meni na lokal nom ni vou, postoji real na opasnost da vel i ki broj mesni h zajedni ca, ugl avnom seoski h, nema svoje predstavni ke u op{ ti nski m skup{ ti nama.

31.98% gl asova. O-i gl edno su bi ra-i koji podr`avaju SPO kal kul i sal i da kandi dat DOS i ma vi { e { ansi za pobedu od wi hovog kandi data, pa su ga podr`al i ne bi li el i mi ni sal i favori ta iz SPS.

¹⁵ Za detaqni je upoznavawe v. Prokopi jevi }, navedeno del o; M. Pajvan-i }, I zbori -pravi li i prora-uni , Novi Sad, 1997, M. Prokopi jevi }, *I zborni si st emi*, Beograd, 1998.

¹⁶ Na pri mer. Kandi dat A je dobi o 36 gl asova, kandi dat B 21, kandi dat S 18, a kandi dat D 25. U drugom krugu bi ra se i zme|u kandi data A i D.

Proporcionalni izborni sistem daje realniji sastav predstavničkog doma u odnosu na distriktivni sistem. [to je izborna jedinica] (birajući se za predstavnika doma) broj dobivenih mesta je saglasniji broju osvojenih glasova (indeks proporcionalnosti).

(1) Pri izboru za lokalne skupštine, pravilno je pokazati prednost u tome što se biraju poznati kandidati (zna se za koga se kandidira, jer je njegovo ime na listi), podelom teritorije opštine ili grada na izborne jedinice može se omogućiti svakoj mawoj lokalnoj zajednici (mesna zajednica, seoska zajednica, kvart, reon) da ima svog predstavnika u skupštini. Prednost proporcionalnog izbornog sistema bi mogla biti u srazmernom broju odbornika prema dobivenim glasovima. Mi ćemo sam da je ta prednost, i pak, nedovoljna da potresu prijedbu ovakvom načinu izbora odbornika, a ona je sledeća: sa izvesnoju se može predvideti da će u opštini nama u kojima ima dosta seoskih zajednica, odbornici birati shodno preferenciji lokalnih političkih lidera, uglavnom iz gradske sredine.

Na Tabeli 1. dat je uporeni pregled broja mandata koje su pojedine stranke ili koalicije osvojile na lokalnim izborima u opštini Smed. Palanaka (septembar 2000) sa pretpostavljenim brojem mandata koji bi bio raspoređen po izbornim listama (rezultat izbora 2000) da je primenjen CeSIDov model zakona.

Tabela 1.

LISTA		DOS	SPS-JUL	SPO	SRS	GG
% osvojenih glasova		36,22	38,88	13,25	4,4	3,05
pravilno relativno	dobijeno mandata	25	17	7	0	0
	% mandata	51,02	34,69	14,29	0	0
CeSIDov model	dobijeno mandata	18	19	7	3	2
	% mandata	36,73	38,77	14,29	6,12	4,08

(e) Zakon o lokalnoj samoupravi prepušta statutima lokalnih zajednica¹⁷ da definišu izbornu pravila za izbor članova saveta mesnih zajednica. Mi ćemo sam, da birane članove saveta mesnih zajednica trebalo, takođe, poput odbornika birati neposrednim, tajnim izborima. Izbor bi se mogao odvijati po većinskom izbornom sistemu sa pluralnom ili sistemom. Izborna jedinica je teritorija mesne zajednice. Sva-

¹⁷ član 42 ZLS

ki bi ra~ bi i mao onol i ki broj gl asova kol i ko se ~l anova saveta bi ra. Na ovaj na~i n bi se obezbedi l a ve}a l egi ti maci jska osnova za rad saveta, i wi hov uti caj na odl uke koje odborni ci donose u skup{ ti ni l okal ne zajedni ce.

Budu}i da su Zakonom o l okal noj samoupravi op{ ti nama prenete odre|ene nadl e`nosti u obrazovawu i zdravstvenoj za{ ti ti , kada su osnovne { kol e i ustanove pri marne zdravstvene za{ ti te u pi tawu, gra|ani bi neposredno trebal o da bi raju i ~l anove { kol ski h odbora i upravni h odbora zdravstveni h ustanova. Osni va~, skup{ ti na op{ ti ne, i menuje odre|eni broj ~l anova ovi h odbora. Formi rawem { kol ski h okru ga (deo jedi ni ce l okal ne samouprave i z koga se u osnovne { kol e upi suju u~eni ci) i l i zdravstveni h okruga (jedi ni ca l okal ne samouprave i l i wen deo) omogu}i l o bi se ve}e u~e{ }e gra|ana i u obavqawu ovi h posl ova; boqe bi se def i ni sal i i nteresi l okal ne zajedni ce; raci onal ni je kori s ti l i resursi , poja~al a bi se kontrol a rada jer bi posl owawe { kol a i zdravstveni h ustanova bi l o dostupni je javnosti .

Sada{ wa praksa da se u savete mesni h zajedni ca, { kol ske i upravne odbore „bi raju“ oni i za koji h stoje pojedine „kadrovske kuhi we“ ni je dobra i trebal o bi je napusti ti . l zbori za savete mesni h zajedni ca, { kol ske i upravne odbore zdravstveni h ustanova, mogli bi se obavi ti i stovremeno sa i zbori ma za odborni ke, ~i me wi hovo odr` avawe ne bi optereti l o op{ ti nske buxete.

Skup{ ti nski rad

Posl e i zbora odr` ani h u septembru 2000. godi ne u najve}em broju op{ ti na i svi m gradovi ma, parl amentarnu ve}i nu u l okal ni m skup{ ti na ma ~i ni DOS. U mawem broju op{ ti na koal i ci ja SPS-JUL je zadr` al a vl ast. Me l uti m, do{ l o je do „ubrzanog“ prel aska pojedini h odborni ka i z ove koal i ci je u redove DOS, tako da je u mnogi m od ovi h op{ ti na do{ l o do odr` avawa ponovqeni h i zbora, a u neki ma od wi h su se skup{ ti ne op{ ti na kosti tui sal e tako da DOS i ma su{ ti nski ve}i nsku vl adu, mada je ona f ormal no mawi nska.

Probl em koji se javqa u radu skup{ ti na u koji ma je demokratska opozi ci ja po prvi put dobi l a skup{ ti nsku ve}i nu je stepen i skustva odborni ka DOS (nai me, mnogi od wi h se po prvi put nal aze u skup{ ti nski m kl upama) i wi hova mogu}nost da adekvatno odgovore na i zazove odborni ka i z SPS i SPO, koji su u vel i kom procentu po drugi i l i tre}i put odborni ci .

Sigurno se takav problem ne može razrešiti neprekidnim iznošenjem podataka koji treba da dokažu u krivcu za „sveukupnu propast države i naroda“. Građani Srbije su na izborima ukazali i poverenje DOS, na svim nivouma i lokalnom, tako da njih, u suštini, krivci za te probleme koje su lokalne DOS zatekle i ne interesuju previše. Odvladajuće veći ne se oteklivo, a otekuje i daće, da unapredi stave u lokalnim zajednicama, da rešiti vitalne komunalne probleme, da pomogne građanima da što lakše prođu period tranzicije. Ako su zarade koje građani ostvaruju u svojim firmama niske i neredovne, onda im se bar komunalni problemi mogu rešiti uredno. Ako opštinske vlasti ne mogu podijeliti standard i tečaj svoje zajednice (što, uostalom, nije njihov zadatak) mogu im obezbediti pristojice, redovno iznošenje smeća i kvalitetnu pištolju tokom celog dana.

I prazne političke debate u lokalnim skupštinama, traženje krivaca, gubi tak energiju oko dokazivanja „pravovernosti“ demokratskim dejama, „prvobora-kisindrom“, nije dobra legiti macija za uspešnost novih, demokratskih, vlasti.

U prethodnoj deceniji akti vnosti tadaših opozicionih stranaka, danas vladajućih, bile su usmerene na promenu režima. Naalost, vreme nije trošeno za obrazovanje ljudi koji će po preuzimanju vlasti obavljati važne funkcije u lokalnoj upravi (a to su sigurno i rukovodeći mesta u javnim preduzećima i ustanovama, i ličinstvo u upravnim odborima). Desilo se, tako, da su mnogi stručnjaci ostajali po strani. Neki od njih su se angažovali i politički, ali je većina bila van stranaka.

Ovaj problem se može prevazići davanjem većih nadležnosti skupštinskim savetima i komisijsima. Sadašva normativna rešenja ne daju ovim savetima preterano značajnu ulogu, ali to ne znači da im same skupštine opština ne mogu dati na značaj. Odbornici koji ulaze u sastav ovih saveta i komisijsa predsedavajući im trebalo bi da ulože napore bi li okupili tzv. vanstranačelichnosti stručne za pojedina pištolju (urbani zam, poćopri vreda, obrazovanje...), ukoliko ih već nema u političkim partijama, u sastavu saveta. Odbornici bi, pre usvajanja određenih odluka, trebalo da insistiraju na mišljenju stručnog tela skupštine opštine, i da to mišljenje prevagu nad trenutnim političkim interesom. U malim sredinama, gde se kvalitet donetih odluka vrlo brzo može oceniti, isterivawe „maka na konac“ ili igra „tuk na utuk“ da bi se demonstrirala sila većine, uvek je naneti veću tetu nego li doneti korisni.

Skupštinski saveti i komisijsa su mesta gde se i opozicioni odbornici mogu angažovati na pravi način. Ukqu-ujućih u punoj meri u

pri preme sednica, formulis i sawe odluka, oni se mogu pacifikovati i postati konstruktivna opozicija koja pomaže da rad bude efikasniji, a donete odluke daju vidljivost i efekta. Ni kada ne treba smetnuti na to da po konstataciji sawe organa vlasti počinje nova izborna utakmica. Građani, pogotovo sada kada su shvatili da je vlast smejala, podržati onoga ko je ponudio vidljivost i kvalitetne resurse, ko je unapredio i otvorio lokalnoj zajednici, ko sa mave utrošeni resursi postaje boje rezultate.

U lokalnoj skupštini nikada ne bi trebalo biti doneta nijedna odluka - i jiznačaj prevaziđe prostor lokalne zajednice. Zato u vrijeme treba debatovati o velikim temama (saradnja sa Hrvatskim tribunalom, i li odnosi u Federaciji, na primer), lokalni problemi su, veći, sami po sebi veliki i oni treba da budu prevashodni cilji skupštinskih rasprava.

Jedine političke funkcije u lokalnoj vlasti su predsednici -ke i podpredsednici -ke u skupštini. Sve druge funkcije treba poveravati stručnim ljudima. Sastav i zvršnih odbora treba da odslužava sastav skupštinski veštinu, ali se i u vrijeme mogu inkorporirati nestranačke ličnosti. Rukovodilac mesta u javnim preduzećima i ustanovama treba pre svega poveriti stručnjacima. Ovakvo zalaganje znači da novi zabrane vlasti ne treba da vrlo jasno saopšte građanima kakvo su stave zatekli i ko je za to odgovoran.

Poslovniki koji se regulišu rad skupštine bi trebalo da bude takav da omogućava efikasan rad, daje značajan prostor odbornici ma pri predlaganju odlučivanja, ali i da poštuje prava građanskih i odborničkih grupa, kako bi one mogle aktivno sudelovati u radu. Dobar poslovnik je onaj koji bi vladajućima veština volela da i ma ako bi predstavljala mavinu. Međutim, ma kako da je dobro napisan, poslovnik i pak može predstavljati samo mrtvo slovo na papiru, ukoliko predsedavajući skupštine nema autoritet, ni je tolerantan i pre svega pravi -an pri -li kom negove pri mene. I stovetan prekršaj poslovnik mora se uvek i stovetno sankcionisati, bez obzira da li prekršaj -i ni odbornik pozicije ili opozicije.

Javnost rada organa lokalne samouprave, pa i skupštinskih sednica, omogućava građanima da adekvatno vrednuju kvalitet i ispravnost zalaganja svojih predstavnika. I pored toga što političari, pa i lokalni, u predizbornoj kampanji obećavaju da će radi ti i skupa -i vo u interesu svojih birača, a ni kako samo u svom sopstvenom, takva obećanja -esto budu zaboravljena i li, zbog netransparentnosti procesa donošenja odluka, skrivena od javnosti. Poznato je da li -ni i interes pokreće quide na delove. Li -ni i interes je taj koji „gura“ pojedince u politiku. Javni i interes, koji se definiše kao li ni ja koja spaja veliki broj pojedina -ni h

Ili -ni h i nteresa gra|ana odre|ene lokal ne zajedni ce, mo` e se i denti - fi kovati i sa li -ni m i nteresom pojedina. Kandi duju}i se za odborni -ko mesto, ili prihvataju}i polo`aj u izvr{noj vl asti lokal ne zajedni ce, niko ne pol azi od pretpostavke da mu je to jedini mandat i da se vi { e javni m posl ovi ma ne}e bavi ti . Mnogi su upravo u lokalnoj poli ti ci , gde je to i najte`e, stekli znawe i iskustvo, da bi kasni je bili dobri parla - mentarci na dr`avnom nivou, ili obavqali i staknute funkcije u vi { im i zvr{nim vl asti ma.

I nteres poli ti -ara je da dobi je sl ede}i mandat. I nteres poli - ti -ke parti je koja ga je kandi doval a je da osvoji vl ast (sama, ili u koal i - ci ji sa nekom drugom parti jom). Ovi i nteresi su prepoznati i wi hbi ra-i l ako i denti fi kuju. Javnost u radu omogu}ava da gra|ani shvate da li se poli ti -ka funkcija koristi za li -no boga}ewe ili za re{avawe va`ni h probl ema odre|ene zajedni ce. Zato sa gra|ani ma treba komuni ci rati , pol agati i m ra-une i kada oni to ne zahtevaju.

II

Lokal na samouprava i korupcija

Korupcija postoji ako se namerno naru{i princip nepris - trasnosti pri dono{ewu odl uka, a u ci qu pri svajawa neke pogodnosti (Vi to Tanci). Pri nci p nepris trasnosti zahteva da odnosi i zme|u u-esni - ka u razmeni nemaju ni kakav uti caj pri li i kom dono{ewa odl uka. I pored toga { to je Tanci jeva def i ni ci ja obuhvatni ja, danas je -e{ }e u upotrebi def i ni ci ja Svetske banke, po kojoj korupcija predstavqa zl oupotrebu javni h ovl a{ }ewa radi sti cawa pri vatne koristi , koja mo`e bi ti i movi nska ili nei movi nska. Uobi -ajeno se smatra da se pod korupcijom podrazumeva pri svajawe novca, me|uti m koristi mogu da budu i druga mater - i jal na dobra, kao i svaka pogodnost, pri vi legi ja, povl asti ca i li kakva druga nenov~ana dobi t.

Kada se ka`e da je korupcija jedan od najzna~ajni ji h probl ema mod - ernog sveta, na neki na~in se zamagcuje ~i weni ca da je korupcija stara kol i ko i dr`ava. Jo{ u anti ci su bili suo~eni sa pojavom korupcije. Od Poli bi ja je Maki javel i preuzeo termi n korupcija, koji se prvobitno odnosi o na kvarewe vl asti . Gde god postoji poli ti -ka mo}, postoji , u ve}oj ili mawoj meri , i korupcija. Stav da se poli ti -ka mo} i uti caj „ne mogu prodavati i kupovati “ je u poli ti -koj teori ji postao op{te mesto. Me|uti m, i zme|u ovog op{tepri hva}enog na~el a i prakse postoji zna~ajna

razlika. Zato se, u cilju zvanom svetu, zlo upotreba slu`benog i političkog položaja, odnosno korišćenje položaja kao posebnog dobra radi sticanja koristi, sankcionira.

Uprkos zakonskim sankcijama korupcija je postala općta pojava u svim zemljama sveta. U nekim mjestima, u nekim vrstama, a u nekim domaćinstvima. Stepene razine korupcije u jednom društvu zavisi samo od moralne strukture onih koji vrše vlast ili obavljaju kakvu drugu javnu funkciju, razine anonimnosti i stepena siromaštva. Na obim korupcije najviše utiče stepen ograničavanja izvršne vlasti i wenokontrolisanje, ¹⁸ obim državne regulacije, ¹⁹ nezavisnost sudske vlasti, uređenost pravnog sistema, ²⁰ stepen institucionalnog ograničavanja ekonomskih i političkih sloboda, itd. Uzroci korupcije su, dakle, prevashodno ekonomske, političke i pravne prirode, a wenoprirodo se može registrovati u svim segmentima društva i na svim nivoima vlasti, pa i lokalnom.

Gradjani su iskustveno formirali nepoverenje u lokalne vlasti, kada je korupcija u pitanju. ²¹

Dasvi lokalni funkcioneri i slu`benici korumpirani smatra 17,9% ispitanika, a da je većina korumpirana bezmalobrojna (48,4%). Bojim se da nepodmireni lokalni funkcioneri i općtinskih i novinskih i medijevnih i spitanih gradjana (25,7%) koja smatraju da su samo neki zvaničnici i slu`benici korumpirani, a zanemarljivo mali broj ispitanika smatra da korupcija na ovom nivou nema (0,3%).

Korumpiranost općtinskih uprava i službi, po ovom istraživanju, je visoka. Općtinske vlasti su nešto podmireni je (indeks 3,78) od općtinskih službenika (indeks 3,51), jer imaju veću odlučivost. Kada su u pitanju gradske uprave, 57,1% gradjana Srbije smatra da je korup-

¹⁸ Monteski je je pisao da je svaka vlast sklona zlo upotrebi i da se zato mora ograničiti drugom vlašću. Spremnost predstavnika (skupština) da i zabrani mlada ne ostave previše prostora za donošenje arbiternih odluka, kao i učestvovanje najviše javnosti u kontroli (kako skupštinske, tako i izvršne vlasti) predstavljaju dobre mehanizme za suzbijanje korupcije, kada je vlast u pitanju.

¹⁹ Regulacija otvara prostor za manipulaciju u korist određene grupe ili pojedina.

²⁰ Naručavane prirodo ustavnosti i zakoničnosti; mešovita protivuvenost propisa i snage.

²¹ Centar za liberalno-demokratske studije je u toku januara i februara 2001. godine realizovao istraživanje o stepenu razine korupcije u raznim segmentima društva. Istraživanje je obuhvaćeno uzorak od 1632 ispitanika (gradjana) i 327 preduzetnika. U ovom tekstu se koristi i skraćeni rezultati dobijeni tom prilikom. O korupciji i lokalnoj samoupravi v. B. Begović i B. Mićatović (redaktori), Korupcija u Srbiji, CLDS, Beograd 2001 i S. Vuković: Korupcija i lokalna (samo)uprava, Prijava mesečno-političkoanalitičko, CLDS, Beograd, septembar 2001.

ci ja u wi ma ra{ i rena mnogo i veoma mnogo, a samo 7,4% gra|ana smatra da je i ma mal o i l i veoma mal o. Korupci ja gradski h vl asti i weni h sl u` bi je, tako|e, vrl o vi soka (i ndeks 3,83). Kako je i stra` i vawe sprovedeno neposredno po okon-awu mandata oni h koji su i zabrani na l okal ni m i zbori ma 1996. godi ne, bi l o je i nteresantno uporedi ti dobi jene podatke op{ ti na i gradova u koji ma je l okal nu vl ast vr{ i l i Koal i ci ja Zajedno sa podatci ma i z op{ ti na gde su vl ast vr{ i l i pri padni ci stranaka bi v{ eg re` i ma (SPS, JUL, SRS). Upore| i vawem ni je konstatovana stati sti ~ki zna-ajna razl i ka u stepenu korumpi ranosti l okal ni h vl asti , s obzi rom na parti jsku pri padnost weni h vr{ i l aca.

Sli -na je situaci ja i kada je re~ o l okal ni m parti jskim funkci oneri ma. Rezul tati i stra` i vawa pokazuju da 41,9% i spi tani ka smatra da svi , i l i ve} i na, l okal ni h parti jski h funkci onera uzi ma mi to, skoro tre} i na (31,1%) da to rade samo neki , a 6,7% i spi tani ka je rekl o da l okal ni parti jski akti vi sti i funkci oneri ni su podl o` ni korupci -ji . Rezul tati i stra` i vawa govore o vi sokoj korumpi ranosti l okal ni h parti jski h l i dera i wi hovi h saradni ka (i ndeks 3,22). I u ovom sl u-aju je razl i ka po parti jskoj pri padnosti , oni h ~i ju su korumpi ranost gra|ani perci pi ral i , stati sti ~ki zanemarqi va.

Podmi tqi vost l okal ni h vl asti ni su uo~ i l i samo gra|ani , ve} i pri vatni preduzetni ci . I ndeks podmi tqi vosti l okal ni h vl asti , prema stavovi ma pri vatni h preduzetni ka, i znosi 2,8. Za razl i ku od gra|ana, koji su ugl avnom upu}eni na l okal ne vl asti , pri vatni preduzetni ci su vi { e upu}eni na sl u` be koje pri padaju vi { i m ni voi ma vl asti (savezne i repub- l i ~ke).

Lokal na samouprava, je prethodni m zakonom²² bi l a razvl a{ }ena u vel i koj meri , i wene funkci je su bi l e vrl o ograni ~ene.²³ Pretpostavka je da }e ta ograni ~enost smawi ti mogu}nosti za vel i ~i nu i obi m korupci je. Me| utim, po rezul tati ma ovog i stra` i vawa, korupci ja je na l okal nom ni vou zastupqena podjednako kao i na vi { i m ni voi ma.

Razmotri mo uzroke ove pojave. Po mom mi { qewu osnovni uzrok treba tra` i ti u ti pu korupci je koji je preovl adavao u vreme bi v{ eg re` i ma. Nai me, korupci ja je ugl avnom bi l a central i zovana. Lokal ni zvani ~ni ci , su dobi jal i funkci je na osnovu parti jske (pol i ti ~ke) pri - padnosti (podobnosti). Jedno od osnovni h pravi l a pri l i kom i zbora oni h koji }e obavqati i zvr{ nu vl ast je da se bi raju „provereni“ parti jski

²² Zakon o l okal noj samoupravi , Sl u` beni gl asni k RS, br. 49/99 i 27/01

²³ O zakonski m okvi ri ma l okal ne samouprave u Srbi ji v. tekst Al eksandra M. Si mi }a u ovoj publ i kaci ji .

kadrovi, a ne priznati stručnjaci. Dug partiji koja ga je postavila, lokalni funkcioner je morao da plati. Neke političke stranke najstabilnije i zvore pri hoda i male su od novca koji su „obezbeđivali“ lokalni funkcioneri. I zatih razloga su vrlo brzo uspostavljeni „cenovnici“, u zavisnosti od ekonomske moći opštine ili grada. Korumpirani lokalni funkcioneri su, takođe, uzimali i za sebe. Drugi, nemariva an razloga i renosti korupcije na lokalnom nivou je neadekvatno učestvovala lokalnih skupština pri likom donošenju važnih odluka o javnim nabavkama, kontrolni i troškovi sredstava, davaju preveliki hvala i pojedini lokalni funkcioneri (predsednici skupština ili izvršni odbori, kao i direktori javnih preduzeća) da arbiterno odlučuju o mnogim važnim stvarima. Treći, takođe značajan razlog, je u odsustvu kontrole od strane javnosti. Građani, često sami izbegavaju da vrše pritisak na zabranjeni i menovane funkcijonere da se poboljša stepen javnosti njihovog rada. I pored toga što postoje Zakon o lokalnoj samoupravi, kao i prethodni ustalom, predviđajući i nsti tute neposrednog učestvovala građana u poslovanju lokalne samouprave, teško je moti vi sati, ohrabriti i okupiti građane da ih iskoriste. Razlozi za ovo su brojni, ali ih najpre treba tražiti u strahu od vlasti i u wenići da ti rani ja na lokalnom nivou može za građani na da bude nepodnoćivo i ja od one koju sprovodi centralna vlast.

Empirijska istraživanja, a i praktično iskustvo mnogih građana, pokazali su da na korupciju nije i muna ni jedna vlast.

Kako suzbijati korupciju na lokalnom nivou?

Odgovor na ovo pitanje je jednostavan. Radi se o praktično nerešivom problemu, jer korupcija predstavlja ozbiljnu i trajno prisutnu pojavu u svim državama, pa i onim koje su po svojoj strukturi demokratske, sa razvijenom tradicijom demokratijom. Korupcija, dakle, opstaje i u onim državama u kojima vekovi ma postoje sve relevantne i nsti tuci je, kao i u zgrađenoćivim društvima.

Mogu da se izdvoje dve strategije borbe protiv korupcije u jednom društvu. Jedna, od njih, je dodatna birokratizacija. Upravo je jačanje procesa nadzora i kontrole rada državnih službenika. Međutim, ovaj pristup ne predstavlja ništa drugo do nastojanje da se „ugasi vatra“. Wi me se, da ostanemo u istoj metafori, ne deluje na uzroke izbijanja požara. Da li se dodatnom birokratizacijom, odnosno pojačanim nadzorom i kontrolom može rešiti problem korupcije? Ukoliko bi se krenulo ovim putem, tada bi se zapravo korupcija samo prebacila sa postojećeg na viši i hijerarhijski nivo. To bi značilo daće proći rewe lanca kontrole, i stvaranje potrebe za „novim birokratama“ koji bi kontrolisali i veći pos-

toje} kontrol ore. I tako u krug. Proti v korupci je ni je mogu}e ef i kas-
no i za}i na kraj admi ni strati vni m merama.

Drugi pri stup je da treba detektovati uzroke korupci je i el i m-
i ni sati i h. Da bi se ova strategi ja real i zoval a neophodno je da se i zgrade
ustanove sl obode i uki nu podsti caji korupci ji . Di rektni je re-eno,
otvarawe prostora sl obodnoj i ni ci jati vi i smawewe svi h vrsta arbi-
tra` a u pri vrednom i pol i ti -kom` i votu.

Uzroci korupci je su i nsti tuci onal ni . Kada zvani -ni k i l i sl u` be-
ni k i ma { i roko poqe odl u-i wawa, nema obavezu da pol a` e ra-une javno-
sti i kada nema moti v da radi po{ teno korupci ja u { i rem obi mu je nemi -
novna.

I nsti tuci onal ni m uzroci ma korupci je treba pridru` i ti i
dru{ tvene okol nosti , ne kao uzrok ve} kao -i ni l ac koji m je korupci ja
ol ak{ ana, a sami m ti m i borba proti v we u-i wena te` om. Posebno su
opasni tolerantnost prema korupci ji ,²⁴ si roma{ tvo, lojal nost pol i-
ti -ki m l i deri ma, ni ska l egi ti mnost vl asti .

Osnovni pravci borbe proti v korupci je bi trebal o da budu
usmereni ka smawewu di skreci oni h ovl a{ }ewa f unkcioni era, -i me se
smawuje podru-je wi hovog del ovawa koje mo` e bi ti zahva}eno korupci -
jom;²⁵ obavezi f unkcioni era i sl u` beni ka da obave{ tavaju javnost o nam-
erama i podnose i zve{ taje o svome radu gra|ani ma;²⁶ pravo gra|ana da
preduzmaju akci je proti v oni h zvani -ni ka -i je pona{ awe ne smatraju
zadovoqavaju}i m; posebno va` nu ul ogu trebal o bi da i ma skup{ ti nski
nadzor nad radom i zvr{ ni h organa. Anti korupci jska borba mora bi ti
usmerena i ka promeni stavova stanovni { tva prema korupci ji .²⁷

²⁴ Gra|ani korupci ju -esto smatraju nu` ni m zl om, pa je ne osu|uju dovocno energi -no.

²⁵ Smawewe podru-ja wi hovog del ovawa mo` e bi ti i zvedeno deregul aci jom i l i
uvo|ewem automatski h pravi l a. Deregul aci ja je uki dawe regul aci je nekog posl a i
prepu{ tawe gra|ani ma i wi hovi m organi zaci jama prava da sl obodno odl u-uju o wemu.
Automati zam dono{ ewa odl uka se odvi ja kroz propi si wawe usl ova koje je potrebno
zadovoqi ti pri l i kom podno{ ewa zahteva, tako da i spuwavawe kri teri juma bude
osnov za dono{ ewe odl uke, a ne sl obodna voqa pojed i nog zvani -ni ka.

²⁶ Javnost rada zvani -ni ka predstavqa ne samo el ement demokraci je, ve} i wenu dop-
unu. Javni nadzor nad radom pol i ti -ara i dr` avni h sl u` beni ka je i zuzetno sna` no
oru|e, ne samo u borbi proti v korupci je, ve} i za dobro upravqawe javni m posl ovi -
ma uop{ te.

²⁷ Neophodno je da se stavovi promene od umereno negati vni h prema veoma nega-
ti vni m. Potrebno je stal no ukazi vati na negati vne dru{ tvene, ekonomske i pol i ti -e
ef ekte korupci je. Pove}awe svesti o negati vni m ef ekti ma korupci je mo` e da dovede
do promene ambi jenta u kome se korupci ja odvi ja.

Demokrati ja i samouprava

Na po-etku ovog teksta navedena je Hajekova mi sa o da demokrati - ja ne mo` e dobro f unkc i oni sati bez vel i kog udel a l okal ne samouprave. U nastavku Hajek vel i „samo tamo gde se odgovornost mo` e u-i ti i ve` bati u posl ovi ma s koji ma je ve}i na qudi upoznata, gde postupke rukovodi svest o svom bl i` wem, a ne neko teori jsko znawe o potrebama ostal i h qudi , samo tamo obi ~an ~ovek mo` e stvarno da u-estvuje u javni m posl ovi ma jer se ti ~u sveta koji poznaje.“²⁸

[to je mawe bi ra-a koji donose odl uku o sastavu predstavn i -kog tel a, to je ve}i pojed i na-ni uti caj svakog od wi h. Bi tna je razl i ka u uti -caju bi ra-a na vr{ ewe vl asti i zabranog f unkc i onera na najvi { em ni vou i i zabranog f unkc i onera l okal ne zajedni ce. Lak{ e je kontrol i sati rad onoga koji je i zabran u seoskoj mesnoj zajedni ci i l i gradskom kvartu, na osnovu wegovi h predi zborni h zal agawa i l i prethodnog rada, nego posl ani -ka u dr` avnom parl amentu. S druge strane i moti vi odborni ka (u skup{ ti -ni op{ ti ne i l i grada) i posl ani ka (u dr` avnom parl amentu), da real i -zuju svoja predi zborna obe}awa su razl i ~i ti . Ovaj prvi je nepreki dno pod budni m okom javnosti , i takti -ki savezi koje skl apa u skup{ ti ni , da bi se zadovoqi l i i nteresi wegovog bi ra-a, ta-ni je re~eno stanovni ka wegove i zborne jedi ni ce, su transparentni . Mal tene svaki gra|ani n koji gl asa na i zbori ma mo` e neposredno da se uveri u rezul tate rada svog predstavn i ka u l okal noj skup{ ti ni . Posl ani k i z dr` avnog parl amenta, je dal eko. Odl uke za koje se on zal a` e ni su uvek najjasni je wegovi m bi ra-i ma. Uostal om, obi m pol i ti -ki h mera je ~esto tako vel i ki da neophodno znawe o wi ma poseduje samo bi rokrati ja. Potrebno je, zna-i , da gra|ani kontrol i { u i bi rokrati ju. Bi rokrati ju na vi { em ni vou je te` e kontrol i sati , pa ona i ma vi { e mogu}nosti , u odnosu na l okal nu bi rokrati -ju, da i zbegne odgovornost za pogre{ ke.

Me|uti m, i ~l an predstavn i -kog doma l okal ne zajedni ce i ~l an dr` avnog parl amenta treba da se zal a` u da dr` ava ef i kasno pru` a razne usl uge gra|ani ma. Koji m }e se putem l ak{ esti }i do ovog ci qa? Koje organ i zaci je mogu l ak{ e da zadovoqe potrebe gra|ana? One koje su usposta vqene na central nom ni vou, i l i , pak, one koje su na decentral i zovanoj osnovi .

Najef i kasni je upravqawe }e obezbedi ti ona uprava koja predstavaqqa kombi naci ju razl i ~i ti h ni voa, a ne ona koja je central i zovana.²⁹

²⁸ F. A. Hayek, Put u Ropst vo, Novi Sad, 1997

²⁹ G. Tullock, Organi zaci ja moderne f ederal ne dr` ave, Beograd, 1992

Samo relativno mali skup aktivnosti, koji podle e ekonomiji obima, odnosno donosi u{ tede po osnovu obima, zahteva centralnu dr`avnu upravu. Dr`ava treba da obavqa one poslovne iji se efekti prote`u van granica jedini cal lokalne samouprave, ili ako dimenzije tih poslova iziskuju wenu intervenciju. Zna-i, samo one poslovne koji se efikasni je mogu preduzeti zajedno, nego izlozovani m radwama op{tina ili gradova. Na primer, poslovni odbrane zemqe, ili izgradwe magistralnih puteva.

Mozvlade mora da se decentralizuje. Boqe je da mo} bude na nivou op{tine, nego na nivou dr`ave. Ako se nekome ne svi|a ono {to -i ni lokalna zajednica, bilo da je to uklawawe |ubreta, uspostawawe gradski hzona ili rad{kol e, on mo`e da se preseli u drugu lokalnu zajednicu. Malo je te`e promeniti dr`avu, ako nam se ne svi|aju odluke koje donosi vlada.³⁰ ^i weni ca da mo`ete da „glasate i nogama“ pru`a dodatni element sl obode, ali i efikasnosti.³¹

Sva pi tawa koja mogu da se re{e na nivou jedini ce lokalne samouprave, ne treba prenosi ti na nivou dr`ave. To shvatawe je Viktorija Karzon Prajs izrazi la sl ede}i m re-i ma: „Ni kada ne dopusti i nstiu ci onal nom tel o sa vi {eg ni voa da preuzi ma zadatak koji jednako uspe{no mo`e da obavi tel o sa ni `eg ni voa.“ Nasli -an na-i ngovori i @ak Del or: „Odluke treba da se donose na nivou koji je {to bli `i ta-ki pri mene. Odluke koje mogu da se donesu na lokalnom nivou treba donositi tamo, a ne na regionalnom nivou.“³²

U decentralizovanim sistemi ma, u koji ma je do{lo do dekoncentracije mo}i, „ni `e vlasti“ (lokalne) ograni -avaju „vi {e vlasti“. „Vi {im vlasti ma“ (dr`avni m) preostalo je samo ono {to su i m lokalne vlasti prepustile.

Autokratska vlast poseduje neodmerenu sklonost ka centralizovanim re{ewi ma. Centralizovani sistemi podsti -u mo}vlade da se kroz stalne kontrole upli }e u sve segmente dru{tvenog i pri vatnog. Tolika koncentracija mo}i je vi {estruko opasna po sl obodu. Zato, o-uwawe sl obode zahteva da mo} koju ima vlast bude decentralizovana. Decentralizacijom dr`avne uprave pojedinci se osposobqavaju da efikasni je kontrol i {u dr`avne i nstiu ci je. S druge strane, tr`i {na demokratija ubl a`ava i tenzi je koje, i na-e, postoje u dru{tvu. Ni jedna vlada ne sme da dobi je ni jednu f unkciju koja se mo`e obavqati preko tr`i {ta, zato

³⁰ M. Friedman, Kapi t al i zam i sl oboda, Novi Sad, 1997

³¹ G. Tullock, navedeno delo

³² Navedeno prema: M. Prokopi jevi }, Konst i t uci onal na ekonomija Evropske Unije, Beograd, 1998

{ to ovo zamewuje dobrovoqnu saradwu pri nudom u toj obl asti i zato { to davawe ve}e ul oge vl adi preti sl obodi u drugi m obl asti ma.³³ Tamo gde nema tr` i { ta, i gde je sve pl ani rano, di ri govano i z jednog centra, stvar- al a~ki potenci jal i pojedina }e usahnuti , jer wi hova i ni ci jati va ne pada na pl odno tle. Ne` na bi cka demokratskog odl u~i vawa mora se negovati . Di storzi ranu demokrati ju uvek nadome{ tava bi rokratska arbi trarnost.

Decentral i zaci ja obezbe|uje boqu al okaci ju resursa prema potre- bama. Ona ukqu~uje zajedni cu u odl u~i vawe o pri ori teti ma, pa }e se i resursi boqe kori sti ti . Tamo gde al okati vni i maju prednost nad di stri buti vni m usl ovi ma raspodel e, dru{ tvo je vi { e soci jal no mobi l no i di versi fi kovano. Decentral i zaci ja stvara ose}awe l okal nog samopouz- dawa. Ona zbog l ak{ e kontrol e admi ni straci je, dopri nosi da se boqe odgovori na l okal ne potrebe, i brzo reaguje na potrebe gra|ana u l okal noj zajedni ci .

U central i zovani m si stemi ma pri medbe i li `e qe gra|ana prenose se l okal nom organu upravne vl asti i ndi rektno, preko central ne vl ade. U decentral i zovanoj vl adi to posredovawe je i zbegnuto. (Gra|ani n ne mora da se ` al i vi { i m i nstancama vl asti zbog neredovnog odno{ ewa sme}a.)

Kakav je karakter vl asti koja te` i central i zaci ji , uprkos tome { to su decentral i zovani si stemi ef i kasni ji , jef ti ni ji , bl i ` i zadovo- qavawu potreba gra|ana? Autokratska vl asta je skl ona nametawu uni - formni h re{ ewa i preteranoj central i zaci ji u odl u~i vawu. Central i - zovani si stemi daju vel i ki prostor za mogu}nost pol i ti ~ke mani pul aci je.

Lokal ne vl asti , bez obzi ra na ni vo na kojem su organi zovane, tre- ba da poseduju i nstrumente za re{ avawe probl ema koji se pojavquju u wi hovoj obl asti . Zakonom o l okal noj samoupravi treba da se def i ni { u ti i nstrumenti . Zato ovaj zakon spada u si stemske i veoma va` ne zakone. Wi me se, u stvari , konkretno je demokratski ja. Predusl ovi dobre l okal ne samouprave su, pored decentral i zaci je, i ekonomska i pol i ti ~ka refor- ma, jer je samouprava sastavni deo { i reg ekonomskog i pol i ti ~kog ure- |ewa.

³³ M. Friedman, Kapi t al i zam i sl oboda, Novi Sad, 1997

LOKALNA SAMOUPRAVA U SRBIJI

UVOD

U ovom radu daje se osnovne pojmove o sistemu lokalne samouprave u Republici Srbiji, sa osvrtom na pojedine značajne i karakteristične sisteme lokalne samouprave u nekim evropskim zemljama. U poređno-pravni aspekt posmatravanja lokalne samouprave je neophodan da bi se konkretnije predložila priroda i osnovne karakteristike, vrline ali mnogo više mane, odnosno ograničenja sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji.

U prvom delu teksta koncižno se naznačuju osnovni političko-teorijski i ustavno pravni pojmovi o lokalnoj samoupravi, kao i mesto i značaj u politici i ustavnom sistemu određene države.

U drugom delu ovog rada određuje se struktura, funkcije, organizacija i ekonomske nadležnosti lokalne samouprave, odnosno lokalnih i centralnih (tj. državnih) organa, izborni sistem za organe lokalne samouprave, kao i odnos mawinskih zajednica i lokalne samouprave.

U trećem delu daje se kratka analiza predloženi novina u Nacrtu zakona o lokalnoj samoupravi koji je pripremio Ministarstvo pravde i lokalne samouprave Republike Srbije i za koji se, sa mawim i zmenama, očekuje da bude prihvaćen od strane republičke vlade i predložen na usvajanje Narodnoj skupštini.

I POLITIČKE I USTAVNE OSNOVE LOKALNE SAMOUPRAVE

U modernoj politici i ustavnoj teoriji ima mnogo definicija lokalne samouprave koje međusobno stoje u suprotnosti. U osnovi različitog određivanja sadržine ovog pojma, radi se o dubokim filozofsko-teorijskim polaznicima pojedinih autora, kao i o

¹ Sudija Saveznog ustavnog suda

vezanosti za odgovaraju}u pravnu i pol i ti -ku tradi ci ju pojed ni h dr` a-
va i pravni h si stema. Grubo i uz vel i ko redukovawe, mogu}e je predsta-
vi ti dva suprotstavqena gl edi { ta o pri rodi l okal ne samouprave.

1.

Prema prvom, si stem l okal ne samouprave bi predstavqao deo te-
ri tori jal ne organi zaci je savremene dr` ave koji ona, zarad raci onal -
nosti i efi kasnosti obavqawa weni h funkci ja i posl ova, prepu{ ta i l i
poverava organi ma na l okal nom ni vou, koji su potpuno i l i del i mi -no
i zabrani od strane sami h gra| ana bez uti caja central ni h organa. Organi
l okal ne samouprave, u okvi ru vi { e i l i mawe strogi h i preci zni h zakon-
ski h okvi ra, obavqaju dodeqene i m posl ove samostal no, uz ve}i i l i
mawi nadzor central ni h tj. dr` avni h organa. Bez obzi ra { to su, i u
ovakvom shvatawu l okal ne samouprave, pravo na l okal nu samoupravu
gra| ana i osnovne funkci je l okal ne samouprave garantovani najvi { i m
pravni m aktom jedne dr` ave ‡ weni m ustavom ({ to zna- i da je parl a-
ment, svoji m zakoni ma, odnosno i zvr{ na vl ast svoji m uredbama, ne mo` e
uki dati), ovakvo shvatawe l okal ne samoprave stavqa nagl asak na wen
i zveden ‡ deri vati van karakter. Osnov l okal ne samouprave je i pak u
dr` avi i wena je voqa da pojed ni ne javne funkci je dodel i l okal ni m
organi ma, a ako ni je zadovoljna wi hovi m obavqewem mo` e i h (bar
na-el no), zakoni ma „vrati ti “ sama sebi .

Ovakvo pojednostavqeno predstavqen si stem l okal ne samouprave
kao, u osnovi , del a dr` avne organi zaci je sa speci fi -ni m ‡ l okal no i za-
brani m organi ma, danas ne postoji ni u jednoj demokratskoj dr` avi .
Me| uti m, si stemi l okal ne samouprave u Francuskoj, Bel gi ji , l tal i ji i
del i mi -no u Nema-koj i Austri ji , tradi ci onal no vi { e odgovaraju ovak-
vom shvatawu.

Tako na pri mer, va` e}i francuski ustav ‡ Ustav Pete republ i ke
ne prokl amuje, ni ti garantuje pravo na l okal nu samoupravu. Francuska
pol i ti -ka i ustavna tradi ci ja je odana pri nci pu narodne suverenosti
koji prokl amuje „vl adu proi steklu iz naroda, koju -i ni narod i koja
vl ada za narod“ i to u „Republ i ci koja je nedeqi va, sekul arana, demo-
kratska i soci jal na“.² Tek u Odeqku XI Ustava, koji se odnosi na teri -
tori jal ne jedi ni ce Republ i ke, govori se o l okal ni m jedi ni cama,

² ^l . 2. Ustava Republ i ke Francuske, Constitutions of the Countries of the World, Editors
Albert P. Blaustein & Gisbert H. Flanz, New York, 1988.

Komunama i Departmani ma, koji su sl obodni da sami sobom upravqaju kroz samoi zabrane savete pod usl ovi ma predvi |eni m zakonom i u koji ma (u Departmanu), postoji i zasl ani k central ne vl ade (tj. Prefekt) koji je odgovoran za „naci onalni i nteres, upravni nadzor i nadgl edawe da se zakoni i zvr{ avaju“.³ Francuski model, zbog svoje preterane central- i zaci je je, od strane mnogi h autora, dugo smatran pre strarateqstvom ‡ tutel om nad l okal nom samoupravom, nego stvarni m si stemom l okal ne samouprave.

Ustav l tal i je i z 1947. u svoji m osnovni m pri nci pi ma, pored osta- l og pri znaje i l okal nu samoupravu i autonomi ju i odre |uju da Republ i ka l tal i ja, i ako jedi nstvena i nedeqi va dr` ava, pri mewuje naj{ i ri obi m admi ni strati vne decentral i zaci je.⁴ Ustav predvi |a da dr` avni zakoni po{ tuju pri nci pe samoupravnosti i decentral i zaci je. l tal i ja je prva od evropski h dr` ava uvel a moderan koncept regi onal i zma u svoj ustavni si stem, odnosno el emente zna-ajne pol i ti -ke autonomi je teri tori jal- ni h jedi ni ca ‡ regi ona ‡ nefederal nog ti pa, al i je zadr` al a shvatawe da su l okal ne jedi ni ce (komune i provinci je), pored toga { to su samoupravne zajedni ce -i je se grani ce, broj i funkci je odre |uju op{ ti m zakoni ma Republ i ke, i stovremeno i teri tori jal ne jedi ni ce dr` avne i regi onal ne decentral i zaci je.⁵

Va` e}i Zakon o ure |ewu l okal ne samouprave Republ i ke l tal i je i z 1990, predvi |a da su gradona-el ni ci i predsedni ci provi nci ja, pored toga { to su organi i predstavnici l okal ne samouprave, u i sto vreme i sl u` beni ci vl ade, koji ostvaruju nadzor nad i zvr{ avawem dr` avni h i regi onal ni h funkci ja preneti h op{ ti ni i provinci ji.⁶ Pri svom preuzi mawu funkci ja oni pola` u zakletvu pred l okal ni m ve}i ma „prema formul i Dekreta Predsedni ka Republ i ke koja se odnosi na stat- us ci vi l ni h sl u` beni ka dr` ave“.⁷ Kao „sl u` beni ci vl ade“ oni mogu donosi ti akte na koja su ovl a{ }eni propi si ma i z obl asti javnog reda i mi ra, zdravstva i javne hi gi jene, kao i na kontrol i sawe svega { to mo` e da bude od i nteresa za javni red i mi r, uz obave{ tavawe prefekta (tj. vl adi nog i zasl ani ka) o tome.⁸ [tavi { e, ako oni ne i zvr{ e ove zadatke, prefekt mo` e i menovati komesara radi wi hovog obavqawa.

³ ^l . 72 Ustava, Ibid.

⁴ ^l . 5. Ustava Republ i ke l tal i je, Ibid.

⁵ ^l . 128. i 129. Ustava Republ i ke l tal i je, Ibid.

⁶ Zakon od 8. juna 1990. br. 142. Ure |ewe Lokal ne Samouprave, -l . 36.

⁷ Ibid, -l . 36. stav 2.

⁸ Ibid, -l . 38.

Ustav Nema-ke iz 1949. u svom delu o osnovnim individualnim pravi ma ne predvi|a pravo na lokalnu samoupravu, ali u delu III Ustava, koji govori o federalnom ure|ewu dr`ave u -lanu 28, predvi|a obvezu federalnih jedinica (Laendera), da komune (op{tine † Gemeinden) i okruzi (Kreise), predstavqaju lokalne zajednice u kojima je stanovni {to predstavqeno u predstavni -kim telima i zabranjeno na op{tim, direktivnim, slobodnim, ravnopravnim i tajnim i zbornim i da se komunama mora garantovati pravo da samostalno upravqaju svim poslovima lokalne zajednice, uz ograni -ewa predvi|ena zakonom.⁹ Nema-ka politika i pravna teorija, kao i vrlo razvijena praksa lokalne samouprave, koja ima razli -itu strukturu, organizaciju i funkcije u pojedini m federal -nim jedinicama (Laenderima), danas inisi tirana demokratskom karakteru lokalne samouprave i kroz principi p supsidijarnosti,¹⁰ sve {iru nadle`nost daje}im samoupravnim jedinicama † gradovima i okruzima.

2.

Shvatawe da je lokalna samouprava razli -ita od dr`ave, da weno poreklo nije u dr`avi i wenom pravu da svojevono „dodequje“ lokalnim organima vo|ewe i zvesnih javnih poslova, ve} da qudi organi zovani na lokalnom nivou prethode dr`avi (ne samo u teorijskom modelu, ve} i empirijsko i storijski), rodno mesto ima u politici -koj filozofiji i liberalizmu. Prema ovom shvatawu postoje dva koloseka vr{ewa javne vlasti: dr`avni, tj. centralni i lokalni † samoupravni, koji stoje paralelno jedan pored drugog, sa posebnim organima, na -inom wihovog i zboru i funkcijama koje obavqaju i me|u kojima ne postoji principi p nadle|nosti. Prema ovom modelu, centralni, odnosno dr`avni organi (vlada i ministarstva bilo federalna, bilo federalnih jedinica), nemaju pravo nadzora nad radom lokalnih organa, ve} mogu samo da pokrenu postupak za ocenu zakonitosti rada lokalnih organa pred nezavisnim sudskim instucijama (redovnim ili ustavnim sudovima). Ovakvo shvatawa, koje danas ne postoji ni u jednom pozitivno † pravnom sistemu na svetu, vodi svoje poreklo, i z engleske tradicije lokalne samouprave (kao i samouprava skandinavskih dr`ava i [vajcarske), koja vu -ekorene iz ranog sredweg veka, kada ni je postojala moderna dr`ava kakvu danas poznajemo.

⁹ ^| . 28. Ustava Savezne Republike Nema-ke, Ibid.

¹⁰ Tj. pretpostavke nadle`nosti u obavqawu javnih poslova na strani lokalne samouprave, u odnosu na dr`avne nadle`nosti zemaljskih i federalnih organa.

U Engleskoj tradiciji parohije (*parishes*) predstavljaju osnovnu jedinicu lokalne samouprave još iz ranog srednjeg veka pa do danas, s tim što se obim njenih funkcija meo. Danas ona više nije jedini lokalni samoupravni, ali i pak opstaje kao agent, odnosno organ sreskog veća (*district*)¹¹, koja se stara o lokalnim dobrima i potrebama sela, odnosno naseo i predstavljaju forum za diskutovanje lokalnih potreba i problema. U nepisanom engleskom ustavu, zbog supremacije principa parlamentarne suverenosti, lokalna samouprava nema potpuno organičan karakter i sve veće nadležnosti su izvorno nadležnosti parlamenta jer, u krajnjoj instanci, samo parlament može odlučivati o pri kupovini i troševu novca za javne potrebe, a lokalna samouprava, da bi uopšte postojala, mora imati svoja bužetska sredstva. Ali jednom od parlamenta dodečene funkcije lokalnoj samoupravi ne mogu biti oduzimate, ili vanzakonski kontrolisane od strane izvršne vlasti.

Prema engleskoj pravnoj teoriji lokalna samouprava ima „sopstvene“ funkcije u tom smislu što su, kada su predviđene aktima Parlamenta (tj. zakoni, bi lo opštini, koji se odnose na sve jedinice, bilo pojedinačne, koji se odnose na određenu jedinicu lokalne samouprave), samo veći organi ovladani i dužni da se wi ma bave u svoje ime i za svoj raun, a ne na osnovu neke delegacije centralnih organa. Za razliku od kontinentalnih pravnih sistema, gde drava jedan broj svojih funkcija prenosi lokalnoj samoupravi, engleske lokalne vlasti nemaju ni kakve prenesene funkcije.¹² Ako je zakon vršewe i zvesnih javnih funkcija poverio centralnim dravnim organima oni svoje poslove ne mogu prenositi na lokalne vlasti. Po mnogim autorima odlučujućim i većim za ovakvo shvaćawe je to što centralni organi, u principu, nemaju svoje lokalne podružnice. Ovaj teorijski princip se više ne sprovodi tako striktno u engleskoj praksi i z prostog razloga što mnoštvo funkcija i javnih poslova koje je na sebe preuzela moderna drava, zarad proć i rewa dobrobiti i materijalnog napretka svojih građana, zahteva ogromno uplitanje centralnih i dravnih organa u svakodnevni i votqudi. Ako bi se pri mena zakona u potpunosti ostavila lokalnoj vlasti,

¹¹ Komplikovani sistem engleske samouprave, koji je poznao i est jedinica: parohije, seoske distrikte, gradske distrikte, gradove, okruge (*counties*) i gradove sa statusom okruga (*borough counties*), znatno je pojednostavćen. Do tada je ovaj sistem poznao višestepenu (parohija - seoski distrikt - okrug), dvostepenu (gradski distrikt ili grad - okrug) i jedno stepenu (grad sa statusom okruga) samoupravu. Potreba reforme ovog sistema isti cana je još od kraja etrdesetih godina ovog veka, da bi posle predloga više vladinih komisi ja za reformu, ona konačno ozakowena 1974. godi ne. Viđi: *The British System of Government - local government, Aspects of Britain series*, HMSO, London 1996.

¹² Stanley de Smith & Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, London, 1989.

bez mogućnosti racionalne i efektivne kontrole njihovog rada, to bi bilo naučtrb zadovoljavajuća potreba građana i efikasnog, odnosno ekonomičnog obavljanja javnih poslova. U skladu ovih razloga, savremeni odnos engleske države i lokalne samouprave karakterističan je i postoji, pored uvek prisutnog sudskog nadzora nad radom lokalnih organa, mi ništarskog odnosno administrativnog nadzora, koji se sprovodi na razne načine

3.

Ističu se rešenja u vidu, kao i ono što stoji u osnovi procesa koji dovodi do postupnog ali, i ni se i neminovnog ujedinjavajućeg mehanizma koje moderno upravljanje javnim potrebama nameće, kako lokalnim, tako i regionalnim, odnosno centralnim organima, u različitim pravnim sistemima u razvijenom demokratskim zemljama Evrope, moguće je dati jednu definiciju lokalne samouprave koja bi pomogla suprotstavljene stavove o njenom prirodi i karakteru funkcionisanja.

Lokalna samouprava danas nesumnjivo predstavlja deo javne vlasti, koji omogućavaju građanima lokalne zajednice da upravljaju svojim lokalnim poslovima, nezavisno i demokratski, bilo neposredno (rele) ili putem zabranih organa, (po pravilu) u skladu sa pravnim sistemom određene države, pri čemu su centralni i državni organi dužni da poštuju ovo pravo građana i lokalnih organa sve dok se ono sprovodi tako da ne krši imperativne norme ustava i zakona, o čemu konačno odluku može doneti samo nezavisna sudska vlast.

II LOKALNA SAMOUPRAVA U SRBIJI

1. Funkcije i nadležnosti lokalne samouprave

Ustav Savezne Republike Jugoslavije izričito navodi da se u SRJ „jamči pravo lokalne samouprave u skladu sa ustavom republike i članice“.¹³ Druga odredba u Ustavu SRJ, koja se odnosi na lokalnu samoupravu, sadržana je u članu 73. stav 5. kojom je predviđeno da su nepokretnosti i druga sredstva koje koriste jedinice lokalne samouprave u državnoj svojini i da se polovaj prava lokalne samouprave u pogledu raspolaganja tim sredstvima i njihovog korišćenja uređuju zakonom.

¹³ Ustav Savezne Republike Jugoslavije, čl. 6.

^Ianom 7. Ustava Srbije, op{tina je def i ni sana kao teri tori -
jal na jedi ni ce u kojoj se ostvaruje l okal na samouprava, -i me je utvr |ena
jednostepenost u strukturi l okal ne samouprave. O op{tini i gradu Beo-
gradu, kao posebnoj teri torijalnoj jedi nici (koja pored samoupravnog
karaktera, ima i funkci je Republ i ke u pojedini m posl ovi ma), Ustav
govori u svom { estom del u ‡ Teri torijalnoj organi zaciji Republ i ke.
Ustav predvi |a da }e se zakonom uredi ti si stem l okal ne samouprave,
kao i da se pojedini posl ovi Republ i ke mogu poveri ti op{tini, uz
obezbe |ewe odgovaraju}ih sredstava. Ustav predvi |a di rektno
odl u-i vawe gra |ana u obavqu posl ova l okal ne samouprave ‡ putem ref -
erenduma, kao i preko sl obodno i zabrani h predstavnika u op{tinski m
skup{tina. Osnovni akt op{tine ‡ statut ‡ mora bi ti u sagl asnosti
sa Ustavom i wi me op{tina bli `e ure |uje svoje posl ove, organe i orga-
nizaciju, kao i druga pi tawa od zna-aja za svoj rad. Ustav garantuje
op{tini izvorne pri hode za obavqawe weni h nadle `nosti koji se
utvr |uju zakonom. Ustav je utvrdio i pobrojao osnovne nadle `nosti i
posl ove op{tine. Ovakav ustavni okvi r, bez obzira na relati vno
skromne op{tinske nadle `nosti, ni je prepreka razvi jenoj jednostepenoj
l okalnoj samoupravi. Ustav ni je takstavno nabrojao funkci je op{tine
da bi ih iscrpeo ‡ to nije tzv. principi poziti vne enumeracije.
Smatramo da bi se nadle `nosti op{tina mogle pro{iri vati i maju}i u
vi du jedno od osnovni h ustavni h na-el a ‡ da je u Republ i ci Srbi ji dozvo-
qeno sve { to ustavom i zakonom ni je i zri -i to zabraweno. Ovaj pri nci p
pravnog l i beral i zma je, bar dekl arati vno, jedan od osnovni h pri nci pa
Ustava Srbi je i zra `en u -l anu 3. stav 1. Ustava Srbi je.

Ustav Srbi je je u osnovi pri hvati o „konti nental ni“ model l o-
kal ne samouprave, po kome je l okal na samouprava, mawe ustavom za-
jem-eno pravo gra |ana u odnosu na central nu vl ast, a vi {e obl i k teri -
torijalnog organi zovawa javne (dr `avne) vl asti. Uostal om, to je kako
smo napred pokazali, sl u-aj sa ve}i nom ustavni h tekstova evropski h
zemaqa. I maju}i u vi du sl u-aj Engl eske, u kojoj se sve vi {e central ni
organi „me{aju“ u rad organa l okal ne samouprave, ovakav normati vni
okvi r predvi |en srpski m ustavom jeste uzrok slabosti l okal ne
samouprave u Srbi ji, al i verovatno ne presudan.

Va `e}i zakon o l okalnoj samoupravi je donet u novembru 1999. u
vreme vl adavi ne re `i ma Sl obodana Mil o{evi }a, ta-ni je predl o `i la
ga je Vl ada Srbi je koju su kao koal icioni partneri -i ni li SPS i
nacional isti -ka Srpska radi kal na stranka. Vl ada je Zakon promo-
vi sal a obrazl a `u}i da je u skl adu sa odgovaraju}i m zakoni ma razvi jeni h

demokratski h dr`ava Evrope, kao i da prevazi lazi pri nci pe sadr`ane u Evropskoj poveqi o lokalnoj samoupravi Saveta Evrope. Demokratska opozici ja je, mawe u parlamentu, mnogo vi {e u mediji ma, osporaval a vl adino obrazlo`ewe i videla Zakon kao kona-no uki dawe, odnosno uvo|ewe tutorstva nad lokalnom samoupravom.

Zakon je dobri m del om kodi f i kaci ja materi je i z ove obl asti koja je do tada bila ra{trkana u vi {e zakonskih tekstova. U wemu su kao poslovi lokalne samouprave predvi |eni: urbani sti -ko plani rawe i gra|ewe (dono{ewe urbani sti -kih planova i wi hovo sprovo|ewe, izdawawe urbani sti -kih dozvola, kori { }ewe, ure|ivawe i dodela gra|evinskog zemqi {ta, ure|ivawe naseqa, odre|ivawe poslovnog prostora, prostora za parki rawe i komunalni otpad, odr`avawe i bezbednost stambenih zgrada), komunalne delatnosti (delatnosti od op{teg interesa koje su nezamenqiv uslov`ivota i rada gra|ana: pre-i { }avawe i di stri buci ja vode, snabdevawe topl om vodom i gasom, centralnim zagrevawem, javni prevoz, javna -i sto}a, odr`avawe parkova, zel enih povr {i na, puteva, uli ca, javna rasveta, deponije, grobqa i td.), putevi, uli ce i trgovi, kul tura (rad, odr`avawe, izgradwa kulturnih ustanova ± domova kul ture, biblioteka, pozori {ta i drugog organi zovawa kulturnih mani festaci ja), obrazovawe (i zgradwa, opremawe, odr`avawe osnovnih i sredwih {kola, usavr{avawe nastavni ka, prevoz u-eni ka) zdravstvena za{tita (pra}ewe zdravstvenog stawa stanovni {tva), soci jalna za{tita (centri za soci jalni rad, pomo} za stara, hendi kepi rana i nezbrinuta lica), briga o deci (sme{taj pred{kol ske i {kol ske dece u ustanovama, i zgradwa i odr`avawe ti h ustanova), sport (i zgradwa i odr`avawe objekata, organi zovawe takmi -ewa, rad sa tal enti ma i stru-waci ma), razvoj turi zma, ugosti teqstva, zanatstva i trgovi ne (ure|ewe turi sti -kih mesta i objekata, turi sti -ka propaganda, radno vreme objekata) za{tita pri rodni h dobara i`i votne sredi ne (za{tita poqopri vrednog i drugog zemqi {ta, za{tita voda i bunara, o-uvawe i kori { }ewe pri rodno lekovi ti h mesta, za{tita doma}ih`i voti wa i stoke, ekolo{ka za{tita), za{tita od el ementarnih nepogoda, javno obave{tavawe i mediji .

Lokal na samouprava pored ovi h posl ova mo`e i mati i zakonom dodeqene posl ove (tzv. „povereni posl ovi “), s tim da za te posl ove mora ju obezbedi ti sredstva u republ i -kom buxetu.

Bez obzi ra {to navedene nadl e`nosti ne del uju kao male, po na{em mi {qewu, lokal na samouprava u Srbi ji i ma ograni -ene funkci je i nadl e`nost, koje ne odgovaraju obi mu „bi tnog del a javni h posl ova“

predviđeni h Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, osnovnom dokumentu o principima i pravu na lokalnu samoupravu, donetom u okviru Saveta Evrope.

Donošenjem Ustava Srbije 1990. godine drastično se smanjio obim poslova i zadataka lokalne samouprave za razno područje Republike. Opština je ličena birokratskim nadležnostima u mnogim sferama javnog života koji je do tada obavljala u oblasti obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite, održavanja javnog reda i mira i policije, privrednih delatnosti, ugostiteljstva, trgovine i turizma, kulture. Stoga treba meštiti transformaciju iz prethodnog, tzv. komunalnog sistema nastalog u jednopartijskom komunizmu, koji je i deo opštinskih koncipiran kao sistem u kome se sve ljudske potrebe ostvaruju u komuni i opštini (pa i neka klasna društvena područja) i sudska vlast, na primer, u sistemu lokalne samouprave, prirodno je prirodno da se mnoge nekadašnje funkcije opštine gube kao javni poslovi. Upravo je nešto drugo. Naime, ogroman deo javnih poslova je centralizovan, „podređovan“ (dobar deo obrazovanja, celokupno zdravstvo, veći deo sistema socijalne zaštite i staranja, veliki deo kulture, lokalni razvoj, celokupni policijski sistem), a da za to nije bilo nikavih potreba u prethodnom jednopartijskom višestranačkom, demokratskom sistemu. Naprotiv, prelaz na višestranački sistem je i kao put ka demokratskom društvu i trebalo da favorizuje decentralizovanost i veće učestvovanje građana na lokalnom nivou u obavljanju javnih poslova.

U Evropskim zemljama je nadležnost lokalne samouprave neuporedivo veća, a i kada se wena nadležnost smanjuje ne poseće se za takorekvalnim promenama. Drugo je potrebno, ozbiljne pripreme i programi vlada i političkih stranaka, rasprave u javnom mišljenju, pa da se određene oblasti oduzmu lokalnoj samoupravi i prenesu centralnim ili regionalnim organima na upravljanje. Ali kada se to dešava, po pravilu, ne predstavljaju potpuno oduzimanje lokalnim vlastima svih nadležnosti iz pojedinih oblasti: pre je slučaj da se zbog snage pokreta za regionalizaciju i decentralizaciju društvenih funkcija, pojedine od njih, „deluju i zmešaju regionala (tamo gde se oni uvode, to je reč o zahtevu običajno ustavne i zmnene), i li pojedinih regionalnih odeljenja društvenih organa ili vladinih agencija, i jedinih lokalne samouprave. Sa druge strane, mnogi drugostepeni organi lokalne samouprave (na primer county u Engleskoj, provincije u Italiji) gube karakter ekskluzivno samoupravnih organa i postaju organi regionalnog karaktera koji prema nižestepeni lokalni organi (srezovi ma i district u Engleskoj, komunama u Italiji) poprimaju i zvesne funkcije društvenih

organa. I ako prema nekim autorima¹⁴ regionalizam vodi ja-awu centralisti~kih te`wi (imaju}i u vidu nekada{wi klasi~an liberalisti~ki princip ograni~ene dr`ave i za{ti}ene lokalne samouprave), jer je wegov *ratio* plansko i koordinisano obavljanje i zvesnih javnih poslova i slu`bi, upravo regionalizacija doprinosi efikasnijem obavljanju takvih slu`bi u ve}im jedinicama nego {to su to jedinice lokalne samouprave. U ve}ini slu~ajeva regioni su jedinice koje su obrazovane po racionalnim kriterijumima (povr{ina, stanovni{tvo, ekonomski, razvojni i prostorni potencijal) {to sa mnogim jedinicama lokalne samouprave nije slu~aj.

2. Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave

Zakon o lokalnoj samoupravi nije dielio u teritorijalnu podielu Republike Srbije odre|enu Zakonom o teritorijalnoj organizaciji iz 1991. godine kojom je predvi|eno postojawe 169 op{tina kao jednostepeni h jedinica lokalne samouprave. Pored op{tina ovaj zakon predvi|a i postojawe ~etiri grada: Novog Sada, Ni{a, Kragujevca i Pri{tine. Ustavom Srbije i zakonom je predvi|en poseban status Grada Beograda, kao glavnog grada savezne dr`ave Srbije. Grad Beograd, pored poslova op{tine, obavlja i poverene poslove iz nadle`nosti Republike, koje mu se povere posebnim zakonima. Tako je u mnogim i movinskim i gra|evniskim stvarima drugostepeni organ u upravnom postupku gradski organ, umesto republi~kog ministarstva.

Jedini razlog koji Zakon navodi za postojawe ostalih gradova je okolnost da gradovi imaju u svom sastavu dve ili vi{e gradskih op{tina. Do sada su formirane po dve gradske op{tine u Ni{u i Novom Sadu, dok Kragujevcu prethodi takav stausa po{to je istekao rok od godinu dana od dana stupawa na snagu novog zakona. Ni je jasno, me|utim, {ta se dobija, odnosno gubi, dobijawem statusa grada?

U Srbiji je zadr`ana struktura lokalne samouprave iz vremena reforme 1955. godine kada je podielom obrazlo`ewem uveden tzv. komunalni sistem u tada{wu SFRJ, pri ~emu je izvr{eno uki dawe vi{estepenosti lokalne samouprave (okrug i srezova) i sprovedeno veliko i ve{ta~ko ukupwawawe postojeh op{tina. Tako je od oko 3.900 op{tina koliko je bilo u tada{voj FNRJ, nastalo svega 500 op{tina, koliko je bilo u SFRJ malau momentu wenog raspada. U tom

¹⁴ Ivor Jennings, *Principles of Local Government Law*, London 1960.

smislu je i u Srbiji broj opština smanjen sa nešto manje od 2.000 (toliko ih je bilo 1878. godine) na 190, ra-unaju}i i beogradske gradske opštine (ne treba izgubiti iz vida da je Srbija 1878. godine bila duplo manja po svojoj površini od današteritorije Republike Srbije). Prosečna opština tako kod nas ima preko 50.000 stanovnika, što je i najvećom u Evropi. Reforma političke teritorijalne podelje, koja se mnogim autorima i njihovim za koju postoje ozbiljni razlozi, vodi la bi, tzv. srednjem re{ewu: napu{tawu postoje}e mega opštine, ali ne i vra}awu na tradicionalnu, malu opštinu, koja se u stvari svodi na skoro svako značajno nasele. ¹⁵ U sadašwim opštinama ima nasele koja su udata od opštinskog centra i po vi{e deseta kilometara, u kojima se i interes i potrebe građana u različitim naseleima, objektivno veoma mnogo razlikuju i u kojima oni nemaju prave mogućnosti da učestvuju u ostvarivanju lokalne samouprave shva}ene kao oblika u kome „javni poslove treba da prvenstveno obavqaju organi vlasti najbli}i građanima“ kako to predvi}a član 4. stav 3. Evropske povelje. ¹⁶ I maju}i u vidu navedeni principi Povelje, reforma teritorijalne organizacije bi značila pove}awe broja opština, tako što bi se ve}e opštine, posebno one sa brojnim naseleima u svom sastavu, razdvojile u nekoliko novih, sa pogodno grupisanim naseleima. Prema nekim predlozima potrebno je wihovo dupliranje, tako da bi posle reforme Srbija imala oko 420 opština. Pri tome bi se moralo izbe}i stvaranje mini i opština, kakve su nekada postojale i koje ne bi raspolagale ekonomskim, finansijskim, prirodnim i ljudskim potencijalima za zajednicu u kojima bi se ostvarilo pravo građana da efikasno i slobodno obavqaju javne poslove. ¹⁷

Mo}e se re}i da pravi kriterijum podelje jedne zemlje na broj, veličinu i jednostепенost, odnosno vi{estепенost jedinica lokalne samouprave, ne mo}e biti teorijski precizno dat. Tri osnovna elementa koja u tome igraju ulogu su: teritorija, odnosno podru}je, broj stanovnika i ekonomski potencijal, odnosno stepen razvoja. ¹⁸ Naravno ovo su elementi koji su racionalnog karaktera pri odre}ivanju podelje jedne države. Sa druge strane, stvarnost u mnogim zemljama, a još i doka}wim sistemima lokalne samouprave u većini evropskih zemlja, poznavalici još jedan i mnogo ubedqiviji razlog i istorijske i tradi-

¹⁵ Mi odrag Jovi}i}, *Regionalna država*, Beograd 1996. str. 109.

¹⁶ *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, Savet Evrope Strazbur. 1985. - I. 4. st. 3.

¹⁷ Jovi}i}, op. cit.

¹⁸ Mi odrag Jovi}i}, *St rukt ura i teritorijalna osnova lokalne samouprave u Evropskim zemljama*, Beograd 1974. str. 85.

ci onal ne osnove teri tori jal ne podel e. Prvo evropsko zakonodavstvo u ovoj materiji tokom XIX veka samo je fiksiralo postojeće stvarno stawe, sa argumentacijom da su tako nastale op{tine pri rodne zajednice gra|ana jednog naseqa, koje vezuju zajedni ~ki i teresi , potrebe, i zvesna sol i darnost me|u weni m gra|anima i razvoj lokalnog ponosa i patri otizma.¹⁹ U pril og mal im op{tina ma obi ~no se kao dodatni argumenti navode da sam i zraz op{tina podrazumeva ne{to op{te {to vezuje wene stanovni ke. To {to je op{te su zajedni ~ke potrebe i i teresi koji su daleko pri sutnji u mawi m op{tina ma. Zajedni ~ki i teres treba da bude poseban za lokalno stanovni {tvo, jer i na ~e nema razloga za {to bi podru ~je i malo sopstvenu pol i ti ~ku organi zaci ju, mi { qewe je zagovorni ka tradicionalne podel e. Istovremeno odnos gra|ana i lokalne vlasti mnogo je bli ~i i neposrednji u maloj op{tini. Tako da sa pravom mo `e opstati tvrdwa francuskog pravni ka A. de Laubaderea da op{tina nije ve{ta ~ka tvorevina, ni ti admi ni strati vni pronal azak, ve} jedna od prvi h zajedni ca u koje se ci vi li zovani qudi udru `uju.²⁰

Sa druge strane male op{tine i maju ozbi qne nedostatke od koji h vredi navesti : nedostatak dovoqni h f i nansi jski h sredstava i sl edstveno tome nemogu}nost obavqawa i ole ozbi qni ji h funkcija, sa ovim je povezano i si roma{tvo i te{ko}e samostalnog razvoja bez bi tni h podsticaja, ali i nadzora od strane vi {ih jedi ni ca lokalne samouprave, odnosno dr `ave, nedostatak kval i tetni h qudi i stru-waka koji bi obavqal i samoupravne javne funkcije. U tom smi sl u mogu} je paradoksal an zakqu ~ak da gra|ani mal ih op{tina nemaju prakti ~no na {ta da i skori ste demokratska prava koji ma raspola `u.

Zakqu ~uju}i ova razmatrawa o vel i ~ini op{tina kao osnovni h jedi ni ca lokalne samouprave treba i sta}i da je sukob dve grupe vrednosti taj, od ~ijeg razre{ewa }e bi ti mogu} odgovor na pi tawe o po `eqnoj vel i ~ini op{tine. Apstraktno posmatrano, svaka demokracija ima boqe usl ove da se real no ostvari ukol i ko je u pi tawu mawa pol i ti ~koteri tori jal na zajedni ca. U tom smi sl u tradi ci onal i zam u lokalnoj samoupravi, tj. u shvatawu op{tine kao „pri rodne“, a ne ve{ta ~ki stvorene qudske zajedni ce, mo `e bi ti i pozi ti van. Sa druge strane moderan `i vot i `eqa gra|ana da najekonomi ~ni je i najpotpuni je zadovoqe svoje materijalne i duhovne potrebe, dovodi do vrednosti efi kasnosti pri zadovoqavawu ovih potreba. U `eqi da na }e ravnote `u u ovom nai z-

¹⁹ Jovi ~i }, 1974. str. 103. i daqe.

²⁰ A. de Laubader, *Manuel de Droit administratif*, Paris 1955, navedeno prema Jovi ~i }, 1974. str. 102.

gled nepremosti vom sukobu opre-nih vrednosti, op{ ti na savremenog doba mora da bude dovoqno vel i ka, da i ma odgovaraju}e osobqe i pogodnosti, al i i da bude dovoqno mal a da bi sa- uval a atmosferu i duh zajedni ce u kojoj gra|ani n ose}a da i ma mogu}nosti da bude pol i ti -ki ostvaren.

3. Organi zaci ja organa l lokal ne samouprave

U Srbiji skup{ ti na op{ ti ne je predvi |ena kao predstavni -ko telo sa najzna-ajni jim ovl a{ }ewi ma u krei rawu pol i ti ke i organ ko-nog odlu-ivawa u poslovima l lokal ne samouprave. To je predstavni -ko telo gra|ana koje sa-i wavaju odbornici izabrani na neposredni m izbori ma, tajni m glasawem na -eti ri godi ne. Statutom op{ ti ne utvr |uje se broj odborni ka u skup{ ti ni, s tim { to wi hov broj ne mo` e biti mawi od 25, ni ti ve}i od 90. Skup{ ti na donosi statut (najvi { i op{ ti akt op{ ti ne), buxet i program razvoja. Ona donosi op{ ta akta iz nadle`nosti op{ ti ne (urbani sti -ki plan, program kori { }ewa gra|evi nskog zemqi { ta, op{ te uslove za ure|ewe naseqa, javni h povr { i na, posl ovni h del atnosti, komunal ni h del atnosti i td). Predsednik skup{ ti ne je najvi { i i nokosni organ, koga bi ra sama skup{ ti na iz redova odborni ka. On ni je gradona-el ni k, ni je bi ran neposredno od gra|ana, ni ti i ma posebna ovl a{ }ewa, al i prema mestu i ugl edu koji i ma kod gra|ana, on je, po pravi lu, prvi -ovek op{ ti ne. l zvr{ ni odbor je i zvr{ ni organ skup{ ti ne koga ona bi ra. Wegov mandat traje dok traje mandat skup{ ti ne i on i zvr{ ava, al i i predl a` e akte koje usvaja skup{ ti na. On vr{ i nadzor nad radom op{ ti nske uprave, al i i komunal ni h preduze}a koje osni va op{ ti na. l zvr{ ni odbor ima pol o` aj op{ ti nske vl ade. Stvarna vl ast u op{ ti ni po-i va u i zvr{ nom odboru i to iz vi { e razloga: skup{ ti na se retko sastaje i sumarno odl u-uje o dnevnom redu i pi tawi ma koja, po pravi lu, predl a` e i zvr{ ni odbor. Skup{ ti ne nemaju razvi jen komi tetski rad, odnosno ne postoji stal an anga` man op{ ti nski h odborni ka u radu l lokal ne samouprave. Skup{ ti na je u najboqem slu-aju „kontrol ni organ“ koji peri odi -no kontrol i { e rad i zvr{ nog odbora, op{ ti nski h organa uprave i predsedni ka skup{ ti ne, pre svega kroz mogu}nost da i h smeni i postavi na wi ho-va mesta nova l i ca. U tom smi slu, s pravom se postavqa pi tawe da l i i zabrani predstavni ci gra|ana stvarno vr{ e l lokal nu vl ast odnosno da l i „saveti i l i skup{ ti ne sastavqene od i zabrani h -lanova na osnovu neposrednog, ravnopravnog i op{ teg prava glasa ure|uju poslove i

upravljaju bitnim delom javnih poslova pod svojom odgovornošću“ i kako to predviđa član 3. stav 1. i 2. Evropske Povelje. Pri tome svakako nije zanemarljivo da se u SRJ, odnosno Srbiji (Savezne i Narodne skupštine) na kreiranje, vođenje, kontrolu i tok političkih i vojnih stvari.

Evropska praksa u rešavanju ove pojave potiskuje značaj lokalnog predstavnika u radu za radnog organa, može biti zanimljiva i korisna. Sa jedne strane, u mnogim zemljama nema izvršnih odbora, kao posebnih organa, već se praktikuju odbornički radni komiteti, koji pokrivaju sve značajne poslove koji su u nadležnosti lokalnih vlasti i u kojima pored odbornika (koji obično nisu političari, plus predsednik komiteta) sede i obični građani, odnosno stručnjaci za pojedinu oblast. Ovi komiteti u Engleskoj na primer, mogu donositi odluke u ime lokalnih organa, za šta su estovlaženi zakonima, a po pravilu su dužni da svoje odluke iznose na potvrdu opštinskom vešću (predstavništvo građana). Kako su komiteti mnogobrojni i odgovorni za određene oblasti (policijska, obrazovna, javno blagostanje, socijalna zaštita, zaštita okoline, stanovanje, uređenje prostora), samim tim se izbegava prevelika koncentracija moći i prirodna težnja izvršnih organa da prevlađuju i moći pri grabe u svoje ruke na radnog predstavnika (sreskih, gradskih i lokalnih vešća). Postojanje finansijskog komiteta koji je sastavljen isključivo od odbornika, sa druge strane, doprinosi efikasnoj kontroli rada svih ostalih komiteta, jer oni ne mogu preuzimati kakve javne troškove pre odobrenja ovog komiteta. Istovremeno svi vešćnici (odbornici) su članovi nekog od komiteta, te je time onemogućeno da oni samo pasivno posmatraju rad izvršnog organa i jednom u tri meseca (ili ređe) prisustvuju sednici lokalnog vešća.²¹

Razvijeni radni odbori predviđaju i mnogi drugi evropski sistemi lokalne samouprave. Mađarski i švedski sistemi su u mnogo sličniji engleskom, jer predviđaju mnogobrojne odbore od kojih su neki predviđeni zakonima, dok druge, opštinske vešće samostalno obrazuju. Ovi su odbori samostalni, neposredno odgovorni i jedino nadležni za rukovođenje pojedinih granama lokalne delatnosti. [švedski sistem predviđa postojanje izvršnog odbora, kao centralnog izvršnog organa u lokalnoj vlasti, koji ima u radu drugi odbor, ali je već postojanjem i značajnim nadležnostima drugih odbora, ograničen u preuzimanju prevelikog obima vlasti.

²¹ Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srbije u čl. 87. st. 3. predviđa da se skupština na opštinske sastaje najmanje jednom u tri meseca.

[vajcarski sistem isto tako poznaje i zvr{ ni odbor, ali njihov izbor, u ve}i m kantoni ma, ni je u rukama komunalnih ve}a, ve}i h bi raju gra|ani neposredno. U [vajcarskoj i na-e, samo u 10 % komuna, komunalna ve}a uop{ te i postoje. U ve}i ni slu-ajeva sami gra|ani, putem komunalnih skup{ tina ili na referendumu, neposredno odlu-uju o najva` ni jim pi tawi ma lokalnog ` i vota. Zato je i kontrola rada i zvr{ nog odbora mnogo efikasnija, odnosno mogućnost da on preuzme „potpunu vlast“, mnogo mawa.

U mnogim uporednim sistemima funkciju izv{ nog organa obavlja gradona-elnik, koga bi raju bilo gra|ani neposredno, bilo odbornici na osnovu kandidatura koje podnose odborni -ke grupe. Gradona-elnik ne mora obavezno biti odbornik. U nekim zemljama i zabrani gradona-elnik kasnije sam biraju svoj izv{ ni odbor. Ovaj odbor, opet negde podle` e, a negde ne, potvrdi op{ tinsko ve}a. Poznati su sistemi u kojima pored gradona-elnika, odnosno Wegovi h zamjenika, ne postoji i zvr{ ni odbor, ve} gradona-elnik biraju { efektivne pojedinih slu` bi lokalne uprave. To je slu-aj u nekim nema-ki m dr` avama (Baden Württemberg, na primer), Ma|arskoj, Sloveniji, kod nas u Crnoj Gori.

^esto je slu-aj da gradona-elnik ne pripada politi -koj grupi i stranci koja ima ve}inu u op{ tinskom ve}u i onda, po logici stvari, nastaje podjela vlasti u lokalnoj upravi, pri -emu se javlja prirodna te` wa da jedan ili drugi organ stvarnu vlast pri grabi za sebe. Po pravilu, osim u situaciji kada ova podjela vlasti i zme|u gradona-elnika i ve}a dovede do paralize lokalne vlasti, ona doprinosi demokratskom karakteru lokalne samouprave jer po prirodi stvari, bilo ve}e, bilo gradona-elnik, ` el e da ubede javno mnjenje, odnosno gra|anstvo, da su njihovi predlozi i mere va|ani i da doprinosu prosperitetu i bo|itku lokalne zajednice.

Sistem neposrednog izbora gradona-elnika postoji u mnogim nema-ki m dr` avama, Francuskoj, ve}i ni { vajcarskih kantona. On je uveden i u nove zakone Slovenije i Republike Srpske. Sa druge strane, Engleska, [vedska, Italija, Austrija, Ma|arska, neki kantoni [vajcarske, gradona-elnika biraju na sednica ve}a, ali on, osim u Engleskoj, gde je ta funkcija po-asna i svake godine izmenjiva, predstavlja i zvr{ ni organ i odre|uje svoje saradnike. U svakom pogledu ima { i ravnost }ewa od predsednika op{ tinske skup{ tine kakav je on danas u Srbiji. Reforma lokalne samouprave u Srbiji }e sigurno i }i prema neposrednom biranju gradona-elnika i Wegovoj kcu-noj ulozu pri predlaganju op{ tinske vlade.

4. Odnos centralnih organa prema organima lokalne samouprave

Nadzor centralnih (državnih) i izvršnih organa prema lokalnoj samoupravi je u Srbiji isti rok. Ministarstva mogu od lokalnih vlasti tražiti izveštaje, podatke i obavještenja, kako o poverenim, tako i o poslovima koje lokalna samouprava obavlja kao sopstvene.

U obojnim nedostacima, ministarstva su dužna da obaveste lokalne organe i preduzmu mere za njihovo otklanjanje. Ministarstvo koje je zaduženo za lokalnu samoupravu predlaže Vladi Srbije obustavljanje i izvršavanje općteg akta lokalnih organa koji nije u skladu sa zakonom dok Ustavni sud Srbije ne donese ocenu o zakonitosti akta lokalne samouprave. I pojedinačni akt općtinskog organa može se obustaviti do konačnog izjave Vrhovnog suda Srbije. U slučaju kada lokalna vlast ne izvršava sopstvene odluke koje se odnose na ostvarivanje zajedničkih ustavnih sloboda i prava, ministarstvo će upozoriti lokalnu vlast i zatražiti izvršavanje akta u roku najduže od mesec dana. U slučaju neizvršavanja ovog akta će izvršiti samo ministarstvo uz pokretanje postupka odgovornosti odgovornog lica u općtini.

Ako skupština općtine ne donese neki od akata, odnosno ne uredi neka od pitanja iz svoje nadležnosti, nadležna ministarstva će na to upozoriti skupštinu općtine. Ako i posle upozorenja akt ne bude donet, odnosno posao ne bude obavljen, ministarstvo će predložiti Vladi raspućenje i zabranu lokalne vlasti i uvođenje „privremenih mera“. Isto se može dogoditi lokalnoj vlasti (tj. nastupanje „privremenih mera“) i u slučaju nepreduzimanja blagovremenih mera u slučaju vanrednih okolnosti koje mogu dovesti do iznenađenih razmera.

Vlada će raspustiti lokalne organe i obrazovati općtinske veće, koje svoje poslove može obavljati najduže godinu dana, posle kog roka se moraju raspisati novi izbori za skupštinu općtine u slučaju višma kad organ lokalne samouprave ne obavlja svoje poslove duže od tri meseca; kad ih obavljaju na način da ugrožavaju ustavna i zakonska prava građana, kao i kad ih obavljaju na način da štete oštećuju općtini interes.

Ovi razlozi dati su uopćteno i dozvoljavaju mogućnost rastezanja tumačenja. Problem ovakvih pravnih normi je da njihovu konkretnu primenu preciznije mora vršiti administrativna i sudska praksa. Vlada Republike Srbije tokom prethodnog rešenja nije navodila razloge za raspućenje lokalnih organa. Vlada je ove mere uvodila donošenjem odluka o obrazovanju općtinskih veća, koje nisu sadržavale razloge za njihovo obrazovanje. Jednako općtinskih veća je obrazovano u

op{ ti nama na teri toriji Kosova i Metohi je pre nego { to je ta pokraji - na stavčena pod upravu UNMI K-a. Razl ozi za wi hovo dono{ ewe mogu se nasl uti ti u nemogu}nosti obrazovawa i li vr{ ewa lokal ne vl asti u sre - di nama u koji ma je ogromna ve}i na stanovni { tva al banske etni -ke zajed - nice koja nije priznavala insti tucije i pravni poredak Republ ike Srbije. To su op{ ti ne Srbi ca, [ti mqe, Obi li }, Orahovac, Gl ogovac (dva puta), Ka -ani k, De -ane, Đakovi ca i Vu -i trn (dva puta).

[est puta su op{ ti nska ve}a obrazovana u naci onal no me{ ovi - tim op{ ti nama, { to samo po sebi i zazi va znati ` equ i otvara mnogob - rojne di leme. Da li su etni -ki zahtevi , etni -ke majori zacije i li neki drugi problemi doveli do raspu{ tawa lokal nih vl asti u Sjeni ci , Medve| i , ^oki , Temeri nu, Novom Pazaru i Ti tel u, pi tawa su na koja su davani razli -i ti odgovori . Samo su Stari grad, I n| ija, Mi oni ca i Topol a vi { e i li mawe naci nal no homogene op{ ti ne sa srpski m stanov - ni { tvom u koji ma je Vl ada obrazoval a op{ ti nska ve}a.

U odl ukama o obrazovawu op{ ti nskih ve}a Vl ada ni je i zri -i to navodi la da raspu{ ta i zabrane lokal ne organe, pa se postavčal o pravno pi tawe da li su oni ovi m odl ukama prestajal i da postoje tj. gubi li mand - dat, i li su samo prestajal i da obavčaju funkci je koje su odl ukom i zri - i to prenete na op{ ti nsko ve}e.

Zani mqi va je praksa Ustavnog suda Srbije kome su se raspu{ tene skup{ tine op{ ti na obra}ale sa predlogom za ocenu ustavnosti i zakoni tosti odl uka Vl ade o obrazovawu op{ ti nskih ve}a. Sud je do sada odbaci vao zahteve za ocenu ustavnosti odl uka o raspu{ tawu op{ ti n - skih organa sa razli -i tim obrazlo` ewima. Tako je on stao na stanovi { te da Vl ada raspu{ tawem op{ ti nskih organa ne povre|uje ustavna i zborna prava i prava gra| ana na lokal nu samoupravu. I sto tako ovi m akti ma se, prema mi { qewu Ustavnog suda ne povre|uju zajem - ena osnovna qudska prava, kao i da „Vl ada, kao organ i zvr{ ne vl asti koji po Ustavu vodi poli tiku Republ ike, ima odre| enu sl obodu odl u - i wawa (di skreci ono pravo) u grani cama ovl a{ }ewa predvi | eni h zakonom... pri - emu „utvr| i wawe da li su u svakom pojedina - nom slu - aju i spuweni uslovi , odnosno da li postoje razl ozi i - i weni ce, spadaju u domen cel - i shodnosti i pri mene odredaba - l ana 45. Zakona na konkretan slu - aj o - emu odl u - uje Vl ada.“²² Ustavni sud smatra da je zakonom predvi | eno ovl a{ }ewe Vl ade „u funkci ji obezbe| i wawa Ustavom i zakonom garan - tovani h prava na lokal nu samoupravu.“²³

²² Bi | ten odl uka Ustavnog suda Srbije; Beograd, Re{ ewa IU 277/95 od 25.02.1999. i IU 3/95 od 01.04.1999.

²³ Ibid.

Analizirajući odluke suda, može se uočiti da on smatra da Vlada, *ex lege*, ima diskreciono pravo da utvrđuje kada su nastupili razlozi za raspuštavanje lokalnih organa predviđeni zakonom, pri čemu ova ocena Vlade spada u domen celishodnosti, a ne zakonitosti. To znači, po oceni Suda, da Vlada nije dužna da navodi razloge, odnosno izveštaje na kojima zasniiva svoj stav da organi općtine ugrožavaju ustavna i zakonska prava građana ili teže općtini i interesima. Sud nije dao nikakvo bliže određivanje ovih kategorija, (o kojima se ustavni i zakonski pravima građana radi, čija jeste, a čija nije, teže općtini i interesima). Za Sud, Vlada je, kao organ izvršne vlasti, prema Ustavu odgovorna za vođenje politike i izvršavanje zakona, i slobodna da određuje stepen ugroženosti ustavnih i zakonskih prava građana i stepen općtine i interesa koji svojim izveštajima i neizveštajima prouzrokuje općtini, odnosno njenim organima. Pri tome Sud ne smatra da raspuštavanje lokalnih organa dovodi do kršenja ustavnih prava na slobodu i izbora za lokalne organe vlasti i na lokalnu samoupravu. Umesto da stavi na takozvanih ustavnih prava i eventualnih drugih ustavnih i zakonskih prava koji su pojedine općtine prekršile, pa da zbog značajnosti tih drugih prava, ustanovi kada i zašto Vlada zbog jednog dobra (tj. korpusa nimenovanih ustavnih i zakonskih prava), može da prekrši drugo dobro (ustavno pravo na slobodu i izbora za lokalne organe vlasti i pravo na lokalnu samoupravu), Ustavni sud se, do sada, ponašao i kao organ koji brani postupke Vlade, pri čemu uopćtenu argumentaciju o slobodnoj diskrecionoj oceni.

Dosadašva arbitrnost Vlade u ugrožavanju ustavnog prava građana na lokalnu samoupravu i na slobodno i zabrane predstavnike građana u voj, izaziva ozbiljnu sumnju da li je ovaj pravni institut u skladu sa tradicijom nadzora vlade i izvršne vlasti nad lokalnom samoupravom kakvu poznaje uporedna praksa.

Nova srpska vlada od svog formiranja raspustila je lokalne organe u jednoj općtini (općtina Bosilegrad sa pretežnim bugarskim etničkim stanovništvom) a nagoveštena je primena ovog instituta u još nekim općtinama u kojima stranke prethodnog režima imaju odborništvo, ali gde su općtinski organi u krizi, odnosno gde se oni nisu konstatale zbog ostavki ili prelaske odbornika u stranke koaliciona je DOS.

U Engleskoj i [vedskoj, centralne vlasti nemaju pravo raspuštavanja lokalnih samoupravnih organa.

U [vajcarskoj, u pojedinih kantonima, nadzorne vlasti pojedinih kantona u izvesnim slučajevima mogu raspustiti lokalne organe.

Tako se raspu{ tawa mogu vr{ i ti u slu-aju: a) nepo{ tovawa zakona, naredbi i odluka vi { ih vl asti , kao i komunal ni h propi sa b) nereda i li te{ kog nehata u komunal noj admi ni straci ji.²⁴ Lokal ni organi se suspenduju (svi ili pojedini) i na wi hovo mesto stupa vanredna uprava. Mere koji ma se suspenduje lokal na samouprava pri mewuje vl ada kantona, ali ih, u ve}i ni kantona, mora dostavi ti na potvrdu kantonal nom parlamentu. U nekim od kantona izboru novih organa pristupa se u najkra}em roku, dok u nekim vanredna uprava vr{ i svoje funkcije sve dok to okolnosti zahtevaju.²⁵ U [vajcarskoj, kantonal ni organi , u vr{ ewu nadzora, i maju pravo da pri sustvuju sastanci ma lokal ni h ve}a, pravo saziva wa ti h sastanaka, pravo popuwawawa upra` weni h mesta u ve}i ma. Ta prava se -i ne tol i ka, da bi mogla da dovedu u pi tawe lokal nu samoupravu uop{ te. Jedi ni opravdavaju}i razlog za to je -i weni ca da kantoni predstavqaju rel ativno male pol i ti -ko-teri torijalne jedi ni ce, koje u odnosu na svoju vel i -i nu i maju neubi -ajeno vel i ka prava samoorgani zowawa gra|ana.²⁶

U Austriji republ i -ka vl ada mo` e da raspusti op{ ti nsko ve}e i z razloga kada ono ni je sposobno da funkcioni { e i donosi odluke, i li ako ne obavqa zakonom propi sane posl ove op{ ti ne. Raspu{ tawem se gase svi mandati i zabrani h narodni h predstavnika i vl ada bi ra svog povereni ka koji }e vr{ i ti posl ove iz nadle` nosti ve}a. Povereni k i ma svoje pomo}ni ke koje predla` u pol i ti -ke parti je koje su i male svoje predstavnike u raspu{ tenom ve}u i oni mogu obavqati svoje funkcije u roku od { est meseci , do kada se moraju odr` ati vanredni i zbori .²⁷

U Italiji , op{ ti nska i provincijska ve}a mo` e razre{ i ti Predsednik Republ i ke na predlog Mi ni stra unutra{ wi h posl ova, kada ta ve}a usvajaju akta suprotna ustavu, zakonu i javnom poretku, kada ne mogu obezbedi ti normal no funkcioni sawe svoji h slu` bi , kada ne mogu da i zaberu gradona-el ni ka i li predsednika provinci je u roku od { ezdeset dana, kao i kada ne usvoje buxet u predvi |enom roku. Dekret o razre{ ewu pri la` e se uz izve{ taj Mi ni stra koji sadr` i razloge za takvu meru. O usvawaju dekreta dostavqa se odmah i zve{ taj Parlamentu. Dekretom se i menuje komesar koji preuzi ma owl a{ }ewa ve}a. U roku od tri meseca moraju se sprovesti novi i zbori za ve}e. Sasvim i zuzetno,

²⁴ *Zakon o komunama kantona Fri burg, sl i -no Zakon o komunalnoj admi ni straci ji @eneve.*

²⁵ *Zakon o komunama kantona Ciri h, Zakon o komunalnoj organizaci ji kantona Bern.*

²⁶ Jovi -i }, 1963. str. 248.

²⁷ ^l . 86. *Zakona o gra|ansko-op{ t i nskom pravu Republ i ke Austrije*

kada je Ministar pokrenuo inicijativu za donošenje dekreta, prefekt, iz razloga ozbiljne i hitne potrebe, može suspendovati veće, ali za najduže i period od devedeset dana.

Na isti način, Predsednik republike može suspendovati gradonačelnike predsednike provincija.²⁸

U Mađarskoj je, s obzirom na visok stepen ostvarenja prava na lokalnu samoupravu, predviđeno da samo Parlament, na osnovu predloga Vlade, a posle dobijanja mišljenja Ustavnog suda, i uz prisustvo lokalnog gradonačelnika, raspušta lokalno predstavništvo i to iz razloga delovanja suprotnog ustavu zemlje. Istovremeno, Parlament sačinava vanredne izbore u roku od četrdeset dana.²⁹ Visok stepen zaštite samoupravnih prava lokalnih organa koji predviđa mađarski zakon izražava i činjenica da Komesar Republike, koga postavlja Predsednik Republike, na predlog premijera, u vršewu administrativnog nadzora nad radom lokalnih organa ne može ukinuti, pa čak ni suspendovati od izvršenja akt lokalnih tela, pre nego što ga nadležni sud (redovni ili Ustavni) ne proglasi nezakonitim ili ne dozvolji suspenziju.³⁰

Zaključujući ova razmatranja, možemo reći da norme i praksa pri raspuštanju lokalnih organa u Srbiji nije bila u saglasnosti sa Evropskom poveljom. Ovaj postupak posebno nije u skladu sa odredbama Povelje koje govore o srazmernosti koja mora da postoji i zmeju intervencije kontrolne vlasti (regionalne ili centralne) prema organima lokalne samouprave i značajna interesa koji se intervencijom štiti (član 8. stav 3. Povelje). Izbegavajući Ustavnog suda Srbije da važno i potpuno oceni ustavnost pomenutih odredbi zakona kao i zakoni tost vlastine prakse pri obrazovanju opštinskih veća, predstavljajući slaba nepostojanja efektivne i efikasne sudske zaštite lokalnih organa u slučaju intervencije centralnih vlasti, predviđen u članu 11. Evropske Povelje.

5. Izbori za organe lokalne samouprave

Odbornici skupštine opštine biraju se na četiri godine, na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog i neposrednog izbornog prava, tajnim glasanjem u izbornim jedinicama koje određuje skupština opštine. Odbornici mogu kandidovati političke stranke ili grupe građana i oni

²⁸ Čl. 39. i 40. Zakona o uređenju lokalne samouprave i t. al. i je.

²⁹ Čl. 93. Zakona o lokalnoj samoupravi Mađarske.

³⁰ Ibid. - l. 98. - 100.

moraju imati prebivalište u izbornoj jedinici u kojoj se bira. Za odbornika je zabranjeno kandidovanje najviše broj glasova, odnosno prostovoljno glasovanje biranim i za lokalne i zbornice. Drugim rečima, u Srbiji je trenutno važeći tzv. veći sistem. Prethodni zakon o lokalnoj samoupravi iz 1991. je predviđao da je za odbornika zabranjeno kandidovanje glasova građana koji su izabrani glasovima, što je retko bilo slučaj zbog disperzije glasova i mnogo kandidata, pa su na ponovljenom glasanju posle dve nedelje, građani birali između dva kandidata sa najvećim brojem glasova. Ovaj tzv. dvokružni veći sistem, doveo je do pobede opozicije na lokalnim izborima u najvećim gradovima Srbije na izborima održanim 1996. godine (među kojima su bili Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac, Subotica, Zrenjanin, Pančevo, Vršac, Učice, Jagodina, Apatin, Kopaonik), te je prethodni režim eliminisao i zabranio uvođenje glasanja opozicionih stranka u tzv. drugom krugu, na sledećim izborima. Zato je i predviđeno sistem proste većine (tzv. nokaut sistem), jer je smatrao da opozicione stranke na izborima i za uvođenje u jedinstvenu koaliciju. I pored toga što je SPO izabrao na izborima koaliciju DOS-a, ovakvi izbori sistem je na lokalnim izborima u septembru 2000. doveo do velike pobede DOS-a i do osvajanja vlasti u većini opština u Srbiji, među kojima su i svi veliki gradovi. Karakteristično je da je jedan od principa koji su usvojeni u vreme ujedinjenja opozicionih političkih stranaka u DOS, bio i uvođenje istog proporcionalnog sistema za izbor lokalnih skupština.

Izborni sistem za izbore lokalnih organa, kao uostalom i za izbore centralnih predstavnih organa, bio je predmet zanimljive javne diskusije i predloga u proteklom deceniju. Iako je sistem prethodno važećem sistemu za izbor skupština (tj. veći i dvokružni) postojao i pri izboru narodnih poslanika za prvu višestranačku skupštinu Srbije u decembru 1990. on je promeњen, posle protesta opozicije i okruglih stolova održanih na saveznom i republičkom nivou 1992. Tako je za izbore za Saveznu i Narodnu skupštinu, održane u decembru 1992. uveden proporcionalni sistem, koji se do današnje dana nije bitnije menjao. Za izbore za lokalne skupštine ostao je, međutim, veći sistem. Wegovo zadržavanje se brani lošom stavom da je bliži principima i praksi lokalne samouprave, te da građani za odbornike radije biraju poznate ličnosti u svojim zajednicama, a ne predstavnike političkih stranaka i određeni politički program. Ukazivalo se da je ovaj model izbora prišan u razvijanim demokratskim zemljama i da se pokazao kao uspešan. Pored ovih

razloga, re`im nije imao stvarnu vo`u da sastav op`tinskih skup`tina izrazi stvarnu `arol i kost pol i ti`kih opcija. Opoziciji oni predlozi za proporcionalnim i zbornim sistemom su bili odbijani. Predlog zakona o lokalnoj samoupravi koji je republi`ka vlada podnela na usvajawe Narodnoj skup`tini u leto 1997. predvi`ao je sistem u kome su, umesto dva, tri kandidata sa najve`im brojem gl`asova, i `li u drugi krug gl`asawa. Ovaj predlog zakona nije usvojen u Narodnoj skup`tini zbog uspe`ne parlamentarne opstrukcije koju su sproveli posl`anici Demokratske stranke. Tek je novi zakon o lokalnoj samoupravi predvi`eo napredopisani sistem, koji je, to se mo`e slabodno re`i, bio jedan od va`nih razloga za ujedinjavawe opozicije i stvarawe DOS-a pred lokalne i savezne izbore u septembru mesecu 2000.

6. Komunalne delatnosti

Grupunajva`nijih poslova koje u Srbiji obavqaju op`tine predstavqaju komunalne delatnosti. Wihovo obavqawe predstavlja jednu od osnovnih funkcija lokalne samouprave jo` od wenog nastanka, a danas su komunalne delatnosti u nadle`nosti lokalnih organa u svim evropskim dr`avama.

Prema Zakonu o komunalnim delatnostima one obuhvataju delatnosti³¹ od op`teg interesa, koje su nezamenjiv uslov `ivota i radagra`ana i drugih subjekata na podru`ju op`tine, grada, odnosno Grada Beograda. To su delatnosti proizvodwe i sporuke komunalnih proizvodai pru`awa usluga: vodovoda, kanalizacije, centralnog grejawa i topl`e vode, prevoza u gradskom saobra`aju, `stoj`e u gradovima i naseqima, ure`ewa i odr`avawa parkova, zel`enih i rekreacionih povr`ina, odr`avawa ulica, puteva i drugih javnih povr`ina u gradovima i naseqima, javna rasveta, odr`avawe deponija, ure`ewa i odr`avawe grobq.

Odgovornost op`tina u obavqawu komunalnih delatnosti zna`i obezbe`ewe usl`ova za wihovo trajno i kontinuirano obavqawe, potreban obim i kvalitet usluga u zavisnosti od ekonomskih uslova, obezbe`iwawe materijalnih i tehni`kih usl`ova za izgradwu, odr`avawe i funkcioni sawe objekata i obezbe`iwawe tehni`kog i tehnol`kog jedinstva sistema, kao i ostvariwawe nadzora i kontrole u wihovom obavqawu.

³¹ „Slu`beni gl`asnik RS“ br. 16/97 i 42/98

Op{ ti na obavqã komunal ne del atnosti preko javni h preduze}a koje osni va (i l i javni h preduze}a koje mogu osni vati sporazumno dve i l i vi { e op{ ti na) za del atnosti vodovoda, kanal i zaci je, central nog greja wa, tramvajskog, trol ejbuskog i { i nskog prevoza putni ka. Ostal e komunal ne del atnosti , kao i ove navedene, u sl u-aju kada osni vawe javnog preduze}a ne bi bi lo ekonomi -no, op{ ti na mo` e poveri ti drugi m preduze}i ma i l i preduzetni ci ma, koji postoje na tr` i { tu. Zakon predvi |a da i sama javna komunal na preduze}a, mogu pojedine posl ove poveri ti drugi m preduze}i ma i l i preduzetni ci ma, ako op{ ti ne daju na to sagl asnost. Skup{ ti na op{ ti ne poverava obavqãawe komunal ni h del atnosti na javnom konkursu koji mora sadr` avati usl ove i na- i n vr{ ewa del atnosti , vreme na koje se te del atnosti poveravaju i na- i n op{ ti nske kontrol e wi hovog obavqãawa. Ovaj rok ne mo` e bi ti du` i od pet godi na, s ti m { to u sl u-aju kada je preduze}e koje obavqã komunal nu del atnost i zvr{ i lo sopstvena ul agawa u objekte i l i ure|aje, ovaj rok se mo` e maksimal no produ` i ti na 25 godi na. Po i steku roka javna i ostal a preduze}a pod ravnopravni m usl ovi ma konkuri { u za obavqãawe ovi h posl ova. Zakon i zuzetno dozvoqãava da se obavqãawe komunal ni h del atnosti mo` e poveri ti pri kupqãawem ponuda i l i neposrednom pogodbom, al i ne daje razl oge za ovo odstupawe od si stema javni h konkursa. Sredstva za obavqãawe i razvoj komunal ni h del atnosti obezbe|uju se i z wi hove cene dobi jene prodajom, odnosno i zvr{ enom usl ugom, al i i i z del a naknade za ure|ewe i kori { }ewe gra|evni nskog zemqi { ta, samodopri nosa, drugi h i zvora, kao i i z republ i -kog buxeta. Cenu komunal ni h proi zvoda i usl uga odre|uju javno preduze}e, odnosno drugo preduze}e uz sagl asnost op{ ti ne. Javna preduze}a koje osni va op{ ti na su u dr` avnoj svoji - ni i mogu se pri vati zovati najvi { e do 49% vrednosti svog kapi tal a.

Zakon o javni m preduze}i ma i obavqãawu del atnosti od op{ teg i nteresa, koji je usvoji l a prethodna Vl ada Srbi je³² pove}ao je kontrol u Vl ade i weni h mi ni starstava nad radom svi h javni h preduze}a, pa i komunal ni h javni h preduze}a koje osni vaju op{ ti ne.³³ Prema tom zakonu

³³ „Sl u` beni gl asni k RS“ br. 25/00

³⁴ Republ i ka Srbi ja je 28. decembra 1995. godi ne donel a Zakon o sredstvi ma u svoji ni Republ i ke Srbi je, koji m je pri rodna bogatstva (zemqi { te, { ume, vode i td.) dobra u op{ toj upotrebi (javne povr{ i ne, puteve i td.) dobra od op{ teg i nteresa utvr|ena zakonom, sredstva koja su ste-ena, odnosno koja steknu dr` avni organi , organi jedi ni ca teri tori jal ne autonomi je i l lokal ne samouprave, javne sl u` be i javna preduze}a, stvari i zgra|ene, odnosno pri bavqene sredstvi ma u dr` avnoj svoji ni , sredstva odnosno pri hodi ostvareni po osnovu ul agawa dr` avnog kapi tal a u preduze}a, kao i druga sredstva, progl asi l a dr` avnom svoji nom. Ti me je „uki nul a“

ugovor koji reguliše obavljanje komunalnih delatnosti zaključen između drugih preduzeća ili preduzetnika i opštine, mora dobiti saglasnost Vlade. Vlada Srbije daje saglasnost na statute, na davane garancija, avala, jemstava, zaloge i drugih sredstava obezbeđena za poslove koji nisu iz okvira delatnosti od opšteg interesa, na odluku o cenama i tarifnom sistemu, na raspolaganje i mobilnom preduzećave vrednosti koja je u neposrednoj funkciji obavljanja delatnosti od opšteg interesa, na akt o opštim uslovima za i sporuku komunalnih proizvoda i usluga, ulaganje kapitala, statusne promene, program svojinske transformacije i akt o proceni kapitala, planove rada i razvoja i godišnje programe poslovanja, raspodelu dobiti, osnovava drugih preduzeća, kao i na druge odluke od značaja za obavljanje delatnosti od opšteg interesa. Do kojih razmera je propisano ovo upli tawe Vlade u rad javnih opštinskih preduzeća (ali ne samo svih) i svih javnih preduzeća u Republici Srbiji), može se videti kroz obavezno davane Vlade saglasnosti pre isplata zarada i naknada predsedniku i članovima upravnih odbora javnih preduzeća, odnosno bilo kakvih isplata javnih preduzeća u svrhe reklame, propagande, reprezentacije, sponzorstva, donacija i sl.

Taj zakon je nastao u specifičnim uslovima kao zahtev jedne od političkih partija koje su činile vladajuću koaliciju u Republici prethodnih godina (Srpske radikalne stranke) za weni m ja-awem i snažnijim uticajem u upravljawu državnim i mobilnom koje se obavljaju putem velikih javnih preduzeća osnovanih od strane Republike. On se sada ne sprovodi sigurno je da je bitno i zmeden u toku sprovođenja reformskog programa nove srpske vlade.

U Srbiji je danas malo ko zadovoljan komunalnim delatnostima. Nisu zadovoljni ni potrošači, ni javna komunalna preduzeća koja pružaju usluge, ni lokalna vlast koja je odgovorna za pružawe usluga. Javna komunalna preduzeća praktično imaju monopol na obavljanje svih komunalnih delatnosti. Ona se uglavnom, ne ponašaju komercijalno, ne pos-

postojawe neke druge javne svojine, osim državne, i „nacionalizoval“ sve nepokretne i pokretne stvari, novana i druga mobilna prava koja su, u tadašnjem sistemu društvene svojine, korišćene, upravljane i wima raspolaganje opštine, kao „društveno-političke zajednice“. Ovim zakonom lokalna samouprava u Srbiji je ostala bez sopstvene svojine, sa ograničenim i mobilnim pravom upravljanja. Koliko je to pravo upravljanja postalokrhko, rečto govori zakonska odredba po kojoj Vlada Srbije može oduzeti nepokretnost koju koriste opštine ako proceni da ona „nije u funkciji ostvarivawa nadležnosti organa lokalne samouprave, ne služi i neposredno ostvarivawu tih funkcija, ili se koristi suprotno zakonu, prodi i nameni“.

toje podsticaji za obarawe troškova i po svom ekonomskom ponašavanju i e podsejaju na deo dr`avne uprave nego na samostal na preduze}a. Cene komunalnih usluga su kontrolisane, pri čemu je kontrola dvostepena. Nove cene predlažu sama preduze}a, a predloženu cenu odobravaju izvršni organi lokalnih skupština. Republika vlada, konačno, pod obrazloženjem zahteva standarda stanovništva, konačno daje ili ne daje saglasnost, već odobrene cene. Investicije u nove komunalne objekte finansiraju se iz javnih izvora i lokalnih budžeta i specijalnih fondova, ali ne i iz prihoda javnih preduzeja koji su niski.

Već sada je i zvesno da je reforma u obavljanju komunalnih delatnosti predviđena u hovu demonopolizaciju i smanjenje broja, kao i obima delatnosti uglavnom nerentabilnih javnih preduzeja. Očekuje se povećanje efikasnosti kroz proverene oblike modernog tržišta i njegovostaviti bez promene zakonskih propisa, kao što su: sporazum o rezultatima, sporazum o upravljanju, ugovarawe usluga i poveravawe poslova. Poveravawe komunalnih poslova drugim preduzejima za to sposobnim, osim javnih preduzeja, moglo bi se sprovesti kroz: ugovarawe poslova (*contracting out*), dodeqivawe franšize (*franchising*), koncesiju (*concession*), BOT aranžmane (*BOT contracts*). Privatizacija komunalnih delatnosti (preko sadašeg limita od 49%), kao dugoročna mera, bi značila privlačenje sveg stranog kapitala, koji može doneti i potpuno nove metode upravljanja, organizacije, marketinga i znatno povećanje efikasnosti. Privatizaciji komunalnih preduzeja treba da prethodi reforma politike cena komunalnih usluga.³⁴

7. Finansiranje lokalne samouprave

U ukupnoj javnoj potrošnji u Srbiji, potrošnja lokalnih samouprava, zajedno sa komunalnom potrošnjom, čini 13,5%, dok na nivou SRJ ona čini 9,9%. Ovako mali obim je posledica prevelike centralizacije nadležnosti i prihoda na nivou Republike u proteklom deceniju. Lokalna potrošnja u demokratskim državama Evrope dostiže, a ponegde i prelazi 30% od ukupne javne potrošnje.

Opštini pri padaju prihodi od poreza i to: deo poreza na dohodak građana i porez na prihode od poslovanja i umarstva i samo 5% poreza na ličnu primaru, porez na nasleđe i poklon, porez na promet

³⁴ dr Boris Begović, *Ekonomski aspekti upravljanja lokalnom zajednicom i ka povećanju ekonomske efikasnosti i, Upravljanje lokalnom zajednicom i put evi ka modernoj lokalnoj samoupravi*, CLDS, Beograd, 2000.

nepokretnosti, porez na zemljište i 25% poreza na ostalu imovinu i najveći od pomenutih deo poreza na promet proizvoda i usluga. Republika svake godine donosi poseban zakon koji određuje deo ovog poreza koji pripada opštini. Prema zakonu za 2000. godinu, udeo opština u porezu na promet kreće se od 4,7% i 4,8% u Beogradu i Novom Sadu, do preko 90% u malim i nerazvijenim opštinama.

Pored prihoda od poreza, opštine imaju i: deo boravišne takse, deo naknade za korišćenje dobara od opšte i interesne i prirodne i ekovitihi faktora, lokalne komunalne takse (za korišćenje javnih površina, drvećegara, i sticawafirme, korišćenje reklamnih panoa i sl.), prihod od davawa u zakup nepokretnosti, naknada za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta. Opština može uvesti samodopri nos za izgradwu objekata koji imaju javni značaj. Opštini koja ne može iz prihoda koji joj pripadaju da pokrije svoje potrebe, Republika obezbeđuje dopunska sredstva.

Opština ima svoj buxet, koji važi za jednu kalendarsku godinu. Predlog buxeta utvrđuje izvršni odbor, a usvaja ga skupština. Međutim, opština ne utvrđuje slobodno visinu svog buxeta, već je obavezna da ga uskladi sa projekcijama koje prethodno utvrđuje Vlada kroz Opštinski bilans javnih prihoda i rashoda republike. Kontrolu zakonitosti lokalnog buxeta obavqaju buxetski inspektori Ministarstva finansija. Opština ne pri kupqa sama svoje prihode, već to umesto veštini Republika uprava javnih prihoda. Opštine nemaju uvid u priliv novca na raune Uprave. Poznat je sluaj kada prethodna Vlada nije `el el a da transferiše Gradu Beogradu prihod od lokalne takse od 3%, bez ikakvog razloga. Prihodi opština su i prihodi koje ostvaruju javna komunalna preduzeća od usluga koje pružaju stanovništvu.

U današjoj Srbiji javni prihodi su preteki za one koji ih plaćaju, ali su nedovoqni za kvaliteto zadovoljavawe zajedniških i opštih potreba, kao ni za one koji od njih `ive. S obzirom na izuzetnu centralizaciju nadležnosti i funkcijana republiki komitovu, odnosno na malu nadležnost lokalnih organa, gotovo sve vaštini je delatnosti finansiraju se iz Buxeta Republike i republikih fondova. To znači i da se odluivawe o wimalazi na nivou Republike i da su buxeti opština i gradova relativno mali. Kako je Republika propisala i koji h se prihodi finansirala lokalna samouprava, to opština prakti no ne može da uvede ni jedan prihod po svojoj voqi. Kod najvećeg broja prihoda sve relevantne odluke (poreske stope, stope taksa i naknada,

ol ak{ i ce i oslobo|ewa) donosi opet central na vlast. To zna-i da lokal ni organi ne mogu da vode ni kakvu pol i ti ku pri hoda, ni ti da i h pri l ago|avaju svoji m potrebama.

Nu` na reforma cel okupnog si stema javni h f i nansi ja u Srbi ji koja neposredno predstoji , moral a bi da dovede do pove}awa pri hoda lokal ni h zajedni ca. One bi , sa pove}awem broja f unkcija koje obavqaju, moral e i da i maju stabi l ni je i i zda{ ni je f i nansi jske i zvore. Op{ ti ne bi trebal o da i maju sl obodu da samostal no odre|uju vel i -i nu svog buxeta, prema svoji m potrebama i mogu}nosti ma. Trebal e bi da dobi ju pravo da same ure|uju odre|ene poreze koji i m i danas pripadaju: porez na promet nepokretnosti i porez na i movi nu, na pri mer. Ceo pri hod od poreza na i movi nu, naknade za kori { }ewe dobara od op{ teg i teresa i boravi { ne takse, trebal o bi da predstavqa pri hod lokal ni h zajedni ca. Prema neki m predl ozi ma one bi trebal o da i maju pravo da same uvode akcije.³⁵

8. Mawi ne i lokal na samouprava

Central izovana i podr` avqena Republ ika Srbi ja sa ograni -enom lokal nom samoupravom ne odgovara ni pri padni ci ma ve}i nske etni -ke zajedni ce, al i jo{ mawe pri padni ci ma mawi nski h zajedni ca. Vel i ki upl i v central ne vl ade u ovl a{ }ewa, pri hode i svakodnevi rad op{ ti na, stvara nezadovoljstvo etni -ki h mawi na i wi hovi h pol i ti -ki h parti ja koje u-estvuju u radu op{ ti nski h organa. U tom smi sl u karakteri sti -ne su odredbe postoje}eg zakona koje zahteva saglasnost nadle`nog mi ni starstva za utvr| i vawe si mbola (grba i zastave) i prazni ka lokal ni h zajedni ca, kao i nazi ve ul i ca, trgova, gradski h -etvrti i naseqa u op{ ti ni , koja je u praksi prethodnog re` i ma zna-i l a da se predl ozi sa i meni ma etni -ki h mawi na, usvojeni u op{ ti nski m skup{ ti nama, ugl avnom ni su odobral i . Jednoobrazan si stem i zbora za op{ ti nske organe i obl i k wi hovog organa zovawa ostavqao je mnoge etni -ke zajedni ce van efekti vnog u-e{ }a u radu lokal ni h organa, { to je uti cal o na wi hovo udaqavawe od Republ i ke i u-e{ }a u wenom pravnom i pol i ti --kom si stemu. U Republ i ci Srbi ji etni -ke mawi ne predstavqaju bl i zu jedne tre}i ne stanovni { tva, kada se Pokraji na Kosovo i Metohi ja ura-

³⁵ Dr Bo{ ko Mi jatovi }, *F i nansijski aspekt i upravqawa lokal nom zajedni com, Upravqawe lokal nom zajedni com ų put evi ka modernoj lokal noj samoupravi*, CLDS, Beograd, 2000.

-una u njen sastav. To je formalno pravno posmatrano sasvim legitimno, i imajući u vidu Rezoluciju 1244 Saveta bezbednosti, prema kojoj je ova teritorija pod suvereni tetom SRJ. Sa druge strane, ova rezolucija predviđa da je ta teritorija pod administrativnom upravom Ujedinjenih nacija (UNMIK-a) i da se pravni sistem Republike Srbije samo posredno na voj pri mevuje. Upravo su trajno zapuštene i nesrećeni etni-ki problemi u ovoj pokrajini bili povod pobune etni-kog albanskog stanovništva tokom 1998. godine koja je dovela do vojne intervencije NATO alijanse u proleće 1999. Ova intervencija je rezultirala dolaskom snaga KFOR-a i donošenju pomenute rezolucije Saveta bezbednosti koja je za duž vremenski period uspostavila poseban međunarodni protektorat u pokrajini.

Važeci zakon o lokalnoj samoupravi je, i pored izmenice da Kosovo i Metohija nisu u pravnom sistemu Srbije neposredno, predviđeo poseban sistem organizacije lokalne samouprave u ovoj pokrajini koji bi se primenivao dva meseca od prestanka misije UNMIK-a. Ovim sistemom se u pokrajini predviđaju po tri ravnopravna veća u skupština opština (etni-ki Albanaca, Srba i Crnogoraca, kao i nacionalno neopredeljenih) koja ne moraju da imaju isti broj odbornika, ali ravnopravno odlučuju o svim najvažnijim pitanjima iz nadležnosti skupštine po principu konsenzusa. Ako se konsenzus ne postigne po svakom pojedinačnom pitanju o kome se odlučuje, onda na predlog jednog od veća u skupštini, Vlada Srbije donosi odluku koja zamenuje skupštinu odluku, koja važi godinu dana za koje vreme veća treba da se usaglase. Ako se veća ne usaglase u tom periodu, akt Vlade se do dačweg primenjuje. Umesto predsednika skupštine postoji tročlano predsedništvo koje, isto, donosi odluke konsenzusom. Predsedavajući ovog predsedništva se rotira svaka tri meseca. Izvršni odbor se konstituiše po paritetnom principu zastupčenosti pripadnika svih naroda koji imaju pravo na posebna veća. Bez glasa se na sednici skupštine stavqa na dnevni red predlogvećine u jednom od veća koji je obrazložen „značajem za ostvarenje ustavnih sloboda i prava građana, odnosno nacionalnih zajednica“, odnosno bez glasa se može takva tačka dnevnog reda odlučiti za narednu sednicu. Izvršni proceduralni mehanizam primenjuje i za tačke dnevnog reda koje se razmatraju na izvršnom odboru.

Samo se o malom broju pitanja (turizam, sport, vreme rada trgovina, zanatskih i ugostiteljskih radnji, uslovi državljanima, odnosno mere za slučaj elementarnih nepogoda) predviđaju odlučivati dvotrećinskom većinom svih članova veća nacionalnih zajednica u skupštini,

s tim { to u pi tawi ma kul ture i srodni h obl asti svako od ve}a odl u-uju samostal no.

Ovaj mehani zam za{ ti te kol ekti vni h etni -ki h prava je po prvi put predvi | en u pravnom si stemu Srbije. On je i denti -an model u pri -sutnom u predl ogu srpske del egaci je na pregovori ma u Rambujeu sa pred -stavni ci ma al banske kosovske zajedni ce, koji ona ni je pri hvati la. Da -nas, posl e krvavog ratnog sukoba i parakti -no nestanka mul ti etni -ki h zajedni ca na vel i kom del u kosovske teri torije, jo{ uvek pri sutnog nasi qa i vel i kog nepoverewa al banske i preostal e srpske zajedni ce, ovako konci pi ran si stem za{ ti te kol ekti vni h prava, tj. prava koje { ti -ti mawi nske od domi naci je ve}i nske zajedni ce, te{ ko da }e bi ti pri h -vatqi v za domi nantnu zajedni cu etni -ki h al banaca.

Sa druge strane, ovakav model za{ ti te mawi nski h zajedni ca mo` e bi ti najava budu}ih re{ ewa u nekim vojvo|anski m ili drugi m vi { enaci onal ni m op{ ti nama u Srbiji .

Pol i ti -ke parti je etni -ki h mawi na ni su zadovoljne sada{ wi m stepenom samostal nosti lokal ne samouprave u etni -ki me{ ovi ti m sre -di nama. Neke odl uke Ustavnog suda Srbije koje su progl asi le neustavn -i m odl uke pojedini h skup{ ti na op{ ti na u koji ma su jezi ci mawi na pred -vi | eni u slu` benoj upotrebi na teritoriji ti h op{ ti na pored zvani -nog srpskog jezi ka, nai { le su na kri ti ke i osporavawa ne samo me| u pri padni ci ma ti h mawi nski h zajedni ca. U konkretni m slu -ajevi ma u pi tawu je bi la slu` bena upotreba ma|arskog jezi ka u op{ ti nama na severu Vojvodi ne u koji ma pri padni ci ove zajedni ce predstavqaju apso -lutnu ili rel ati vnu ve}i nu, odnosno zna-ajnu mawi nu stanovni { tva. Ove odl uke su predstavqal e jedan od gl avni h razl oga { to su l zvr{ no ve}e i Skup{ ti na AP Vojvodi ne zvani -no pokrenul i pi tawe slu` bene upotrebe jezi ka mawi nski h zajedni ca u lokal ni m i pokrajni ski m organi ma i javni m nazi vi ma gradova, naseqeni h mesta, ul i ca i trgova i pred -l og da ta pokrajni ova, al i i mnoga druga pi tawa, uredi na speci fi -an na- i n u odnosu na postoje}e republ i -ke zakone.

Nezadovoljavaju}i pol o` aj etni -ki h Al banaca u tri op{ ti ne na Jugoi stoku Srbije (Pre{ evo, Bujanovac i Medve|a) bi o je jedan (svakako ne i najva` ni ji) od uzroka vi { emese- ne, opasne kri ze, koja je pra}ena el ementi ma oru` ane pobune. Bez obzi ra { to je u Pre{ evu op{ ti nska vlast, od po- etka vi { estrana-ki h lokal ni h izbora 1992, u rukama Partije za demokratsko del ovawe koja okupqa etni -ke Al bance, etni -ka zastupqenost ove mawi nske zajedni ce u lokal ni m organi ma na tom podru-ju, ni je bi la srazmerna wenom u-e{ }u u stanovni { tvu. Zato i Pl an vl ada SRJ i Srbije za re{ avawe pomenute kri ze, sadr` i i pose-

ban odevak koji se bavi integracijom etničkih Albanaca u politiku, državi i društveni sistem Republike Srbije. U wemu se posebno predviđaju usklađivanje nacionalnog sastava opštinskih skupština, izvršnih odbora i organa uprave lokalnih zajednica.

III NACRT NOVOG ZAKONA O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Jedan od osnovnih razloga za donošenje novog zakona o lokalnoj samoupravi, kako je to u obrazloženju navedeno je „da se sistem lokalne samouprave u Republici Srbiji uskladi sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i savremenim rešenjima do kojih se u tom pogledu došlo u razvijenim demokratskim zemljama Evrope“. Novi zakon treba da pravno uredi vanredno političko-sistem Srbi je koji bi vodi o decentralizaciji i deetimizaciji Republike. Istovremeno, ovaj Nacrt, wegovim tvorci vide kao uslov „ubrzava procesa deokratizacije i demokratizacije političko-ekonomskog života u opštinama i gradovima“. To je omogućiće rešenja koja se predlažu u cilju modernizacije organizacije i efikasne upravljanja u lokalnim zajednicama. Nacrt hoće da proširi izvorne poslove lokalnih zajednica, odnosno da poveća obim poslova nadležne državne uprave koja se poveravaju opštinama i gradovima, uz stalno jačanje finansijskih sredstava.

1. Osnovna načela

1. Nacrt zakona³⁶ u svom prvom članu definiše lokalnu samoupravu kao upravljanje javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo koja se vrši neposredno i preko slabodno i zabrani predstavnika.

2. Nacrt zadržava, u uporednom pravu danas skoro opšte prihvaćen koncept, da centralni organi (u konkretnom slučaju republički i organi teritorijalne autonomije) mogu jedan deo svojih poslova poveriti lokalnoj samoupravi, pri čemu moraju obezbediti posebna sredstva za obavljanje tih poslova.

3. U vršenju izvornih poslova lokalne samouprave, jedinica lokalne samouprave ima puna i sva prava koja ne mogu biti uskra-

³⁶ *Nacrt Zakona o lokalnoj samoupravi*, Ministarstvo pravde i lokalne samouprave, septembar 2001. Beograd.

jenaj ili ograničena osim u vanrednim situacijama i pod uslovima utvrđenim zakonom, u skladu sa ustavom. Ova odredba Nacrta predstavlja esenciju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, a je usvajanje predstavlja neophodan korak u pri stupanju SRJ Savetu Evrope.

4. Lokalnoj samoupravi se, osim republičkim zakonom, može i pokrajinskim propisom, poveriti obavljanje pojedinih poslova iz oblasti prava i dužnosti Republike i oblikatori jalne autonomije. Ovakvi stem povereni h javnih poslova lokalnoj samoupravi je u skladu sa aktuelnim Ustavom Srbije koji poznaje teritorijalnu autonomiju, sa pri lično redukovanim pravi ma u odnosu na prethodni, komunistički stem Ustava SFRJ i SR Srbije iz 1974. Predložena nova je posebno važno ako se zna da predstoji decentralizacija Srbije, koja je po svoj prilici, omogućiti ostvarenje stvarne (realne) autonomije postojećih pokrajina i stvaranje novih regionalnih autonomija.

5. Nacrt zakona ne predviđa posebnu imovinu jedinica lokalne samouprave, već u skladu sa Ustavom SRJ predviđa da je imovina koju koriste jedinice lokalne samouprave u dravnoj svojini. Ustav SRJ je nacionalizovao prethodnu društvenu svojini koju su koristile opštine. Kako je poznato, ova svojina nije imala svojinskog titulara, ali je imala titulare pojedinih atributa prava svojine: upravljanje, korišćenje, raspolaganje. Ustavnu odredbu prihvata i Nacrt: svojina ostaje dravna, ali opštine imaju pravo korišćenja i raspolaganja. Takvo rešenje je i u postojećem članu 9. Zakona o lokalnoj samoupravi, s tim što je njegova diskretnost drugačija i podložnija rigidnom tumačenju: postojeći zakon, naime, predviđa da „položaj i prava organa i organizacija jedinica lokalne samouprave, kao i mesnih zajednica, u pogledu raspolaganja i korišćenja sredstava u dravnoj svojini koja oni koriste, ostvaruju se u skladu sa zakonom“. Koji no pi tave, međutim, je da li je u pravnom sistemu Srbije opstati postojeći Zakon o imovini Republike Srbije, koji sadrži i zuzetna ograničena u raspolaganju dravnom svojinom koju koriste opštine i gradovi? Tim zakonom su predviđena i roka ovlaganja republičke diskretnosti za imovinu. Ako bi taj zakon opstao, s pravom bi se postavilo pitanje usaglasnosti nacrta sa čl. 9. Evropske povelje koji predviđa fiansijsku samostalnost lokalnih organa.

6. Nacrt izričito propisuje jedno od osnovnih načela moderne lokalne samouprave, tj. da ona uvažava pravnu zahtevnost u skladu sa ustavom i zakonom, ali ne obezbeđuje takvu zahtevnost uvek pred sudskom vlasti, što je, po našem mišljenju, neophodno u tranzicionom periodu kada izvršna vlast ima, po logici stvari, jer je dinamički nosilac društve-

ni h reformi , domi naci ju u dr` avnom i dru{ tvenom ` i votu.

7. Nacrt predvi |a pojedina prava u ostvari vawu lokal ne samouprave i za strane dr` avqane koji i maju prebi val i { te, du` e borave i l i se bave posl ovnom del atno{ }u na teri tori ji jedi ni ce lokal ne samouprave. Ovo je formal no bi tna novi na jer, do sada, na{ pravni si stem ni je poznavao prava stranaca u u-e{ }u u obavqawu javni h posl ova ni na lokal nom, ni ti na central nom ni vou. Ovo pravo je u skl adu sa Preporukom Saveta Evrope N R (81) 18 donetom jo{ 1981. koja je predstavqal a osnovu za Konvenciju o u-e{ }u stranaca u javnom ` i votu na lokal nom ni vou, a koja je otvorena za potpi si wawe u Savetu Evrope od 1992. i koju je do sada rati fi koval o 5 zemaqa. Su{ ti nska pri mena ove odredbe svakako da bi upotpuni la u-e{ }e u lokal noj samoupravi brojni h izbegl i ca i z neka da{ wi h jugosl ovenski h republ i ka koje jo{ nemaju dr` avqanstvo SRJ.

Me| uti m, problem u pri meni ovog prava predstavqa prel azna odredba Nacrta koja predvi |a da se zadr` avaju -l . 120 § 162. postoje}eg zakona o lokal noj samoupravi koji akti vno i pasi vno bi ra-ko pravo za i zbor odborni ka u skup{ ti ne op{ ti na rezervi { e za jugosl ovenske dr` avqane. Nacrt predvi |a i da na lokal ni m referendumi ma u-estvuju gra| ani sa bi ra-ki m pravom, koje je, kako smo upravo vi del i , postoje}i m propi som ograni -eno na doma}e dr` avqane. Ostaje dakl e mogu}e u-e{ }e stranaca u zboru gra| ana i gra| anskoj i ni ci jati vi koje Nacrt predvi |a kao i nsti tute neposrednog u-e{ }a stanovni { tva u lokal nom upravqawu.

8. Nacrt bli ` e opredequje uslove pod koji ma se formi raju op{ ti ne, tako { to predvi |a da teri tori ja za koju se osni va jedi ni ca lokal ne samouprave predstavqa pri rodnu i geograf sku cel i nu, ekonomski povezan prostor koji poseduje razvi jenu i i zgra| enu komuni kaci ju me| u naseqeni m mesti ma, sa sedi { tem kao gravi taci oni m centrom.

Osnj wawe novi h jedi ni ca lokal ne samouprave, uki dawe i l i spajawe postoje}i h, promena grani ca i sedi { ta jedi ni ce lokal ne samouprave vr{ i se zakonom, uz prethodno pri bavqeno mi { qewe gra| ana, skup{ ti na jedi ni ce lokal ne samouprave koji h se te promene ti -u, kao i nadl e` nog organa teri tori jal ne autonomi je za jedi ni ce lokal ne samouprave na wi hovoju teri tori ji. Sl i -nu normu poznaje i Zakon o teri tori jal noj organi zaci ji Republ i ke Srbi je u kome je predvi |eno da se „obrazovawe novi h op{ ti na, uki dawe i spajawe postoje}i h op{ ti na, i zdvajawe pojedini h naseqeni h mesta i ukqu-i wawe ti h mesta u sastav druge op{ ti ne i promene sedi { ta op{ ti ne, vr{ i [se] po prethodno pri bavqenom mi { qewu zai nteresovani h skup{ ti na op{ ti na“.

Pravo gra| ana da odl u-uju u kojoj op{ ti ni }e ` i veti , kao i pravo da se i z jedne op{ ti ne i zdvoje i pri poje drugoj predvi |eno je Evropskom

povećom i kao takvo je jedno od suštinskih atributa prava na lokalnu samoupravu. Postavqa se, međutim, pitanje šta Nacrt podrazumeva kada govori o „prethodnom pribavljanju mišljenja građana“? Da li je to referendumsko izjašnjenje, ili se o tome građani izjavljuju preko svojih odbornika u skupštini, kako je propisao Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije? Koji je postupak za propisivanje održavanje referenduma o tim pitanjima? Da li je potrebna i zmena zakona o svakoj promeni granica lokalne samouprave, koja je prethodno iskazana voćom građana na referendumu i da li se Narodna skupština i skupštine opština (kako oni h i z -ijeg sastava se pojedina noseća i zdvajaju, tako i oni h koji ma se pripajaju) vezane referendumskim izjašnjenjem? Ova pitanja moraju biti zakonom obrađena.

2. Nadležnosti lokalne samouprave

1. Pored relativno skromnih nadležnosti koje su opština dodećene postojećim zakonom, Nacrt predviđaja značajna proširenja. Pri tome treba imati u vidu postojećaja ustavna ograničenja. Tako je opštine mogući da osnivaju ustanove i organizacije u oblasti osnovnog obrazovanja, kulture, primarne zdravstvene zaštite, fizičke kulture, sporta, dečije i socijalne zaštite i turizma od lokalnog značaja, zaštite i obezbeđivati njihovu funkcionalnu i vama upravljati bilo neposredno, bilo preko izabranih odbora i saveta.

2. Tako je su značajne odredbe po kojima lokalni organi mogu osnivati robne rezerve i utvrđivati njihov obim i strukturu radi zadovoljavanja potreba lokalnog stanovništva, podsticati i preduzimati mere za zapošljavanje lokalnog stanovništva, koristiti dravinu i movinu i starati se o njenom oživljavanju, vršiti ovlašćena nadobrima u opštoj upotrebi i proizvodnji bogatstva na svojoj teritoriji.

3. Novina je da opštine mogu da uređuju i obezbeđuju usluge za održavanje javnih sajmova lokalnog značaja; podstiču i pomažu razvoj zadrugarstva; pomažu i razvijaju sve oblasti samopomoći i solidarnosti od interesa za lokalno stanovništvo; podstiču organi zovane i pružaju materijalnu pomoć udruženjima građana.

4. Značajno je da nacrt predviđaja funkcije lokalne samouprave u, politički još uvek osjetljivim, pitanjima zaštite i ostvarivanja ličnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina i etničke grupa, kao i utvrđivanje jezika i pisma koji su u službenoj upotrebi u weni m organ-

ima, ustanovama i preduze}ima koje osniva. U tu svrhu u nacionalno me{ovi tim op{tinama obavezno se osniva savet za me|unacionalne odnose koga -i ne predstavni ci svih nacionalnih zajednica.

Nacrt smatra da su nacionalno me{ovite op{tine one u kojima jedna nacionalna zajednica ima vi{e od 5% od ukupnog broja stanovnika, ili sve mawinske zajednice -i ne vi{e od 10% od ukupnog broja stanovnika, prema poslednjem popisu u Republici Srbiji. Predstavni ke u ovom savetu i maju zajednice sa vi{e od 1% u-e}a u ukupnom stanovni{tvu op{tine.

Ovaj savet se bavi ostvarevawem, za{titom i unapre|ivawem nacionalne ravnopravnosti i o svojim stavovima i predlozima obave{tava skup{tinu koja je du`na da se o wi ma i zjasni .

Savet za me|unacionalne odnose i ma pravo na neku vrstu suspenzivnog veta na odluke skup{tine iz statutom op{tine odre|enog kruga pi tawa, za koje smatra da su suprotne ustavu, zakonu i statutu. U tom slu-aju skup{tina je du`na da na prvooj sednici ponovo razmotri i glasa o spornom op{tem aktu.

5. Ure|i vawe i obezbe|i vawe javnog i nformisawa od lokalnog zna-aja je i do sada bila jedna od ustavom i zakonom predvi |enih funkcija lokalne samouprave, ali se vrlo razli -i to ostvari val a u praksi . Ne bi trebalo zaboraviti da su u Srbiji svojevremeno urednici elektronskih medija u nekim op{tinama, u kojima je tada{wa opozicija vr{ila lokalnu vlast, bili kri vi -nogoweni i osu|ivani , zato {to su obavqal i ovu, ustavom i zakonom, predvi |enu funkciju lokalne zajednice.

6. Novinu predstavqa pravo op{tine da propi suje prekr{aje za povrede op{tinskih propisa i da osniva i nspekcijske slu`be i vr{i i nspekcijski nadzor nad i zvr{avawem propisa i drugih op{tih akata i z wene nadle`nosti .

7. Nacrt predvi |a da se poveravawe posl ova lokalnoj samoupravi daje svim ili pojedini m op{tinama u i nteresu efikasni jeg i racional -ni jeg ostvarevawa prava i du`nosti gra|ana i zadovoljavawa wi hovi h potreba od neposrednog i nteresa.

8. Va`na novina je da op{tine i maju lokalnu polici ju za obavqawe odre|enih posl ova od i nteresa za lokalnu zajednicu, kao {to su: javni red i mir, komunalni red, regul isawe lokalnog saobra}aja, za- {tita od po`ara, obezbe|ewe op{tinske i movi ne i objekata, pomagawe u radu op{tinskih i nspekci ja.

Poslovi lokalne pol i ci je obavqaju se kao povereni poslovi , jer je po Ustavu funkcija bezbednosti u nadle`nosti Republi ke Srbije. To je jedna od kcu-nih novina na putu raski da sa etati sti -kim konceptom

politi-kog i pravnog sistema. I ako je Nacrt po{ao od prihvatljivog na-ela da je poveravawe dr`avnih nadle`nosti stvar procene nadle`nih dr`avnih organa, odnosno da se poslovi mogu prenositi svim ili pojedini m op{tina u interesu efikasnjeg i racionalnjeg ostvarivawa prava i du`nosti gra|ana i zadovoljavawa njihovih potreba, pitawe lokalne policije je svakako od principijelne va`nosti. Dr`ava, odnosno weno nadle`no ministarstvo, mora stvarati uslove da poslove lokalne bezbednosti obavqaju lokalni policajci, koji su organi lokalne samouprave. Ovo ni je samo pitawe decentralizacije i demokratizacije vlasti i wenog su{tinskog atributa † represivnih organa, ve} i potreba efikasnog odr`avawa javnog reda i mira, kao i komunalnog reda uop{te.

9. Tako|e je od zna-aja da se poveravaju op{tina poslovi inspekcijskog nadzora u trgovini i pru`awu usluga, poqopri vredni, vodopri vredni i {umarstvu, u skladu sa posebnim zakonima koji reguli{u odnosne delatnosti. To je i do sada bilo slu-aj u Gradu Beogradu i smatramo da ne postoje zna-ajni je prepreke da se jedan deo tih poslova poveri pojedini m gradovima u skladu sa principima efikasnog i inspekcijskog nadzora i principi pom devolucije republi-kih nadle`nosti.

3. Organi lokalne samouprave

1. Kako to Ministarstvo u Obrazlo`ewu Nacrta navodi umesto dosada{weg slo`enog i neefikasnog skup{tinskog sistema jedinstva vlasti, predla`e se uvo|ewe „specifi-nog sistema podela vlasti i zme|u skup{tine, kao predstavni-kog organa i predsednika op{tine (gradona-elnika u gradovima), kao nosioca izvr{ne vlasti“. Skup{tinski sistem, star vi{e od pola veka, uveden je u politi-ki i ustavni sistem biv{e FNRJ, pa i u kasniji komunalni sistem, sa tada va`ejim i deolo{kim obrazlo`ewem da verni je omogu}ava preno{ewe „izvorne demokratske voqe radnih qudi i gra|ana“ u lokalne organe.

2. Najzna-ajni ja posledica primene principa podela vlasti u Nacrtu novog zakona je uki dawei izvr{nih odbora, kao i izvr{nih organa skup{tine, koji su kao najodgovorniji organi u izvr{avawu skup{tinskih propisa i odluka, ali i poverenih dr`avnih poslova, i danas stvarni centar politike i upravne mo}i u lokalnoj samoupravi.

3. Skup{tina op{tine ostaje relatiwno veliki i trom predstavni-ki organ koji bi trebal o da vr{i osnovne funkcije lokalne vlasti. Nadle`nost skup{tine ostaje, slina postoje}em sistemu, stime {to joj

je omogućeno da za potrebe izvršavaju i izvorni lokalni nadležnosti predviđeni zakonom, emituje hartije od vrednosti, odnosno donosi odluke o javnom zaduživanju.

Nije jasno rečeno predviđeno u članu 8. Nacrta prema kome opština ili grad ugovorom, na temelju konkurencije i javnosti, poveravaju pravnom ili fizičkom licu obavljanje poslova iz svoje nadležnosti za zadovoljavanje opštinih potreba lokalnog stanovništva. Izvesno je da se samo definišuju međusobni prava i obaveza jedinica lokalne samouprave i lica koje obavlja poslove iz wene nadležnosti, uređuje ugovorom, ali se samo poveravaju ovi poslovi mora izvršiti aktom skupštine, jer je to wena i izvorna nadležnost, koja se u određenom roku ili obimu, prenosi drugim licima.

Skupština opštine može osnivati stalna i povremena radna tela i odbore, komisijske i savete, pri čemu wihovi članovi mogu biti i građani koji nisu odbornici, s tim što veštinu sastava radnih tela i odbornici.

4. Umesto dosadašeg predsednika skupštine opštine koji je formalno i stvarno bio prvi čovek u lokalnoj zajednici, nacrt predviđa predsednika skupštine koji je prvi čovek skupštine i predstavnik tela građana, ali ne i opštine same. On organizuje rad skupštine, saziva i predsedava wim sednicama i obavlja druge poslove utvrđene zakonom i statutom opštine.

5. Novim sistemom organizacije lokalne vlasti izvršnu funkciju u opštini vrši predsednik opštine, a u gradovima gradonačelnik. Oni se biraju neposrednim i tajnim glasanjem svih stanovnika lokalne zajednice koji imaju biračko pravo, na vreme od četiri godine. Ovakvim direktivnim i izborom, predsednik opštine, odnosno gradonačelnik, stiče snažan politički legitimitet, koji osnažuje wegovu poziciju, i onako snažno, usled mnogih nadležnosti koje mu Nacrt dodekuje. On predstavlja i zastupa opštinu; neposredno izvršava i stara se o izvršavanju odluka i drugih akata skupštine; predlaže i propiše druge opšte akte koje donosi i o wima rečava skupština; stara se o izvršavanju poverenih poslova iz okvira prava i dužnosti Republike i oblika teritorijalne autonomije; usmerava i usklađuje rad opštinske uprave; rečava u upravnom postupku u drugom stepenu o pravima i dužnostima građana, preduzima i ustanovljava i drugih organizacija iz izvornog delokruga opštine; vrši nadzor nad radom uprave, poništava ili ukinu akte opštinske uprave koji nisu u saglasnosti sa zakonom, statutom ili odlukom koju donosi skupština; rečava sukob nadležnosti i zmeđu opštinske uprave i drugih organizacija i ustanova

koje vr{ e javna ovl a{ }ewa -iji je osni va- op{ ti na, kao i izme|u op{ ti nskih uprava pojedini h obl asti ; postavqa i razre{ ava na-el ni ka op{ ti nske uprave, gl avnog arhi tektu i druge stru~wake; zakqu~uje ugovor sa op{ i nskim menaxerom; naredbodavac je za izvr{ ewe buxeta, a mo` e donosi ti pojedina~ne akte za koje je ovl a{ }en zakonom, statutom ili odl ukom skup{ ti ne.

Predsedni k op{ ti ne i ma pravo suspenzi vnog veta na odl uke skup{ ti ne, u roku od 30 dana od dana dono{ ewa odl uke, zato { to se wi ma povre|uje ustav, zakon ili statut. Skup{ ti na je du` na da se na prvoj sednici izjasni o tome. Ovo re{ ewe podse}a na neke od kontinentalnih modela lokalne samouprave (Francuska, Italija, Austrija) prema kojima gradona~elnik, pored toga { to je organ lokalne samouprave, predstavlja i organ koji se stara o zakonitosti i primeni dr` avnih propisa u lokalnim organima i stoga direktno odgovoravim, odnosno centralnim vlastima. U Ma|arskoj se gradona~elniku posebni m aktom parlamenta ili vlade mo` e poveriti nadle`nost dr` avne uprave u konkretnim op{ tinama.

Predsedni k op{ ti ne mo` e biti opozvan i pre isteka mandata na koji je biran na isti na~in na koji je izabran i zja{ wawawem birana neposredno, tajni m gl asawem. Predlog za njegov opoziv podnosi najwawe 10 procenata birakog tela, skup{ ti na op{ ti ne ve}i nom glasova od ukupnog broja odbornika, Vlada Srbije, odnosno nadle`ni organ teritorijalne autonomije.

6. Op{ ti nskom upravom kao jedinstvenom sl` bom rukovodi na~elnik koga postavqa predsedni k op{ ti ne. Na~elnik za svoj rad i rad uprave odgovara predsedniku op{ ti ne u skladu sa statutom i odl ukom skup{ ti ne.

Op{ ti nska uprava je direktno hijerarhijski postavqena, pa na~elnike pojedini h odcqewa u woj postavqa i smewuje na~elnik op{ ti ne. Na~elnik op{ ti nske uprave, odnosno na~elnik uprave za pojedine obl asti re{ awa sukob nadle`nosti izme|u unutra{ wih organizaci onih jedinica.

7. Nacrt zakona uvodi novinu tako { to pored prvog ~oveka op{ ti ne, predvi|a i presonalizaciju nekih drugih osnovnih funkcija lokalne samouprave.

Tako se, prema Nacrtu, u op{ ti nskoj upravi mo` e postaviti glavni arhi tektu, koji se stara o urbanoj zmu, urbanoj sti~kom planiranju, davawu uputstva za izradu arhi tektonskih projekata u cilju za{ titi te arhi tektonskih vrednosti i o~uvawa ambijentalnih vrednosti.

U op{ ti nskoj upravi mogu se, u skladu sa zakonom, postaviti i

drugi glavni stručnjaci za pojedine oblasti kao što su: primarna zdravstvena zaštita, zaštita i vodne sredine, poćopri vreda i dr.

Statutom općtine može se za vršewe općtinskih poslova, predviđeti korišćewe usluga općtinskog menaxera. Nacrt predviđa da menaxer predlaže projekte kojima se podstie ekonomski razvoj i zadovoljavaju potrebe građana; podstie-u preduzetničke i inicijative i investici ona ulagawa i pri vlaewe kapitala.

8. Nacrt predviđa da je izborni sistem i na-in izbora odbornika i predsednika općtine odnosno gradona-elnika, bi ti urejeni jedin-stvenim zakonom o izboru narodnih poslanika i odbornika. Ovo je, svakako, ozbiljan nedostatak predloga s obzirom da je izborni sistem vaño pitawe koje mora slediti unutrašwu logiku i sistem lokalne samouprave u određenjavi i wenom pravnom sistemu. U poređni sistemi poznaju i većinski (jednokrući i dvokrući) i proporcionalni (sa razlićitim cenzusima) i mećoviti (kombinacija prva dva) pri izboru narodnih predstavnika u lokalne savete, veća ili skupćtine. Zakonodavac mora razrećiti ovo pitawe i ne osvrćtati se na buduće političke nagodbe, koje su po mnogo emu i neizbećne kada se radi o izborima na državnom nivou. Lokalna samouprava, zbog svoje prirodne oblasti koja je najblića građanima i koja wi ma omogućuje u-estvovawe u vršewu javnih poslova (na-el o i staknuto u Preambuli Evropske povelje), mora biti, bar delimićno, poćtelena besomu-ne partijske borbe, trvewa i strana-ke discipline, zarad ostvarewa općtih interesa lokalne zajednice. Ovo je posebno vaño kod nas, kada se demokratski pluralistićki politički sistem i politička kultura tek razvijaju. Zato mislimo da je ćak i poćeqno da na lokalnim nivou ma budu zastupćene najrazlićitije koalicije i saveznićtva koja su na globalnom nivou ćak i nezamisliva.

4. Neposredna samouprava građana i mesna samouprava

1. Oblaci neposredne samouprave koje Nacrt zakona predviđa su građanska i inicijativa, izbor građana i referendum. Nacrt zakona preuzima dosadašwi inštitut narodne i inicijative i naziva ga građanskom i inicijativom. Zadržava se odredba da se statutom jedinice lokalne samouprave utvrćuje broj potpisa građana potreban za punovaño pokretawe građanske i inicijative, koji mećutim ne može da bude mawi od 10% biraća. Inštitutom građanske i inicijative građani predlaću skupćtini donoćewe akta kojim je se urediti ili rećiti određeno

pi tawe iz izvornog del okruga, promenu statuta ili drugih akata i raspi si wawe referendumu. O i ni ci jati vi skup{ ti na je du` na da odr` i raspravu i da dâ obrazl o` en odgovor gra|ani ma u roku od 60 dana od dobi jawa predl oga. Ostaje nejasno za{ to Nacrt ni je zadr` ao postoje}e re{ ewe po kome je, ukol i ko skup{ ti na i ni ci jati vu ne pri hvati , neophodno raspi si wawe referendumu o tom pi tawu.

2. Zbor gra|ana se sazi va za deo teri torije jedi ni ce lokal ne samouprave utvr |en weni m statutom i na wemu se raspravqaju i daju predl ozi o pi tawi ma iz nadle` nosti lokal ne samouprave. Kao i u sl u-aju gra|anske i ni ci jati ve, lokal ni organi su du` ni da u roku od 60 dana od odr` awawa zbora gra|ana, razmotre zahteve i predl oge i o wi ma zauzmu stav, odnosno donesu odgovaraju}u odluku ili meru i o tome obaveste gra|ane. Na- i n sazi wawa zbora gra|ana, wegov rad, kao i na- i n utvr |i wawa stavova zbora ure|uje se statutom i posebnom odl ukom skup{ ti ne op{ ti ne.

3. Skup{ ti na jedi ni ce lokal ne samouprave je, u skl adu sa statu- tom, du` na da raspi { e referendum na svoju i ni ci jati vu i li na i ni ci ja- ti vu gra|ana. Referendum je mogu} i na delu teri torije jedi ni ce lokal ne samouprave o pi tawu koje se odnosi na potrebe, odnosno i nteres stanovni { tva toga del a, ako taj zahtev podnese najmawe 25% gra|ana sa i zborni m pravom sa del a teri torije za koji se raspi suje referendum.

Nacrt predvi |a jedan sl u-aj obaveznog referendumu: to je pi tawe obrazowawa mesne zajedni ce. Postoje}i zakon predvi |ao je druga dva sl u- -aja obaveznog referendumu: uki dawa mesni h zajedni ca i nepri hvatawa skup{ ti ne op{ ti ne predl oga sadr` anog u narodnoj i ni ci jati vi .

4. Radi zadovolqawawa potreba i i nteresa lokal nog stanovni { tva u seli ma se obavezno osni waju mesna zajedni ca i drugi obl i ci mesne samouprave.

U gradski m naseqi ma (kvart, -etvrt, reon, i sl .) obrazowawe mes- ni h zajedni ca je fakul tati vno i zawi si od woqe skup{ ti ne, odnosno gra|ana odre |enog del a grada.

Sredstva za rad mesne zajedni ce, odnosno drugog obl i ka mesne samouprave, su pre svega sredstva koja jedi ni ca lokal ne samouprave pre- nese mesnoj zajedni ci , pri -emu se ne mo` e o-eki vati da to bude i zda{ an pri hod, s obzi rom da op{ ti ne nemaju dovoqno pri hoda za svoje potrebe. Mi sl i mo da bi u sl u-aju da je statutom op{ ti ne predl o` eno f ormi rawe mesne samouprave, a taj predl og usvojen na referendumu, trebal o pred- vi deti da op{ ti na i ma obavezu da deo sopstveni h pri hoda ‡ uz obavezu ujedna-awawa‡ prenese mesnoj samoupravi .

Odl ukom skup{ ti ne jedi ni ce lokal ne samouprave mo` e se svi m

ili pojedini mesni zajednici i drugi oblici mesne samouprave poveriti vr{ewe odre|enih poslova iz izvornog delokruga lokalne samouprave, uz obezbe|ivawe za to potrebni h sredstava. Pri poveravawu poslova polazi se od toga da su ti poslovi od neposrednog i svakodnevnog zna~aja za `i vot stanovnika mesne zajednice.

5. Prihodi lokalne samouprave

1. Nacrt zakona prihode lokalne samouprave deli na izvorne i ustupc|ene, pri -emu, osim terminolo{ke novine, zadr`ava postoje}u strukturu. Izvorni prihodi su dosada{wi lokalni javni prihodi kao {to su: lokalne administrativne i komunalne takse, naknada za kori-{ }ewe i naknada za ure|ewe gradskog gra|evinskog zemlji{ta, naknada za kori-{ }ewe prirodnog lekovitog faktora, deo naknade za izva|eni materijal iz vodotoka, naknada za za{titu i unapre|ewe `i votne sredine, prihodi od davawa u zakup, odnosno na kori-{ }ewe nepokretnosti u dr`avnoj svojini koje koristi op{tina, prihodi od koncesione naknade za obavqawe komunalnih delatnosti i dr.

2. Ustupc|eni prihodi su dr`avni porezi koji su Nacrtom ve}i, i u odnosu na prihode koji su lokalnoj samoupravi ve} pove}ani i zmenama postoje}eg zakona iz aprila meseca ove godine. Pored poreza na fond zarada u iznosu od 3,5%, kompletnog poreza na imovinu i celokupnog iznosa boravi{ne takse, Nacrt predvi|a i prihode koji su do sada pripadali buxetu Republike: porez na prihode od samostalne delatnosti, porez na prihode od nepokretnosti, porez na prihode od davawa u zakup pokretnih stvari, porez na dobitke od igara na sre}u, porez na prihode od osigurawalica. I ako se ne radi o najizda{nijim porezima, wihovo ustupawe lokalnoj samoupravi svakako ide na ruku proklamovanoj decentralizaciji i pro{irewu wene nadle`nosti. Nova re{ewa pove}avaju u-e{ }e op{tina sa 5% na 8% u delu poreza na promet koji se nije ograni~avao za potro{wu. Nacrt predla`e da Republika godi{wim zakonom utvr|uje obim sredstava koji pripada op{tinama i gradovima samojo{iz dva poreza: dela poreza na li~na primawu i dela poreza na promet proizvoda i usluga.

Ostali ustupc|eni prihodi, -iji se obim zakcu~no sa 2000. godinom utvr|ivao godi{wim zakonom (porez na imovinu, porez na prihode od poqopri vrede i {umarstva, porez na nasle|e i pokloni porez na prenos apsolutnih prava) pripadaju op{tinama i gradovima u iznosima u kojima se ostvare.

Na ovaj način, umawen je deo sredstava lokalne samouprave koji se ograničavao za potrošku do višine utvrđene godišnim zakonom, a raspoređivao se pojedinih opština na osnovu jedinstvenih kriterijuma. Taj deo sredstava služio je za ujednačavanje nivoa potroške, odnosno za obezbeđivanje odgovarajućeg standardizovanog obima potroške, koji se obezbeđivao u svim opštinama i koji je nivelisao razlike koje postoje u stepenu njihove razvijenosti, odnosno fiskalnom kapacitetu.

Kao jedinstveni kriterijumi na osnovu kojih se utvrđuje deo sredstava koji pripada opština po osnovu poreza na zarade i poreza na promet proizvoda, Nacrt zadržava kriterijume koji su se u prethodnim godinama koristili kao osnovni kriterijumi, i koji su, prema navodima predlagača, u praksi dokazali svoju svrshodnost. U odnosu na važeći zakon izostavčeni su određeni kriterijumi (migracijska kretanja, brdsko-planinsko područje, prigranost opština) zbog pojednostavnjenja samog sistema i poboljšanja njegove razumljivosti, ali i „visokog nivoa preklapanja sa kriterijumom razvijenosti“. Umesto kriterijuma negativne stope prirodnog priraštaja, Nacrt predviđa kriterijume broja odevnih osnovnih i srednjih škola, kao i broja dece obuhvaćene društvenom brigom o deci. Ovo se obrazlaže i navedeno da, osim nekoliko opština, sve druge imaju negativnu stopu prirodnog priraštaja, a da je taj problem mnogo izričtiji nego što je pitanje materijalnih sredstava.

3. Obrazložewe Nacrta predviđa, u slučaju da se jedini celokalne samouprave prenesu novi poslovi (finansiranje osnovnog ili srednjeg obrazovanja u celini, ili finansiranje primarne zdravstvene zaštite), da je nužno doći do značajnog povećanja opština u porezu na ličnu primaru koji se ostvari na njihovoj teritoriji.

4. Nacrt predviđa novinu da se jedini celokalne samouprave mogu zaduživati do višine od 25% od godišnjeg obima sredstava bez saglasnosti Ministarstva finansija, kao i mogućnost da se hartije od vrednosti koje izdaju kotiraju na berzi, te da opštine učestvuju sa svojim slabodnim sredstvima na sekundarnom finansijskom tržištu. Ove nove mogućnosti nose i određeni stepen rizika, posebno kod mawih fiskalno slabijih opština.

6. Odnos lokalne samouprave i centralnih organa

1. Nacrt zakona u osnovi zadržava odnos centralnih prema lokalnim organima kakav poznaje postojeći sistem lokalne samouprave. Uneti su neki uslovi koji moraju biti ispunjeni kada Vlada Srbije, do odluke Ustavnog suda, obustavqa i izvršewe propisa ili drugog općteg akta organa jedinice lokalne samouprave. Ti uslovi su da izvršavawem osporenog akta mo`e nastati nenadoknadi vašteta, da se mogu oduzeti ili ograničiti zajamene slobode i pojedina-na i kolektivna prava građana ili te`e povrediti općti interes. Ovi uslovi su prilično široko postavqeni i s obzirom na nekonzistentnost dosadašewe upravne i sudske prakse u wihovom bl`em određiwawu, postoji opravdana bojazan da oni ne mogu biti dovoqna brana Vladi da, iz političkih a ne pravnih razloga, obustavqa od izvršewa akte lokalne samouprave sa njom se politički komne sl`e.

2. Nacrt predviđa da postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakoni tosti spornog akta lokalne samouprave mogu, pored Vlade, pokretati i nadležno ministarstvo za lokalnu samoupravu, kao i nadležni organ teritorijalne autonomije. Mišlimo da je pri merenje da se kao predlagaš pred Ustavnim sudom u takvom postupku pojavuqe Vlada Srbije, s tim što nadležno ministarstvo i organ teritorijalne autonomije woj predlažu pokretawe tog postupka.

Po našem mišqewu nedovoqno jasno je stipulisana odredba u članu 113. Nacrta prema kojoj se izgleda daje pravo Vladi da, i bez odgo-varajućeg predloga nadležnog ministarstva za lokalnu samoupravu, sama obustavi od izvršewa sporni akt, pri čemu je Vlada dužna da odmah, a najkasni je u roku od 15 dana od dana obustave izvršewa, pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakoni tosti spornog akta. Ukoliko Vlada ne pokrene ovaj postupak, akt lokalne samouprave ostaje na snazi. Postojeći zakon takvo pravo Vladi ne daje i smatramo da ni je dobro da Vlada samostalno, bez predloga svog ministarstva, sama zadržava izvršew odluka i akata lokalnih organa, jer se mo`e stvoriti pretpostavka da to ona i ni iz političkih, a ne pravnih razloga.

3. Nacrt zadržava postojeće rešewe iz člana 209. Zakona o lokalnoj samoupravi prema kome Ministarstvo lokalne samouprave mo`e ukinuti ili poništiti pojedina-ni akt lokalne samouprave koji ni je u saglasnosti sa zakonom ili drugim propisom, odnosno s odlukom ili drugim aktom lokalne samouprave, a protiv koga se ne mo`e voditi upravi spor. Uslov za takvo postupawe ministarstva je da skupština

Lokalne samouprave taj akt sama ni je ukinula i li poništila u roku od mesec dana po njegovom predloženju.

Prema Zakonu o upravnim sporovima upravni spor se ne može voditi protiv akata:

- 1) doneseni u stvari ma u koji ma je sudska zaštićena obezbeđena van upravnog spora;
- 2) doneseni u stvari ma o koji ma se po izričitoj odredbi zakona ne može voditi upravni spor;
- 3) doneseni u stvari ma o koji ma neposredno na osnovu ustavnih ovlašćenja Savezne skupštine, predsednik Republike, skupština republike -lanice ili predsednik republike -lanice (-lan 9. Zakona).

Pojedinačni akti organa lokalne samouprave ne mogu biti izuzeti iz upravnog spora, osim u slučaju prethodno navedenom u čl. 1) čl. 9. ZUS -a, tj. ako je sudska zaštićena obezbeđena van upravnog spora. Kako se u konkretnom slučaju ne predviđa sudska zaštita protiv takvih pojedinačnih akata lokalnih organa, ostaje nejasno zašto Nacrt, kao uostalom ni postojeći zakon, sam ne zasnuje nadležnost Vrhovnog suda Srbije da odlučuje o zakonitosti tih akata po tuzbi nadležnog ministarstva (Republike Srbije), naravno pod uslovom da protiv tih akata upravni spor već nije pravosnažno okončan. Ovako se uvodi rešenje po centralnim organima ministarstva, odlučujući o zakonitosti pojedinačnih akata lokalne samouprave, dok bi prema našim demokratskim i liberalnim pravima koja je sazdana na našim vlastitim prava, kao i slučaju Evropske povelje, to morao da obavlja jedino sud a ne izvršna vlast.

4. Nacrt zakona predviđa strogo uslove za raspustavanje skupština jedinica lokalne samouprave, u odnosu na razloge predviđene članom 213. postojećeg zakona.

Naime, skupština lokalne samouprave je raspustiti Vlada Srbije, na predlog ministarstva nadležnog za poslove lokalne samouprave, odnosno nadležnog organa teritorijalne autonomije, ako skupština punovažno ne zaseda duže od tri meseca ili ako ne donese statut ili drugi opšti akt u roku utvorenom zakonom.

Do konstituisanja skupštine lokalne samouprave posle ponovljenih izbora za odbornike, koji se moraju raspustiti u roku od tri meseca od dana raspustavanja, poslove skupštine obavlja privremeni organ lokalne samouprave od pet članova, koga obrazuje Vlada Srbije.

Mawi m brojem razl oga za raspu { tawe skup { ti na op { ti na i kra } i m rokom za odr ` avawe ponovqeni h i zbora, su ` avaju se mogu }nosti za ograni -avawe prava na lokal nu samoupravu koje je od strane Vl ade Srbije pri mewi vano -esto i na nezakoni t na-in. Nai me, kada je Vl ada raspu { tal a pojedine skup { ti ne op { ti na, ona i h ni je prethodno upozoraval a da ne postupaju sagl asno odredbama zakona (tj. da ni su konstui sani organi, da se ugro ` avaju ustavna i zakonska prava gra|ana i li te ` e o { te }uje op { ti interes), ostavqaju }i m rok da svoje pona { awe i zmene, odnosno ni je objavqi val a odluke o raspu { tawu op { ti nski h skup { ti na sa odgovaraju }i m navo|ewem razl oga za { to to -i ni, pa se protiv takvih odluka ni je mogl a tra ` i ti sudska za { ti ta. Umesto toga, Vl ada je jednostavno donosi l a odluke o obrazovawu op { ti nski h ve }a u pojedini m op { ti nama.

5. Nacrt ne daje odgovor da li predsednik op { ti ne ostaje na du ` nosti sa svi m pravi ma koje po zakonu i ma u sl u-ajevi ma kada je Vl ada raspusti l a skup { ti nu op { ti ne. I zgl eda da privremeni organ, koga po raspu { tawu skup { ti ne formi ra Vl ada, obavqa f unkciju predsednika op { ti ne tek po neuspel om konstui tui sawu op { ti nski h organa posl e ponovqeni h i zbora, kako to predvi |a -l an 118. stav 1. Nacrta zakona. Me|uti m ostaje nejasno kako je to mogu }e kada Nacrt ni gde i zri -i to ne spomi we mogu }nost da Vl ada smewuje ili na neki drugi na-in ograni -ava prava predsednika op { ti ne.

6. Nacrt zadr ` ava restri kti vnu odredbu prema kojoj skup { ti na jedi ni ce lokal ne samouprave dostavqa statut i druge akte koji ma se ure|uju si mbol i, prazni ci i nazi vi ul i ca, trgova i drugi h del ova naseqeni h mesta mi ni starstvu lokal ne samouprave, pri -emu ono mo ` e odbi ti davawe sagl asnosti na te odredbe statuta i li drugog akta, u roku od 60 dana, ako sadr ` i na odredbi statuta i li drugi h akata o si mbol i ma, prazni ci ma i nazi vi ma del ova naseqeni h mesta ne odgovara i stori jski m i li stvarni m -i weni cama, ako se wi ma povre|uju op { ti i dr ` avni i nte-resi, naci onalna i verska ose }awa i vre|a javni moral .

6. Za { ti ta lokal ne samouprave

1. Nacrt predvi |a da skup { ti na lokal ne samouprave, odnosno predsednik op { ti ne (gradona-el ni k), i maju pravo da Vl adi Srbije podnose zahtev za prei spi ti vawe prava na odl u-i vawe, kad ocene da je republ i -ki i li organ teri tori jal ne autonomije, re { avao o pi tawu i z nadl e ` nosti organa op { ti ne odnosno grada.

2. Nacrt jem-i sudsku za{ ti tu prava na lokal nu samoupravu protiv pojedina-nih akata i radwi dr` avnih organa ili organa teritorijalne autonomije, koji ma je u-i wena povreda ustavom i zakonom garantovani h prava jedi ni ce lokal ne samouprave ili se wi me spre-ava u-e{ }e gra|ana u ostvari vawu lokal ne samouprave. Ova za{ ti ta se real izuje tu` bom Vrhovnom sudu Srbije u roku od 30 dana od dostavqawa akta, odnosno u-i wene radwe. Lokal na samouprava ima pravo na naknadu { tete nastale aktom, odnosno radwom dr` avnog organa ili organa teritorijalne autonomije kad Vrhovni sud utvrdi da je postojala povreda prava na lokal nu samoupravu.

3. Nacrt predvi |a poseban nezavisan organ † gra|anskog brani oca (ombudsman) koga postavqa skup{ ti na iz reda uglednih i politi -ki nepri strasnih li -nosti u op{ ti ni , koji { ti ti kolektivna i i ndividual na prava i interese gra|ana, tako { to obavqa kontrol u rada lokal nih organa i javnih slu` bi .

Gra|anski brani lac ima pravo da zahteva podatke i informacije od zna-aja za vr{ ewe wegovih ovl a{ }ewa. O pojavama nezakonitog i nepravnog rada na { tetu gra|ana, gra|anski brani lac upozorava lokal ne organe i javne slu` be, upu}uje im preporuke i kritike i o tome obave{ tava skup{ ti nu i javnost. Gra|anski brani lac mo` e predlo` iti pokretawe disciplinskog postupka ili postupka za razre{ ewe funkcij onera lokal ne uprave. Gra|anski brani lac postupa po sopstvenoj i ni cijati vi , kao i na osnovu i ni cijati ve gra|ana i wihovih udru` ewa.

ZAKQU^AK

Danas je u liberalnoj i demokratskoj teoriji uobi -ajeno shvatawewe da je lokal na samouprava „{ kola demokracije“ zato { to gra|ani upra` wavaju}i svoje pravo u-e{ }a u oblicima lokal nog upravqawa i zborom svojih predstavnika u lokal na predstavnika tela, ili neposredno na lokal nim skup{ ti nama osnovnih lokal nih jedinica, sti -u i skustva i navi ke za u-e{ }e u upravqawu cel om zajednicom. Sa druge strane i zabranici bi ra-a, vr{ ioci lokal ne vlasti, u-estvuju}i u radu tih vlasti, u-e se upravqawu uop{ te, tako da vrlo -esto po-iwu svoju politiki -ku karijeru koja se mo` e zavr{ iti i zborom u nacionalni parlament ili centralne i zvr{ ne organe. U tom smislu je u okviru Saveta Evrope usvojena Poveqa o lokal noj samoupravi 1985. godine, koja u svojoj Preambuli i sti -e da su „lokal ne vlasti jedna od glavnih osnova svakog demokratskog sistema“, kao i da je „pravo gra|ana da obavqaju

javne poslove jedan od osnovnih demokratskih principa, koje se najneposrednije može ostvariti na lokalnom nivou“. Kao što je rečeno, Poveća je otvorena za potpisivanje svih državnih i lokalnih Saveta i ima karakter međunarodnog ugovora, pa treba očekivati da će je i SRJ potpisati posle demokratskih promena i sadašeg statusa pridruženog članstva u Savetu Evrope.

Predstojeća reforma lokalne samouprave u Srbiji mora doneti novi koncept koji je neodvojivo od definisane ustavnog statusa i oblika teritorijalne organizacije same Republike. U ovom trenutku se može sasgurno reći u kom pravcu će novi ustavni sistem Srbije biti: da li o-uvažavamo i izmenjujemo postojeće teritorijalne autonomije (ovde svakako treba imati u vidu pravnu i faktičku stvarnost koju ne pokrajine i Kosova i Metohije, koja ni je u pravnom poretku Republike i koja se, naročito posle nedavnih izbora, samo tankom nitom Rezolucije Saveta bezbednosti 1244 iz 1999. godine, vezuje za Saveznu Republiku Jugoslaviju, pa preko nje i Srbije), ili da novom regionalizacijom Republike sa stvaranjem regionala kao jedinica autonomija, ili pak nekakvim drugim etvirim.

Ono što se sasgurno može reći je da budući model lokalne samouprave mora poštovati sve principe Evropske Poveće, što znači: samostalnost i jasne funkcije i nadležnosti lokalnih organa; njihovo slobodno obavljanje uz strogu omeđenost administrativne kontrole centralne, odnosno višeg i vrhovne vlasti; efikasnu i neprikladnu sudsku zahtevu u slučaju spora sa kontrolnim organima; samostalnost, i roka i adaptibilna finansijska sredstva koji se funkcije mogu samostalno vršiti; unutrašnju organizaciju koja će biti demokratska ali i efikasna, uz izrečene predstavnike organa i uvođenje principa podelje vlasti, transparentan i efikasan model obavljanja javnih službi i zadovoljavanja potreba građana, puno izrečene mavih zajednica uz mogućnost o-uvažavanja i razvoj svojih potreba, kulture i tradicije. Izgleda da predloženi nacrt zakona, uz sva poboćka koja predviđaju u odnosu na prethodno postojeći model, ovi zahtevi ma ne odgovoraju u potpunosti i do kraja. Naravno da je to stvar i subjektivne procene. Međutim, ne bi trebalo izgubiti iz vida da je reforma tako značajnog dela političkog, pravnog ali i opšteg društvenog sistema, kao što je to sistem lokalne samouprave u određenoj državi, posao koji se ne sme obavljati ishitrenim i nikako za račun dnevnih potreba. Wegova reforma je dugoročan proces, koji samo delimično zavisi od uvođenja novih normativnih rešenja. Od novih zakonskih tekstova može da su još važi drugi elementi: stvaranje demokratske političke

kulture koja }e ukqu-ivati principe tolerancije, decentralizacije funkcija i javnih prihoda, razvijawe neposrednog u-e{ }a gra|ana u zadovoljavawu wihovih naj` i votnih potreba u lokalnim zajednicama, smawivawe uticaja politiki h partija koje kreiraju politiku na nivou cel e dr`ave i l i federalne jedinice za ra-un dru{ tvenih i politiki h grupa koje se organizuju za zadovoljavawe lokalnih potreba i drugo.

II P R I N C I P I
MODERNOG UPRAVQAWA
LOKALNOM ZAJEDNI COM

OSNOVNI ELEMENTI PROCESA RACIONALNOG UPRAVLJAWA LOKALNOM ZAJEDNOM

*„Kao i ve}ina int elekt ual aca, i ja lokal ne polit i~are sma-
t ram nezna i cama, prist rasni mi ne ba{ suvi { e pamet ni m
qudi ma. ^est o sam zapawen kad vi di m kako dobro
f unkcioni { u re{ ewa do koji h oni do|u.“*

(Gordon Tullock)

1. UVOD

Dugotrajan i slo`en proces prelaska od zate- enih i nst i tucija socijalisti -kog privrednog i dru{ tvenog sistema ka i nst i tucijama tr` i { ne pri vrede i demokratskog dru{ tva pretpostavqa pored ostal og i nu` nost promene u na- i nu del ovawa na svi m ni voi ma { od najvi { eg ni voa dr` avne zajedni ce (vl ade), preko wenog regi onal nog i lokal nog ni voa do ni voa svakog pojednca. Radi se zapravo o prelasku na jedan kval i tati vno potpuno druga- i ji obrazac pona{ awa (prelazak na „nova pravi la“), odnosno { i re gl edano i na jedan potpuno nov si stem vrednosti i na- in razmi { qawa. Ako bi trebal o da se u svega nekol i ko re- i ka` e u -emu se sastoji ta su{ t i nska kval i tati vna promena, onda bi to bilo postavqawe pojednca u jednu sasvi m druga- i ju poziciju od dosada{ we. Novi dru{ tveni sistem, - i je su se kqu- ne i nst i tucije sa vel i ki m naporom i otpori ma upravo i zgra |uju, pretpostavqa sl obodnog i odgovornog pojednca. Ova pol azna ta- ka je od fundamental nog zna- aja kako za obl ast pol i ti -kog tako i za obl ast pri vrednog ` i vota.

Pomenute promene ne mogu da zaobi |u ni i nst i tucije i na- in del ovawa lokal ni h zajedni ca. Socijal i sti -ki dru{ tveni i pri vredni

¹ Centar za li beral no- demokratske studije

sistem je ostavljao malu (gotovo zanemarljivu) mogućnost za autonomnost u odlučivanju i zapravo je svodio lokalni nivo na pasivnog izvršioca onog što je na višem nivou već bilo odlučeno. Lokalna zajednica i wene institucije bile su neka vrsta „ekspoziture“ centralne vlasti. Shodno tome nije postojala ni autonomnost u konkretnoj oblasti ni privrednom razvoju. Razvoj neke regije i weni sastavnih delova predstavljao je deo „globalnog plana“ (nije bitan deo i ekonomski plan), koji se donosi na nivou države. Određivali su se razvojni ciljevi i tome se prilagođavala distribucija raspoloživih sredstava. U vreme bivše vlasti samo je dodatno pojačana centralizacija i kontrola. Siromašne zemlje u celini samo je dodatno pogoršalo poziciju lokalnih vlasti i otimalo obavljane wihovi osnovne funkcije.

Sada je došlo vreme da sistem koji se zasniva na paternalizmu i centralizaciji bude zamewen sistemom u kome se ostavlja slobodan prostor lokalnim zajednicama da slede svoje razvojne ciljeve. Utvrđivanje i realizacija ciljeva u zavisnosti je od raspoloživih resursa. Lokalna zajednica mora da respektuje globalne društvene promene i da wima prilagodi svoje ponašanje. To pre svega znači da je neophodno da se podstigne filozofija „samopomoći“, odnosno da što je moguće viši lokalni nivo svojim aktivnostima utiče na podizanje kvaliteta života građana. Ovo je posebno bitno u postojećim uslovima dramatične ekonomske situacije (duboke krize), koja se bez ikakve sumneje u nekom kratkom roku prevaziđi. Zbog toga je važno da nosioci vlasti u lokalnoj zajednici, odnosno weni građani, umesto pasivnog i neaktivnog „boji h dana“ preuzmu aktivnu ulogu i pokušaju na najbolji način i skori stiti ono što im raspoloživo.

Upravljanje razvojem lokalne zajednice, odnosno skretanje pažnje na neke prioritete koje bi bilo neophodno respektovati u procesu donošenja odluka o razvoju na lokalnom nivou, predstavlja predmet ovog rada. Pre svega je bitno o tome zbog čega je uopšte bitno da se proces odlučivanja decentralizuje. Nakon toga ukazujemo na kompleksnost upravljanja razvojem lokalne zajednice, budući da je neophodno da se na suptilan način kombinuje tržište i politika. Pored toga je bitno o tome na koji način se dovode u vezu ciljevi i raspoloživa sredstva, odnosno na koji način je neophodno da se obavlja sam proces odlučivanja, te koje je faktore u tom procesu neophodno imati u vidu. Radi se o općem principu koji može da se primenjuje bez obzira o kojem se konkretnom problemu radi. Bitno je reći i o „mekim instrumentima“ pod-

sti cawa razvoja lokalne zajednice. Na kraju je uslediti rekapi tualacija osnovnih nalaza.

2. PREDNOSTI DECENTRALIZOVANOG ODLUČIVAWA

Naglavawe zna-ajalokalne zajednice i odlu-i vawa o nekim bitnim razvojnim pitanjima upravo na ovom nivou, predstavqa jednu od posledica afirmacije sistema koji polazi od slabodnog pojedina, to jest nastojawa da se uspostavljamem relevantnih institucija ta slaboda i realno omogu-i. Slaboda pojedina i centralizacija ne mogu da iduruku pod ruku. S druge strane, decentralizacijom procesa odlu-i vaware{ava se i jedan, slabodno bi se moglo re-i fundamentalni problem svakog dru{tva. Radi se zapravo o pitanju koje je ekonomska l i teratura obrazlagala pre nekoliko decenija, a koje se ti-e upravqawa raspolo` i vi m informaci jama. Veliki socijalni mislilac i dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju Friedrich fon Hajek je kao centralno pitanje efikasnosti jednog dru{tva ozna- i o kori { }ewe informaci ja (ne samo nau-nog znawa nego svih informaci ja) koje su u wemu raspolo` i ve. Informacije su uslo`eni m organizacija „rasute“ po celom sistemu. Obave{tenost svakog dru{tvenog u-esnika, kao i pri vrednih subjekta (bi lo pojedina bi lo preduze}a), uvek je nepotpuna. Budu-i da obave{tenost nikada nije potpuna uvek postoji neki slabodan prostor unutar kojeg se pojavquje nei zvesnost ≠ osnovna karakteristi ka svakog ekonomskog procesa je odlu-i vawe uz nei zvesnost.² Problem koji je zapravo trebalo re-i ti glasi: na koji na-in je mogu-e ostvariti najboqu upotrebu postoje}eg znawa i informaci ja u dru{tvu?

Socijalizam je ovaj problem poku{avao da re-i centralizacijom, odnosno sakupqawem informaci ja u jedan centar i dono{ewem odluka iz tog istog centra, koje su, navodno, bile usmerene ka uve}awu dobrobiti svih -lanova zajednice. Osnovni problem koji se u ovom kontekstu pojavquje, kako je to briqantno dokazivao Hajek, proizi azi iz -i weni ce da informaci je koje su bitne za kvalitet odlu-i vawa nije upravo zbog wihove prirode mogu-e bi lo kakvim statisti -kim metodama sakupiti i preneti na neki centralni ni vo. Radi se o tome da one poseduju sadr`aje koji „proizi laze iz specifi -nosti vremena i mesta“ i koji samo u tom kontekstu imaju svoje puno zna-ewe. On se shodno tome zal a-

² Preduzetnici predstavquju one grupe qudi koji su u stawu da koriste upravo i zavozerizika i nei zvesnosti.

povezati odlu-i vawe i kona-ne efekte. Drugim re-ima, { to je nivo upravqawa (odlu-i vawa) ni` i to je vlast u ve}oj meri pod kontrolom bi ra-a.

‡ Posebno je zna-ajno da se ima u vidu -i weni ca da pove}ewe obave{ tenosti zahteva vreme i dodatne napore ‡ ekonomisti bi rekli pove}ava tro{ kove. Sasvim je prihvatqi vo da se pretpostavi da }e se gra|ani boqe i nformi sati o stvari ma koje i h neposredno i nteresuju. A boqa i nformi sanost je bez i kakave sumwe pretpostavka raci onal ni jeg odlu-i vawa i shodno tome daje i mnogo boqe efekte.

3. SLO@ENOST UPRAVQAWA RAZVOJEM LOKALNE ZAJEDNI CE

Upravqawe globalnim (dru{ tvenim i ekonomskim) razvojem jedne lokalne zajedni ce ni je ni malo lak posao. On zahteva pre svega visok stepen kompetentosti u krajwe konkretnim pi tawima, kao i i stan-an sluh za uskla|i vawe razli -i ti h zahteva i i nteresa. To je neka vrsta optimizacije sli -nih aktivnosti koje se obavqaju i na ni vou dr` ave, samo u znatno mawem obimu i uz ne{ to druga-i ja ograni -ewa. Lokal na zajedni ca se bavi pi tawima svakodnevnog` i vota gra|ana pa se efekti weni h aktivnosti lako i brzo prepoznaju. Tehni -ki gledano, radi se o vrlo slo`enom poslu koji zahteva koordnaci ju delatnosti razli -i ti h slu`bi i i nsticija i to ne samo u jednom vremenskom intervalu nego neprekidno. Op{ ti probl em koji svaka lokal na zajedni - ca re{ ava svodi se na optimal nu upotrebu raspol o` i vi h resursa.

Kao i na ni vou dr` ave tako i na lokal nom ni vou postoji me{ a- vi na pol i ti -kih i ekonomskih (tr` i { ni h) parametara, odnosno pri - vatnog i javnog sektora, konkurencije i monopola.³ Tamo gde je na raspol agawu mogu}nost i zlagawa sl obodnom tr` i { tu i konkurenciji ne postoji zna-ajni ji probl em u raci onalnoj al okaciji raspol o` i vi h resursa. Wu je potrebno samo i nsticional no uspostaviti i odr` avati . Sl obodna konkurencija na tr` i { tu preko sistema cena i uskla|i vawa odnosa ponude i tra` we dovodi do optimal ne al okacije resursa. Sl obojeno tr` i { te optimal no obavqa svoje kl asi -ne f unkcije al okacije, selekcije i distri bucije. Ul oga dr` ave (weni h organa na bilo kom ni vou) svodi se u ovom sl u-aju na uspostavqawe i stri ktno sprovo}ewe pravi la koja ovu i gru omogu}uju.

³ Tako na pri mer mre` ne komunal ne delatnosti predstavqaju pri rodne monopol e.

Problem je znatno komplikovaniji kada se radi o takozvanim prirodnim monopolima, „javni dobrima“ i javnim službama gde tržišna logika i principi nisu u stavu sami da reše problem optimalne alokacije resursa.⁴ Javna dobra se koriste bez direktnog plaćanja, tako da se ne može iskoristiti tržišni princip konkurentne tržišne (javni putevi, TV program, bezbednost...). U ovom kontekstu posebno je značajno pitanje takozvanih „eksternih efekata“, odnosno stava da neko svojim aktivnostima drugom podigne troškove ili povećava dobit, a da za to u prvom slučaju ne snosi troškove, a u drugom ne dobija ni kakvu naknadu. Kod eksternih efekata radi se o tome da postoje razlike između „privatnih“ i „društvenih“ troškova (to utiče na konačni rezultat (ekonomisti bi rekli na „optimalnu ravnotežu“). Slobodno delovanje tržišta ne daje optimalne rezultate u ovim slučajevima. U odgovoru kako rešiti ovo složenije pitanje ni ekonomska nauka nije jedinstvena. U suštini postoje predlozi različitih kombinacija tržišnih i državnih intervencija. Većina teoretičara i pak smatra da država treba da se usmeri samo na one aktivnosti gde je veliki uticaj „eksternih efekata“, a da se sve ostalo prepusti tržištu.

Pri upravljanju razvojem svake lokalne zajednice moraju se imati u vidu oba pomenuta procesa. Potrebno je da se aktivnosti tako postave da se ostvari optimalan zajednički efekat. Dakle, neophodno je dovesti do usklađivanja delatnosti privatnog i javnog sektora na način koji je obezbediti najbolje rešenje (optimum). Nema optimalnog modela, nego je neophodno prilagoditi se shodno postojećim okolnostima, što znači da je svaka lokalna zajednica bi trebalo da traži i pronalazi „svoj model“. To drugi mehanizam kazano znači da je neophodno da lokalne zajednice, odnosno njihovi organi vlasti, imaju izražen sluh za tržišne promene koje se na njemu dešavaju. To jest, neophodno je da budu spremne i otvorene za različite oblike saradnje sa privatnim sektorom, kao i sa svim ostalim učesnicima u ekonomskom, političkom, kulturnom i vokalnoj zajednici.

4. OSNOVNI ELEMENTI PROCESA UPRAVLJANJA

Sam proces odlučivanja o bitnim pitanjima razvoja lokalne zajednice bi trebalo učiniti što je moguće višefleksibilnim. Vreme

⁴ Za promene u delovanju komunalnih delatnosti vidi tekst dr Boriša Begovića u *Ekonomski aspekti upravljanja lokalnom zajednicom: ka povećanju ekonomske efikasnosti*.

u kome ` i vi mo ne pri hvata krutost i bi rokrati zovane procedure. Pro-mene su brze i dol aze mawe i i vi { e neo-eki vano i na wi h je potrebno bl agovremeno reagovati . S druge strane, neophodno je da javnost bude ukqu-ena u sva de{ avawa. Ako to ni je sl u-aj, tada se ul azi u konfl i kte koji ote` avaju proces i smawuju mu efi kasnost. Samo one organi zaci je koje taj kri teri jum zadovoqe i maju { ansu da ostvare i kval i tetne rezul -tate.

Kada se govori o odl u-i vawu koje se zasni va na ekonomskoj logi -ci tada je neophodno da se uvek pred o-i ma i ma osnovni zahtev, a to je efi kasnost i skori { }avawa ul o` eni h sredstava ‡ raspol o` i vi m resur-si ma posti }i maxi mal ne efekte. To drugi m re-i ma podrazumeva pri -menu ekonomske logi ke i weni h strogi h pri nci pa. U tom smi sl u svaka l okal na zajedni ca predstavqa jednog aktera koji u konkurenci ji sa u` i m i { i ri m okru` ewem nastoji da donese raci onal nu odl uku. A to zna-i da tra` i najboqa mogu}a re{ ewa uz data ograni -ewa.

‡ Prvo ograni -ewe u ovom kontekstu predstavqaju pravi la i vrednosti koje su nametnute od strane dr` avne zajedni ce i koji ne mogu na l okal nom ni vou da budu dovedeni u pi tawe.

‡ Drugo ograni -ewe su raspol o` i vi resursi .

4.1. Raspol o` i vi resursi

Prvi korak u utvr |i vawu konkretni h ograni -ewa je da se odgovori na pi tawe -ime se real no raspol a` e. Raspol o` i vi resursi pred-stavqaju sve prirodne, fi nansijske i qudske resurse koji l okal noj zajedni ci u datom trenutku stoje na raspol agawu. Naravno, da od struk-ture raspol o` i vi h resursa, kao i wi hovog raspol o` i vog i upotre-bqi vog obi ma zavi si i i zbor ci qeva. Kada se govori o raspol o` i vi m resursi ma potrebno je kako se to obi -no ka` e ‡ „utvr di ti wi hove jake i sl abe strane“. Svaki raspol o` i vi resurs neophodno je posmatrati kroz pri zmu wegovi h potenci jal a. To drugi m re-i ma zna-i da je neophodno da donosi oci odl uka preci zno i denti fi kuju raspol o` i ve resurse i to ne samo prema wi hovom obi mu nego i prema strukturi , odnosno prema kval i tetu. Na taj na-i n }e jedna l okal na zajedni ca bez nekog vel i kog i stra` i wava pri meti ti da raspol a` e kval i tetni m pri rodni m resursi -ma, al i da nema dovoqno fi nansijski h sredstava, druga da i ma fi nansi -jska sredstva al i da nema dovoqno kval i tetni h kadrova, tre}a da nema ni kadrove ni fi nansijska sredstva al i da i ma i zvanredna pri rodna bogat-stva, -etvrta da joj je komparati vna prednost l okaci ja, i td... Ekonomi sti

govore o „komparativnim prednostima“, { to nije ni { ta drugo nego principi p da svako obavqa onu delatnost gde je najefikasniji, odnosno gde su tro{kovi najni{i. Ovaj princip, mada vodi poreklo iz teorije me|unarodne trgovine, ima svoju univerzalnu primenu i predstavqa zapravo su{tinu tr{i{nog na-ela.

Potrebno je kada se govori o raspolo{ivim resursima i mati uvi du ne samo wi hovo trenutno stawe nego i procene o tome { ta }e da se de{ava u budu}nosti. Pri mera radi, kada se radi o stanovni {tvu, da li }e dolazi ti do masovnih napu{tawa regi ona, odnosno da li se mo`e o-ekivati obrnuta tendenci ja pri liva stanovni {tva. Ako je odgovor potvr|dan onda je neophodno da se proceni kakva }e bi ti wegova obrazovna i kvalifikaci ona, polna struktura, itd... Na taj na-in se proces odlu-ivawa postavqa u jedino ispravan di nami-ki { strate{ki kontekst. Sve ovo drugim re-ima ukazuje na neophodnost strate{kog i dugoro-nog sagledavawa postoje}ih i potencijalnih resursa. Da bi se razmi- {qal o strate{ki to pored ostalog podrazumeva i pra}ewe promena koje se de{avaju u di rektnom i indi rektnom okru`ewu. Tako je, pri mera radi, u vreme ratnih dejstava, bilo sasvim razumno i vrlo lako da se predvi di (posebno u razvijeni jimi lokalnim zajednicama) porast stanovni {tva (izbegla i raseqena lica), kao i -itawa „lan-ana reakci ja“ koju jedna takva drasti -na promena mo`e da izazove. Ukoliko se na pomenuti na-in razmi {qa i deluje smawuju se tro{kovi pri lavo|avawa na novonastale si tuaci je, odnosno dolazi do porasta efikasnosti. Predvi |awe promena koje }e dolazi ti iz okru`ewa posebno je zna-ajno u peri odu kada su brze i radikalne promene postale osnovna karakteristi ka pri vrednog i dru{tvenog`ivota.

Utvr|i vawem postoje}ih i potencijalnih raspolo{ivih resursa dolazi se do utvr|i vawa takozvane „di sktinktvene kompetentnosti“, odnosno dolazi se do toga da se utvr|uje u -emu je prednost nekog regi ona u odnosu na wegovo okru`ewe. Pri tome, nije dovoqno da se, bar kada je o qudski mi pri rodni m resursima re-, da se i ma uvi du samo neka gl obalna ocena, nego je neophodno da se { to je mogu}e vi {e sagleda kvalitet raspolo{ivih resursa. U ovom procesu neophodna je saradwa slu`bi koje raspolau podacima i procenama o kojima je re-. Ukoliko takve slu`be ne postoje neophodno ih je ili razvijati ili anga`ovati sa strane. U tom procesu je neophodno voditi ra-una da li je za lokalnu zajednicu jeftinije stvarati novu slu`bu ili koristiti usluge onih koje postoje. Posebno je bitno da se i ma uvi du da raspolo{ivi resursi i maju mogu}nost alternativne upotrebe. Pri mera radi, na nekom slobodnom zemqi {tu mo`e da se izgradi fudbalsko igrali {te, ali isto

tako i da se napravi zgrada koja bi predstavljala poslovni prostor. Postojave mogućnosti različitih upotrebe dovodi do toga da je potrebno da se vrši izbor i snose njegove posledice. Time se problem izbora dodatno komplikuje.

4.2. Utvrđivanje razvojnih ciljeva

Drugi značajan element svakog procesa odlučivanja predstavljaju ciljevi. Da bi se mogla odrediti optimalna strategija neophodno je da se pre toga definišu ciljevi. Iz teorije odlučivanja je dobro poznato da je utvrđivanje ciljeva izuzetno složen proces. Radi se o istraživanju i određivanju šta je najbolje da se raspoloživi resursi - ma uradi, odnosno na koji način da se oni u datom trenutku optimalno upotrebe. Kada se radi o pitavi ma koje može da rešiti te tada problem ne postoji. Taj posao obavljaju preduzetnici. Oni ulažu sredstva i snose troškove rizika. Problem se pojavljuje upravo zbog činjenice da je u slučaju lokalnih zajednica neophodno doneti političku odluku, koja nije isto što i klasična preduzetnička odluka. Osnovni problem u ovom segmentu je dakle identifikacija potreba i alokacija resursa budući da nema mogućnosti za delovawe mehaničarskog troška. Veliki švedski ekonomista Viksel je smatrao da kada identifikacija potreba ne može da se prepusti trošku, tada politički proces mora da zameni troškove mehaničara. Ovaj mehaničar, prema njegovom mišljenju, trebao da doprine pronađenju onog rešenja (ili bar približavaju tom rešenju), koje bi se ostvarilo ukoliko bi stvarne preferencije građana bile poznate.

Ciljevi predstavljaju zapravo operacionalizaciju nekih prihvaćenih prioriteta. Prioriteti na nivou lokalne zajednice se utvrđuju u procesu političkog dogovaranja. Ovaj postupak je neophodno učiniti transparentnim svim građanima, a posebno svim direktivnim učesnicima u procesu odlučivanja. U ovom smislu posebno je značajna uloga političkog rukovodstva lokalnih zajednica. Bitna odlučujuća je da bude realan. Nerealni ciljevi nisu dobra vodič za akcije, budući da se nepotrebno gube resursi koji su mogli biti upotrebljeni za nešto što je objektivno bilo izvodljivo. Ciljevi treba da budu postavljani tako da se na osnovu njih može efektivno upravljati (a to znači ostvarivawe planirawa, organizacije i kontrola).⁵ S druge strane ciljevi treba da

⁵ Ciljevi, vremenski gledano, mogu da budu kratkoročni i dugoročni. Kratkoročni ciljevi se izvode iz dugoročnih ciljeva, a ne obratno.

budu tako def i ni sani da omogu}uju i di rektnu procenu sprovedeni h akti vnosti . Ukol i ko ci qevi ni su jasno def i ni sani (posebno ako ni su merqi vi) tada nema mogu}nosti da se uspostave ni jasni standardi bez kojih opet nema ef i kasne kontrole . Ako ne postoji mogu}nost kontrolnog mehanizma tada nema ni pritiska ka pove}awu ef i kasnosti . Ovo je posebno zna-ajno u politi -kom ` i votu gde gra|ani ma treba omogu}iti da procewuju pona{ awe i uspe{ nost struktura koji ma su ukazal i svoje bi ra-ko poverewe .

U procesu def i ni sawa ci qeva -est prati lac je wi hova konfl i ktnost . Odatle i te ` i na wi hovog utvr| i vawa i me|usobnog rangi rawa . Tako se na pri mer od raspol o ` i vi h f i nansijski h sredstava mo ` e i zgradi ti nova osnovna { kola koja }e biti modernija i prouzrokova}e podi zawe kval i teta { kol ovawa u op{ ti ni , al i mo ` e i da se f i nansi ra i zgradwa sportskog centra koji pored { to }e omogu}i ti podi zawe ni voa sportski h akti vnosti donosi ti i redovan pri hod . Ni je mogu}e i stovremeno ostvari ti konfl i ktne ci qeve, odnosno ograni -ena sredstva l i mi -ti raju ostvari vawe ci qeva . Probl em se u re{ ava uspostavqawem ravno -te ` e i zme|u razl i -i ti h zahteva i i nteresa . Neophodan je dakle i zbor i zme|u odre|eni h suprotstavqeni h ci qeva , { to se, budu}i da ni su na raspol agawu tr ` i { ni mehansi zmi , posti ` e pol i ti -ki m usagl a{ avawem .

U sl o ` enom procesu utvr| i vawa ci qeva, kao i wi hove vremenske raspore|enosti ogl eda se ne samo ve{ ti na pol i ti -kog ` i vota i pokazu je na najboqi na- i n stepen pol i ti -ke zrel osti jedne zajedni ce, nego i weno strate{ ko opredcqewe zasnovano na razumevawu doga|aja kako u samoj zajedni ci tako i u okru ` ewu . Treba da se i ma u vi du da ukol i ko strate{ ki ni je doneta dobra odl uka, tada vi { e ni je mogu}e ni kakvi m takti -ki m manevri sawem ovaj nedostatak nadokandi ti .

4.3. **Cost-benefit** anal i za

Op{ t e napomene

Pored pregl eda raspol o ` i vi h sredstava i utvr| i vawa ci qeva neophodno je da se u i gru odl u- i vawa uvede i tre}i el emenat ‡ kri teri -jum pri odl u- i vawu za neku odre|enu opciju . Uvek kada postoji i zbor neophodno je da postoje i jasni kri teri jumi na osnovu kojih se i zbor vr{ i . Proces odl u- i vawa u ovom kontekstu zapravo podrazumeva suo- a wawe ul o ` eni h sredstava i efekata koji su i z posmatranog ul agawa pro- i za{ l i , to jest koji mogu da se o- ekuju budu}i da se radi o predvi |awi ma .

Tu se zapravo radi o procesu koji ekonomisti nazivaju *cost-benefit* analizom, odnosno preciznom suo-avaj troškova i dobiti za razne opcije. Bira se ona opcija gdje je razlika između dobiti i troškova najveća.

Ova analiza zapravo se bavi proračunom „društvenih“ troškova i koristi dobijanja nekog dobra ili usluge. Za taj posao ekonomisti su razvili posebna analitička sredstva, a to je obrazlagawe prevazilazi domen ovog teksta. Izbor se uvek može posmatrati na sledeći način. Kada se izabere nešto tada se gubi sve ostalo (to nije zabranjeno). Tako se vrednost onoga (to smo izabrali) može upoređivati sa vrednošću onoga (to smo postojeli) i izborom izgubili. Ili, kazano na drugačiji način, mogu da se mere troškovi jednog projekta preko propuštene koristi nekog drugog projekta koji nije mogao da bude realizovan usled opredeljenja za prvi. Tako definišani troškovi nazivaju se „oportunističkim troškovima“.

Efekt i investicija

Potrebno je da donosi odluku u lokalnoj zajednici, odnosno građani koji su oni predstavnici, imaju vidu kakvi su „lokalni“ efekti investicija. Smatramo da je to posebno bitno zbog postojećeg stava gdje je neodstatak investicija zapravo jedan od ključnih problema pri vredne kao celine, pa tako i većine lokalnih zajednica. Ovom prilikom ograničimo se na ono (to bi donosi odluku u lokalnoj vlasti) trebalo da imaju vidu kada procenjuju efekte nekog investicije u vredne. To su oni dodatni efekti investicije koji se obično izgube iz vida od strane (re javnosti), a koji bi donosi odluku na lokalnom nivou trebalo da budu svesni.⁶ Dakle, kada se donose odluke o tome da li omogući (stvoriti prostor) za neko proizvodno investicije ili ne, neophodno je da se imaju vidu kakve će posredne efekte izazvati agawe nekog privatnog preduzetnika na lokalnu zajednicu. Odnosno, treba da se respektuju sledeći momenti:

‡ *efekat na dohodak*: svako investicije uvek podrazumeva porast tražnje za investicijom dobri (to podstiče i viševrednu proizvodnju, pa se u krajnjem slučaju poveća i raspoloživi dohodak). Ako se ovde radi o klasičnom makroekonomskom efektu onda se i spogađaju u određenom obimu na nivou lokalne zajednice;

‡ *efekat kapaciteta*: investicije stvaraju nove proizvodne kapacitete (to ima direktne posledice na prihodni rast, budući da se

⁶ Koristimo izraz dodatni efekti, jer je osnovni efekat svima vidljiv i na tržištu se pojavljuje novi proizvod ili usluga.

područje „kapitalna opremljenost“ privrede. I ovaj efekat je prvenstveno makroekonomski, ali se također može i spopraviti i na nivou lokalne zajednice;

‡ *efekat racionalizacije*: sasvim se opravdano pretpostavlja da investicije podrazumeva podizanje produktivnosti u odnosu na neke postojeće nivoe. Na taj način ista količina dobara ili usluga može da se proizvede sa manjim ulaganjima, što oslobađa raspoložive resurse za neku drugu upotrebu. Posebno je u ovom kontekstu značajno da se i de nastvaranje ambijenta za podizanje njih aktivnosti koje se zasnovaju na proizvodnom faktoru koji je lokalna zajednica raspoloživoj meri;

‡ *efekat na zaposlenost*: investicije pored ostalog dovodi i do porasta zaposlenosti proizvodnih faktora, a posebno radne snage. Količina ove bitne u postojećim uslovima masovne nezaposlenosti nije potrebno dodatno objašnjavati. O ovom efektu investicija trebalo bi posebno da vode računa one lokalne zajednice koje na svojoj teritoriji imaju takozvane „velike sisteme“, koji sasvim sigurno u postojećem obliku nemaju mogućnost da preživje. U ovom konkretnom likvidacijom ili restrukturizacijom se otvori dodatni problem nezaposlenosti, što je i treba nazvati kako ekonomske tako i političke probleme i pri ti ske.

Neophodno je da donosi odluku na lokalnom nivou imaju u vidu i sledeći momenat, koji je također jedan od značajnih kriterijuma u odlučivanju o upotrebi resursa. Naime, postoje aktivnosti koje vlada može efikasno obavljati nego što organizacije zbog skorijeg nastanka ekonomije obično. U takvoj situaciji potpuno je ekonomski racionalno da lokalne organizacije sklope ugovor o saradnji sa većim organizacijom (u zapadnim zemljama to su ponekad vrlo specijalizovane privatne firme), koja može da iskoristi efekat ekonomije obično.⁸ Dakle, ne treba se libiti ugovora o preuzimanju funkcija ukoliko za to ima obostranog interesa i ekonomske koristi.

⁷ O ovom pitanju je datačni je bitno reći u posebni prilici studije, kada se bude raspravljalo o načinu delovanja i mogućnosti poboljšanja u specifičnim segmentima lokalne zajednice.

⁸ Datačni je o tome u radu B. Begovića.

5. „MEKI I INSTRUMENTI“ PODSTIČAWA RAZVOJA LOKALNE ZAJEDNICE

Kao što smo na početku naglasili i lokalna zajednica ne treba da vodi „vi soku političku“ nego da stvara preduslove za bojič i vot građana. U tom kontekstu, a posebno u maju, uviđaju da je neophodno podstaći privatne investicije, lokalnim zajednicama stoji na raspolaganju mogućnost da određenim aktivnostima stvaraju povoljniju investicijsku klimu. U tom procesu neophodno je da organiziraju lokalne zajednice poput toga što je to na tržištu preduzetnik koji ima ambiciju da otvori firmu obratoparu. Pre svega treba biti interesovan kakvo je stanje raspoloživih rasursa, to jest posebno kakva je raspoloživa visokoobrazovana radna snaga; šta je sa neophodnim sirovinama; kakav je kvalitet infrastrukture i posebno snabdevanje energijom; kakav je transport; klimatski uslovi; kakav je fiskalni režim; itd... Potrebno je da se uviđaju i institucionalni okvir (ili kako se to u literaturi obično kaže „pravila igre“) predstavljaju takvo raspoloživo resurs. Ovo je posebno bitno u maju uviđaju nedostatak raspoloživih finansijskih sredstava. Shodno tome i institucionalni elementi koji budu relevantni za ambijent tržišta i igre u određenim lokalnim zajednicama mogu biti snažan faktor privlačenja ili odbijanja finansijskih resursa i to kako domaćih tako i stranih. Ovo je toliko značajna stvar da je gotovo ni je moguće preceniti, odnosno preneglasiti.

Kada se govori o mogućnostima organa lokalne samouprave da utiču na ekonomski razvoj u svojoj sredini tada je potrebno da se uviđaju značaj takozvanih „mekih instrumenata“. Negde se u literaturi oni nazivaju i „indirektnim instrumentima“ podržavaju razvoja. Ovi instrumenti su različite prirode i različitim oblicima, a imaju različitu frekvenciju primene. Pomenimo samo nekoliko:

‡ Bitna stvar predstavljaju stvaranje adekvatnog strategičkog plana društvenog, ekonomskog i prostornog razvoja koji omogućuje, zapravo olakšava, potencijalnim investitorima da donose poslovne odluke.⁹ Sasvim je razumljivo da nikome ne ide u glavu da u regijama bez jasne predstave o tome kakvo ga okruženje očekuje u bliskoj budućnosti. Dakle, neophodno je da investitorima jasnu predstavu o tome što se u datom regionu može očekivati.

‡ Lokalne zajednice mogu da direktno investiraju u različite objekte infrastrukture. Podižući njihovu kvalitet i infrastrukture u

⁹ O specifičnosti modernog urbanističkog planiranja videti i članak dr. Nade Lazarević Bajec, koji je sastavni deo ove publikacije.

naj{irem smisl u, lokalne zajednice podi`u ne samo uslove`i vota weni h gra|ana nego i stovremeno pove}avaju i stepen vlasti te atrak-tivnosti za potencijalne investitore. Zbog -ega je ovo va`no? I z proste -i weni ce da kvalitetnija infrastruktura smawuje tro{kove poslova. Ovo je posebno zna-ajno pi tawe u slu-aju SR Jugoslavi je gde je kvalitet i nfrastrukture vrlo nizak i nagla{eno diferenciran od regiona do regiona. Nezadovoljavaju}i kvalitet i nfrastrukturnih objekata, a ponekad i wihovo potpuno nepostojawe, ote`ava poslovne i podi`e tro{kove. Bitno je dakle da organi lokalne zajednice imaju vidu da je ulagawe u infrastrukturu ne{to {to je prva pretpostavka u stvarawu pri vla-nosti regiona za privatne investicije. Posebno je ovo bitno zbog stranih investicija. Nije razumno o-ekivati da strani investitori ula`u novac u regione gde su uslovi poslovawa uvelikoj meri razli-i ti od onih koje imaju na raspolagawu u vlasti toj zemqi. Posebno u vremenu globalizacije kada je ceo svet postao potencijalna lokacija i kada nema ni kakvih trajnih privilegija.

‡ Lokalne zajednice mogu da rade na vlasti toj promociji (da koriste sve raspolo`ive aktivnosti jednog dobro osmi{qenog marketin ga) da bi i na taj na-in skrenule pa`wu potencijalnih investitora. To mogu da budu razli-i ti obl i ci i nformacionih centara, kao i razli-i te specijalizovane publikacije koje imaju za cilj ne samo da i nformi {u nego i da pri vuku zai nteresovane investitore. Omogu}nostima ovih aktivnosti u vremenu interneta i masovnih sredstava i nformisawane treba posebno govoriti. Naravno za to su potrebna kako odre|ena sredstva tako i relevantni kadrovi. Posebno je potrebno da se promene zastareli na-ini razmi{qawa.

‡ Pored klasi-nih marketng aktivnosti nije retka praksa da lokalne zajednice organizuju lobi je („grupe za pritisak“) koji ma se podr`avaju projekti od zna-aja za dr`avu kao celinu, ali koji su isto tako i od velike va`nosti za lokalnu zajednicu. Radi se dakle o onim projektima koji zbog svoje prirode ne mogu da budu finansirani na lokalnom nivou, ali bitno podi`u kvalitet i nfrastrukture pojedini h lokalnih zajednica, odnosno wihove raspolo`ive resurse.

‡ Lokalne zajednice tako|e mogu da na razli-i te na-in konkret-no podr`avaju odre|ene ekonomske aktivnosti. Na primer, mogu da i zna-jmquju zemqi {te i objekte uz odre|ene popuste strani m i nst i tucijama, bankama, osiguravaju}im dru{tvima da bi ostvarili neke svoje specifi-ne kako kratkoro-ne tako i dugoro-ne (razvojne) ciljeve.

Posebno je zna-ajna dugoro-na komponenta razvoja, odnosno lokalna zajednica ne bi trebalo da rami {qa kratkoro-no. Problem dugog

postavqeni h ci qeva. Global no posmatrano na jednoj strani se nal azi i nventar ci qeva (koji se izvode iz pri ori teta utvr |eni h pol i ti -ki m odl u-i vawem), a na drugoj strani i nventar sredstava. Suo-avawe ci qeva i sredstava ostvaruje se takozvanom „si stemskom anal izom“. Nakon toga sledi izrada al ternati vni h programa. Programi zapravo pred stavqaju razli -i te kombi naci je sredstava i ci qeva. U procesu izbora i zme|u razli -i ti h programa kqu-na je pri mena *cost-benefit* anal i ze. Ona pred stavqa sna`no metodol o{ ko sredstvo -i jom pri menom se vr{ i procena razli -i ti h strategi ja i razli -i ti h programa. Jednostavno uzi maju se u obzir kako tro{ kovi tako i kori sti pojedina-ni h strategi ja i vr{ i se wi hovo upore| i vawe. Bi raju se one odl uke koje obe}avaju real -i sti -no ostvarewe najboqi h efekata. Posl e real i zaci je odl uke pri stu pa se kontrol i rezul tata pore|ewem pl ani ranog i ostvarenog. Ukol i ko se utvr di da dol azi do zna-ajnog neskl ada, to jest da posti gnuti efekti ni su sagl asni o-eki vani m, i de na prei spi ti vawe cel okupne strategi je i na weno redef i ni sawe.

One lokal ne zajedni ce koje se budu pona{ al e na pomenuti na-i n i maju znatno ve}e {anse da stvore pretpostavke za kval i tetni ji ` i vot. Neophodno je da i gra|ani i donosi oci odl uka shvate da od wi hovi h akti vnosti , i nvenci je, vi zi je i hrabrosti zavi si i kval i tet ` i vota koji }e i mati . Bi tno je da se ovaj zahtevni i sl o`eni proces zasni va na pre-govarawu i di jal ogu, a ne konfl i ktu i me|usobni m ucewi vawi ma.

FI NANSI RAWE LOKALNE ZAJEDNI CE**- Nacr t zakona o l okal noj samoupravi -**

UVOD

Gra|ani , stanovni ci jedne l okal ne zajedni ce, jedne dr` ave, i maju brojne potrebe (l i -ne i javne) koje ~esto ne mogu sami i svoji m sredstvi ma da zadovolje. Po pravi l u brojne i obi mne javne potrebe (javni rashodi)² se zadovoljavaju samo na odgovaraju}i m ni voi ma teri tori jal -no-pol i ti ~ke organi zovanosti dr` ave. Neke javne potrebe se real i zuju na najvi { em ni vou vl asti a neke na drugi m, ni ` i m (l okal ni m), ni voi ma vl asti . Za real i zaci ju navedeni h javni h potreba dr` ava, odnosno odgovaraju}i ni voi vl asti , moraju i mati na raspol agawu odgovaraju}u masu javni h prihoda.³ U zavi snosti od raspodel e po ni voi ma vl asti real i zaci je javni h potreba mora se sa-i ni ti i odgovaraju}a raspodel a javni h prihoda. Odnosi koji se ustanovqavaju u obl asti raspodel e javni h rashoda i javni h prihoda se nazi vaju f i skal ni federal i zam. Vaqa napomenu ti da f i skal ni federal i zam postoji i u uni tarni m i u federal no organi zovani m dr` avama. U uni tarni m dr` avama je re~o odnosi ma dva ni voa vl asti (central nog i l okal nog) a u federal no ure|eni m dr` avama i zme|u vi { e ni voa vl asti (federal nog, republ i ~kog i l okal nog). U Sl u -aju Republ i ke Srbi je se pojavquju jo{ dva ni voa vl asti : pokrajni ski i gradski .

Ja-awe f i nansijske samostal nosti i samodovoqnosti l okal ne zajedni ce u savremenom svetu postaje usl ov bez koga nema razvoja demokracije. A ja-awe f i nansijske samostal nosti l okal ni h zajedni ca ni je

¹ Ekonomski i nsti tut, Beograd.

² Javni rashodi su: dr` avna admi ni straci ja svi h ni voa, sudstvo, odbrana, pol i ci ja, obrazovawe, zdravstvo, penzi je, komunal ne delatnosti, vra}awe javni h dugova, ekonomske intervencije (agrarni buxet, na primer), ~lanarine u me|unarodni m i nsti tuci jama i sli -no.

³ Javni prihodi su f i skal ni i nef i skal ni . U f i skal ne ubrajamo: poreze, dopri nose, takse i naknade a u nef i skal ne: donaci je, javni zajam, koncesi je, prihodi od dr` avne i movi ne i sli -no.

mogu}e bez postojawa odgovaraju}ih javni h prihoda koji ma lokal na zajedni ca u zna-ajnoj meri mo`e da upravqa i da raspol a`e. U savremenom svetu je stoga veoma izra`ena te`wa za tzv. fiskal nom decentral i zaci jom kao jednom od zna-ajni h ta-aka ja-awa lokal ne demokrati je. Fiskal nu decentral izaciju, grubo re-eno, -ine zahtevi da se lokal ni m zajedni cama prepusti zadovoljavawe javni h rashoda koji se boqe mogu realizovati na lokal nom nivou nego na nekom vi { em i saglasno tome da im se obezbede dovoqni javni prihodi. Posebno je va`no i zna-ajno lokal ni m zajedni cama obezbedi ti kako dovoqnu masu javni h prihoda tako jo { vi { e odgovaraju}a prava sl obodnog odl u-i vawa o uvo|ewu i raspol agawu javni m prihodi ma.

Meru fiskal ne (de)central i zaci je najboqe i skazuje udeo lokal ni h javni h prihoda u ukupni m javni m prihodi ma svake konkretne zemqe i posebno struktura lokal ni h prihoda sa stanovi { ta i izvornosti. Tako, je u peri odu 1975-1998. godi ne udeo lokal ni h prihoda u ukupni m javni m prihodi ma i znosi o prose-no u uni tarni m dr` avama OECD oko 13,0% a u federal no ure|eni m dr` avama OECD oko 9,9%.⁴ U Republ i ci Srbi ji je u peri odu 1992-2000. godi na udeo lokal ni h javni h prihoda u ukupni m i znosi o oko 13,0% a za 2001. godi nu se o-ekuje da udeo lokal ni h javni h prihoda bude oko 11,1%. U strukturi lokal ni h javni h prihoda u zemqa ma OECD domi ni raj u izvorni lokal ni javni prihodi (preko 68% u uni tarni m dr` avama OECD i bli zu 70% u federal ni m dr` avama) dok je udeo ustupqeni h prihoda u obe grupaci je zemaqa OECD oko 27%. Udeo dopunski h sredstava je skroman: oko 5% u uni tarni m i oko 3% u federal no ure|eni m dr` avama OECD. Nasuprot tome struktura lokal ni h javni h prihoda u Republ i ci Srbi ji ukazuje na zna-ajnu fiskal no-fi nansi jsku zavisnost lokal ne zajedni ce od Republ i ke. Nai me, udeo izvorni h lokal ni h javni h prihoda je ne{ to i znad 50%, a ustupqeni h oko 47%. I u slu-aju Republ i ke Srbi je udeo dopunski h lokal ni h prihoda je skroman i i znosi oko 2%.

Ja-awe fi nansi jsko-fi skal ne samostal nosti lokal ne zajedni ce, posebno u Republ i ci Srbi ji⁵, vaqa posmatrati i u kontekstu ukupne pri vredne razvi jenosti .

⁴ Podaci za zemqe OECD su izeti iz publikacije OECD: *Statistique des recettes publiques*, 1965-1999, Paris 2000. godi ne.

⁵ Podaci za Republ i ku Srbi ju za peri od 1922-2000. godi na su procene autora na bazi podataka B-2 obrasca i podataka Narodne banke SR Jugosl avi je, Zavoda za obra-un pl a}awa. Podatak za 2001. godi nu je i zra-unat na bazi Op{ teg bi l ansa javni h prihoda i javni h rashoda Republ i ke Srbi je za 2001. godi nu, Sl u` beni gl asni k RS br. 24/01.

Republika Srbija ima površinu od oko 88.000 km² i oko 10 miliona stanovnika. U evropskim razmerama odgovara Portugal, nešto je mawa od Ma|arske a nešto ve|a od Austrije.

Republika Srbija ima 189 opština, veoma različitih po teritoriji i po broju stanovnika. Mnoge zemlje Evrope imaju i po nekoliko lokalnih zajednica.

Ekonomska snaga Republike Srbije je na početku XXI veka veoma niska i jedna od najnižih u Evropi. Procene govore da Republika Srbija ima dohodak per capita od oko 1.100 US dolara, Portugal bližu 12.000 US dolara, Ma|arska oko 5.000 US dolara a Austrija 31.000 US dolara. Albanija ima oko 800 US dolara, Bugarska oko 1.400 US dolara a Hrvatska bližu 5.000 US dolara.⁶

I AKTUELNI TRENUTAK JAVNIH FISKALNIJA U SRBIJI

SR Jugoslavija je jedna od retkih federalno uređenih zemalja koja na saveznom nivou nema uređeni sistem politiku javnih (fiskalnih i nefiskalnih) prihoda kao ni sistem politiku javnih rashoda.

Na osnovu ustava SR Jugoslavije, nadležnost savezne države u sferi javnih prihoda je veoma ograničena, ona uređuje samo sistem politiku carina i ustanovljava određeni sistem saveznih administrativnih i saveznih sudskih taksa. Sistem politika svih ostalih javnih prihoda su u nadležnosti republika.

Važare|i da sa ciljem ujednavanja i koordinacije sistema politike poreza, kao najvažnijeg segmenta sistema politike javnih prihoda, na nivou savezne države postoji Zakon o osnovama poreskog sistema.⁷ Navedeni Zakon uređuje listu poreza u primeni na teritoriji SR Jugoslavije i osnovne elemente svakoga od njih. No, Zakon je otiskao korak da|e pa je uveliko odredio i mnoge elemente poreske politike navedenih poreskih oblika. Zakon o osnovama poreskog sistema, me|utim, nema ni neposrednu primenu ni ti kaznene odredbe.

Tako|e, na nivou savezne države postoji i Zakon o posebnom saveznom porezu na promet za 2001. godinu.⁸ Ovaj zakon ima za cilj da obezbedi dopunska sredstva za fiskalni rawe odbrane zemlje i direktan je namenski prihod saveznog buxeta.

⁶ Sa Republiku Srbiju je procena Ekonomskog instituta, Beograda za ostale zemlje publikacija "2001 Index of Economic Freedom", The Wall Street Journal, 2001. godine, New York.

⁷ Slu|beni list SRJ, broj 30/96, 29/97, 12/98, 59/98, 44/99, 53/99 i 40/01.

⁸ Slu|beni list SRJ, broj 73/00 i 21/01

Oba navedena zakona kao i sve ostale savezne zakone u oblasti javnih prihoda (o carinama i saveznim taksama) Republika Crna Gora ne primenjuje ni ti pri zna je.

Sistem i politika javnih rashoda, tako je, nisu na nivou savezne drave ureljeni. Razli~ite potrebe se finansiraju na razli~itim nivoima dravne organizacije, a prema ustavnoj podeli nadleжности.

Na saveznom nivou se iz saveznog budžeta prakti~no finansiraju samo Vojska Jugoslavije, savezna administracija i invalidsko-boravak za~tita i obaveze po posebim propisima.

Pretenio javnih rashoda se finansirana republi~kom nivou, pa Republika Srbija raspolae i najve}im sredstvima. Meunajvanijim rashodima su penzije, zdravstvena za~tita, obrazovawe, unutra~wa bezbednost, socijalna za~tita, infrastruktura, ekonomske intervencije, nauka, administracija i slino.

Kad je re~o javnim rashodima na nivou lokalnih zajednica u Republici Srbiji vaqa napomenuti da tu najpre spadaju rashodi za komunalne delatnosti, javni rashodi nameweni administraciji i slino.

Globalni pregled o distriuciji javnih rashoda po nivou ma tro~ewa pokazuju podaci Op~teg konsolidovanog bilansa javne potro~we Jugoslavije koji se objavuju uz savezni budžet po-ev od 1994. godine. Ilustracijeradi, navode se podaci Konsolidovanog bilansa SR Jugoslavije za 1999. godinu. Naime, podaci za navedenu godinu se pojavuju prakti~no kao prose~ni podaci za period od 1994-2001. godina.⁹

Tabela 1: Op~ti konsolidovani bilans javne potro~we u SR Jugoslaviji za 1999. god.

Struktura	
1. Budžet SR Jugoslavije	17,3
2. Republika Srbija	73,2
budžet Republike	23,5
budžeti lokalnih zajednica	9,2
klasi~na potro~wa	2,9
komunalna potro~wa	6,3
fondovi socijalnog osigurawa	40,5
3. Republika Crna Gora	9,5
budžet Republike	4,0
budžeti lokalnih zajednica	0,7
fondovi socijalnog osigurawa	4,7
Ukupno javna potro~wa	100,0

⁹ Pogl edati rad B. Rai ~evi }a i D. Nikoli }i: *Budžet ska pot ro~ wa 1994-2000. godi na*, Jugosl ovenski pregl ed br. 4/99, str. 23-50.

Najveća stavka u javnoj potrošnji su fondovi socijalnog osigurawa koji čine 45,2% ukupne javne potrošnje SR Jugoslavije, zatim slede bužeti republika sa 27,5%, savezni bužet sa 17,3% i tek na kraju javni rashodi lokalnih zajednica koji čine nešto ispod 10% ukupne jugoslovske javne potrošnje.

Slika 10 odnose pokazuje i navođewe podataka Opšteg bilansa javnih prihoda i javnih rashoda Republike Srbije za 2001. godinu.¹⁰

Tabela 2: Opšti bilans javnih prihoda i javnih rashoda Republike za 2001. god.

Struktura	
1. Bužet Republike	42,4
2. Bužet AP Vojvodine	0,2
3. Bužeti lokalnih zajednica	11,1
4. Fond penijskog i invalidskog osigurawa	29,0
5. Fond zdravstvenog osigurawa	15,2
6. Zavod za tražite rada	2,1
Ukupno javna potrošnja Republike	100,0

U ukupnoj javnoj potrošnji Republike dominantno je učestvovalo socijalnog osigurawa sa 46,3%, bužet Republike učestvuje sa 42,4%,¹¹ a bužeti lokalnih zajednica sa 11,1%, dok bužet AP Vojvodine ima skromnih 0,2%.

Zakonima koje je Narodna skupština Republike Srbije usvojila tokom marta i aprila 2001. godine, započela je, po drugom putu posle deset godina, sveobuhvatna fiskalna reforma u Republici. Fiskalni sistem u Srbiji počeo je da dobija oblike koji se većevide godinama sreću u ostalim zemljama u tranziciji i koji su svojstveni zemljama sa tražiteljskim prihodom.

Fiskalna reforma je zamišljena tako da bude ostvarena u nekoliko faza.

U prvoj fazi, koja je obuhvatila zakonodavnu aktivnost Narodne skupštine u martu i aprilu 2001. godine, pri premećenju je usvojen bužet

¹⁰ Po prvom putu za 2001. godinu je za područje Republike Srbije uračunat Opšti bilans javnih prihoda i javnih rashoda Republike koji, osim podataka za Republiku, sadrži i podatke za sve ostale nivoe vlasti. Takođe, bilans pruža podatke i o vrstama javnih prihoda i njihovoj pripadnosti.

¹¹ Jedan mali iznos bužeta Republike (oko 757 miliona dinara odnosno 0,11% bužeta) čine sredstva za pokrajne i dopunska sredstva opština.

Republike za 2001. godinu, -iji m je stupawem na snagu 1. aprila prestao da funkcionira {ere} im pri vremenog fiansi rawa. Prva faza fiskalne reforme je obuhvatila tako|e i dono{ewe novi h poreski h zakona -i me su obrazovani novi sistemi politika javnih prihoda i javnih rashoda u Republici. Doneti su sledeji zakoni: (1) Zakon o javnim prihodima i javnim rashodima, (2) Zakon o akcizama, (3) Zakon o porezu na promet, (4) Zakon o porezu na dohodak gradana, (5) Zakon o porezu na dobit preduzeja, (6) Zakon o porezima na imovinu, (7) Zakon o porezima na upotrebu, dr`awe i no{ewe oru`ja, (8) Zakon o porezu na fiansijske transakcije i (9) Zakon o porezu na platni fond. Novelirani su odgovarajuji zakoni koji ma se reguli {e materija doprinosa za sva tri vi da obaveznog socijalnog osigurawa. Tako|e, donet je i Zakon o obimu sredstava i u-e{ }u op{tina i gradova u porezu na promet u 2001. godini.

Druga faza, -ija se realizacija o-ekuje sa po-etkom 2002. godine, treba da obuhvati reformi sawe buxetskog sistema, poreske administracije, oporezi wawe i gara na sre}u, fiansi rawe lokalne samouprave i sli -no. Tako|e, u ovoj fazi treba u-initi, ako je potrebno, i odrene i zmene i dopune usvojenih re{ewa u okviru prve faze fiskalne reforme.

Kona-no, treja faza, -iji se vremenski okviru ne mogu do kraja da opredel (verovatno sredi nom ili krajem 2003. godine), bi obuhvatila i uwo|ewe u fiskalni sistem Republike Srbije odnosno SR Jugoslavije dva najw`nija poreska oblika savremenih poreskih sistema: snteti -kog poreza na dohodak gradana i poreza na dodatu vrednost.

Sistem javnih prihoda Republike Srbije je ure|en i zmenama i dopunama postoje}eg Zakona o javnim prihodima i javnim rashodima¹² i obuhvata sledeje fiskalne javne prihode: porez na dohodak, porez na dobit, poreze na imovinu, porez na promet, akcize, doprinose za obavezno socijalno osigurawe, republi -ke, pokrajinske i op{tinske takse, naknade za kori { }ewe dobara od op{teg i teresa, naknadu za kori { }ewe i i zgradwu gradskog gra|evinskog zemqi {ta i naknadu za za{titu i unapre|ewe `iivotne sredine. Pored navedenih fiskalnih javnih prihoda pomenuti Zakon ure|uje i sledeje nefiskalne javne prihode: javni zajam, donacije, koncesije, domenske prihode (prihodi od imovine), prihode od javnih dru{tvenih i dr`avnih preduzeja, prihode koje svojom radom ostvare dr`avni organi i sli -no.

¹² Slu`beni glasniki RS, broj 76/91.....22/01, ukupno deset i zmene i dopuna.

II NOVI KONCEPT FINANSI RAVA LOKALNIH ZAJEDNICA U SRBIJI

Na-in finansi rawa lokalnih zajednica u Republici Srbiji uređuje se Zakonom o javnim prihodima i javnim rashodima, ali i Zakonom o lokalnoj samoupravi¹³ i drugim propisima.

Napred je navedeno da u okviru druge faze reforme sistema i politike javnih prihoda vaća usvoji ti novi Zakon o lokalnoj samoupravi. Nacrt zakona se nalazi na javnoj raspravi a wegovo usvajawa se o-ekuje do kraja 2001. godine. Sa re-enim u vidu, u tekstu koji sledi }e se prikazati sistem finansi rawa lokalnih zajednica u Republici Srbiji onako kako je to predl o` eno u Nacrtu Zakona o lokalnoj samoupravi.

1. Polazne pretpostavke za izradu sistema finansi rawa lokalne samouprave

Osnovne pretpostavke na kojima je sa-iwen deo Zakona o lokalnoj samoupravi koji se odnosi na finansi rawe su sl ede}e:

1. Ja-awe finansijske i fiskalne samostalnosti jedinica lokalne samouprave,
2. Ugradwa osnova sistema i politike finansi rawa jedinica lokalne samouprave,
3. Sistem finansi rawa bazirati na modelu vlastitih prihoda kao bazi -nom modelu (izvorni prihodi),
4. Jedinicama lokalne samouprave pripadaju javni prihodi -ija je osnovica slabomobitna i koji su lako uo-qi vi ,
5. Ugra|eni su elementi kompetitivnosti i podr{ ke preduzetni -{ tvu jedinica lokalne samouprave,
6. Finansijsko izravnavawe se uspostavqa i zme|u Republice i jedinica lokalne samouprave i i zme|u jedinica lokalne samouprave posebno u gradskim zajednicama,
7. Ugra|eni su elementi solidarnosti prema ekonomski slabijim, nerazvijenim i mawim jedinicama lokalne samouprave,
8. Bitno se ne pove}avaju funkcije jedinica lokalne samouprave u odnosu na postoje}e stawe.

¹³ Slu`beni gl asnik RS br. 49/99.

Po{ tovawe navedeni h pretpostavki omogu}ava da se do|e do takvog si stema fi nansi rawa jedi ni ca l lokal ne samouprave koji je zasnovan na koncepciji drugi~iji m osnovama u odnosu na sada va`e}i si stem.

2. Sadr`aj novi h re{ewa

2.1. Rashodi

Zakon o javni m pri hodi ma i javni m rashodi ma u svoji m ~l anovi ma 20 i 21 defi ni {e javne rashode koji se fi nansi raju i z buxeta l lokal ni h zajedni ca. Wi h konkretni zuje Nacrt zakona o l lokalnoj samoupravi (~l. 22). U pi tawu su i zворne f unkcije l lokal ne zajedni ce gde posebno spada ju:

1. admi ni straci ja l lokal ne zajedni ce,
2. obavqawe i razvoj komunal ni h del atnosti ,
3. ure|i wawe gradskog gra|evi nskog zemqi { ta,
4. kori { }ewe posl ovnog prostora,
5. i zgradwa i odr`avawe l lokal ni h puteva i ul i ca,
6. kul tura (bi bl i oteke, domovi kul ture, pozori { ta i druge potrebe od l lokal nog zna~aja),
7. obrazovawe (i zgradwa, odr`avawe, opremawe i materi jal ni tro{ kovi osnovni h i sredwi h { kol a, kao i prevoz u~eni ka osnovni h { kol a),
8. soci jal na za{ ti ta (savetoval i { ta za decu i porodi cu, nega u ku}i i dnevni boravak stari h i ometeni h u razvoju, i zgradwa, opremawe i odr`avawe soci jal ni h ustanova ~iji je osni va~ l lokal na zajedni ca i sl i ~no),
9. dru{ tvena bri ga o deci (i zgradwa, opremawe i odr`avawe pred{ kol ski h ustanova i de~iji h odmaral i { ta, regresi rawe boravka dece u navedeni m ustanovama i sl i ~no),
10. fi zi ~ka kul tura (objekti , mani festaci je i sl i ~no),
11. unapre|ewe turi zma, ugosti teqstva, zanatstva, trgovi ne, ` i votne sredi ne i sl i ~no i
12. objekti koji se fi nansi raju i z samodpri nosa.

Pored navedeni h javni h rashoda koji ~i ne po pravi l u tzv. i zворne posl ove l lokal ne samouprave, l lokal na zajedni ca obavqa i poverene posl ove (~l. 23 do 25) { to se ~i ni posebni m zakoni ma i u pojedni m

oblasti ma (obrazovawe, zdravstvo, poqopri vreda, op{ ta uprava i sli -no). Nacrt Zakona o lokalnoj samoupravi predvi |a me|u povereni m poslovi ma i poslove lokalne pol i ci je.

2.2. Pri hodi

Dosada{ wa zakonska re{ ewa su lokal nu samoupravu stavqal a u fi nansijski potpuno zavisnu poziciju. Novi model zakona (~l . 80-108) zasni vaju}i se na napred navedeni m pol azni m pretpostavkama, podrazumeva u odre|enoj meri fi nansijsku decentralizaciju, nove osnove pri - hodovawa i daje lokalnoj samoupravi dovoqnu fi nansijsku i fi sklanu autonomiju, { to je bitna pretpostavka realne autonomije lokalne samouprave.

Lokal na zajednica i ma na raspolagawu i zvorne, ustupqene i dopunske i zvore pri hoda.

Novi koncept fi nansi rawa jedini ca lokalne samopurave se bazira na izvorni m javni m prihodi ma kao primarni m i na ustupqeni m prihodi ma kao sekundarni m javni m prihodi ma jedini ca lokalne samouprave. Zapravo, izvorni m javni m prihodi ma jedini ca lokalne samouprave treba da obezbedi u punoj meri dovoqan i znos sredstava za fi nansi rawe samoupravnog del okruga svoji h funkcija (i zvorne funkcije). Ustupqeni m javni m prihodi ma jedini ce lokalne samouprave treba da u punoj meri pokriju obavqawe povereni h funkcija.

2.2.1. Izvorni prihodi

Izvorne prihode lokalne samouprave -i ne slede}e ~etiri skupine: (1) lokalne administrativne i komunalne takse i naknade i samodoprinos, (2) koncesije i donacije, (3) javno zadu`i vawe i (4) prihodi koje lokalna samouprava zaradi pri vredni m i nepri vredni m akti vnosti ma, u pri vatno-javni m partnerstvi ma i na tr`i {tu hartija od vrednosti.

Kada je re~o izvorni m javni m prihodi ma, koji su ina~e veoma brojni, onda vaqa navesti da je re~o takvi m javni m prihodi ma -iju veli ~i nu (bilansni efekat) jedini ca lokalne samouprave mo`e, u najve}em broju slu~ajeva, efikasno i ta-no da utvrdi budu}i da se radi o javni m prihodi ma koji su lako uo~qivi.

Ova grupa i zborni h javni h pri hoda ukqu-uje brojne i i zda{ ne l okal ne komunal ne takse¹⁴ koje u potpunosti pri padaju l okal noj samoupravi i -i ju vel i -i nu (stope i ol ak{ i ce) samostal no svojom odl ukom utvrđuje l okal na samouprava.

Lokal ne admi ni strati vne takse su tako |e brojne, wi hovu vel i -i nu samostal no odre |uju op{ ti ne i wi hov bi l ansni zna-aj, koji ni je zane mari v, je l ako preci zno utvrđi ti .

U ovu grupu su ukqu-ene i naknade kako one za kori { }ewe i ure |ewe gradskog gra |evi nskog zemqi { ta tako i one koje se odnose na kori { }ewe dobara od op{ teg i nteresa (naknada za kori { }ewe pri rodnog l ekovi tog f aktora, naknada za i zva |eni materi jal i z vodotoka i naknada za za{ ti tu i unapre |ewe ` i votne sredi ne). U pi tawu su, u oba sl u-aja, tradi ci onal no bi l ansno veoma zna-ajne vrste javni h pri hoda za jedi ni ce l okal ne samouprave.

Uo-qi vost osnovi ce komunal ni h i admi ni strati vni h taksa i naknada je nesporna kao i -i weni ca da el emente pol i ti ke ovi h javni h pri hoda tradi ci onal no samostal no ({ to kod nas do sada ni je bi o sl u-aj) ure |uju jedni ce l okal ne samouprave val ori zuju}i na taj na-in svoje l okal ne kri teri je i preferenci je. Upravo, -i weni ca da se odre |i vawe el emenata pol i ti ke (stope i osl obo |ewa i ol ak{ i ce) za navedene javne pri hode (takse i naknade) u potpunosti ¹⁵ prepu{ ta jedi ni cama l okal ne

¹⁴ Nacrt zakona navodi da se l okal ne komunal ne takse mogu uvoditi za: (1) kori { }ewe prostora na javni m povr{ i nama i l i i spred posl ovni h prostori ja u posl ovne svrhe, osi m radi prodaje { tampe, kwi ga i l i drugi h publ i kaci ja, (2) dr` awe sredstava za i gru, (3) pri re |i vawe muzi -kog programa u ugosti teqski m objekti ma, (4) kori { }ewe rekl amni h panoa, (5) kori { }ewe prostora za parki rawe drumski h motorni h i pri kqu-ni h vozi l a na ure |eni m i obel e` eni m mesti ma, (6) kori { }ewe sl obodni h povr{ i na za kampove, postavqawe { atora i l i druge objekte pri vremenog kori { }ewa, (7) kori { }ewe obal e u posl ovne i bil o koje svrhe, (8) i sti cawe f i rme na posl ovnom prostoru, (9) i sti cawe i i spi si vawe f i rme van posl ovnog prostora na objekti ma i prostori ma koji pri padaju op{ ti ni , (10) kori { }ewe vi tri na radi i zl a gawa robe van posl ovni h prostori ja, (11) dr` awe i kori { }ewe pl ovni h postrojewa i pl ovni h naprava i drugi h objekata na vodi , osi m pri stana koji se kori ste u pograni -nom re-nom saobra}aju, (12) dr` awe i kori { }ewe -amaca i spl avova na vodi , osi m -amaca koje kori ste organi zaci je koje odr ` avaju i obel e` avaju pl ovne puteve, (13) dr` awe restorana i drugi h ugosti teqski h i zabavni h objekata na vodi , (14) dr` awe motorni h i drumski h pri kqu-ni h vozi l a, osi m poqopri vredni h vozi l a i ma{ i na, (15) dr` awe ku}ni h ` i voti wa i (16) i zgradwu gra |evi nski h objekata.

¹⁵ Ovu konstataci ju ni { ta ne umawuje stav da se na neki na-in ograni -ava sl oboda jedi ni ce l okal ne samouprave pri odre |i vawu el ementa pol i ti ke kod naknade za kori { }ewe komunal ni h dobara od op{ teg i nteresa budu}i da se tra ` i saql asnost VI ade i postojawe odgovaraju}eg programa komunal nog opremawa podru-ja jedi ni ce l okal ne samouprave. Ovi m stavom se samo poja-ava zna-aj ovoga pri hoda i wegova nes porna determi ni ranost.

samouprave predstavqa krupnu kapi tal nu novi nu i, o-ekuje se, bi tnu pretpostavku za ostvari vawe kompeti ti vnosti me|u jedi ni cama lokal ne samouprave i ja-awe wi hovog preduzetni -kog i menaxerskog duha.

Samodopri nos tradi ci onal no predstavqa i izvorni javni pri hod jedi ni ca lokal ne samouprave, { to se i ovi m zakonom u potpunosti po- dr`ava. Dosada{ wa praksa se samo kori guje u smi sl u da se jasni je odre- |uje ko, kako, u kom sl u-aju i na koji na-i n donosi odluku i raspol a` e sredstvi ma pri kupceni m po osnovu samodopri nosa.

Novi nu predstavqa del i mi taci ja ({ i rewe) i izvorni h namenski h javni h pri hoda jedi ni ca lokal ne samouprave. Radi se o pri hodi ma koje jedi ni ce lokal ne samouprave mogu da ostvare po osnovu donaci ja i kon- cesi ja.

U Republici Srbiji je relativno kasno uvedena mogu}nost davawa koncesi ja od strane lokal ne samouprave i to tek od 1997. godi ne.¹⁶ Mogu}nosti za davawe koncesi ja su za lokal nu samoupravu ograni -ene samo na podru-je „i zgradwe, odr`avawa i kori { }ewa komu- nal ni h objekata, radi obavqawa komunal ni h del atnosti “. Takva re{ ewa ni su dobra, uska su pa s toga lokal na samouprava ne ostvaruje o-eki vane pri hode po osnovu koncesi one naknade (ni su poznati sl u-ajevi zna-ajni - je pri sutnosti ovoga pri hoda u strukturi lokal ni h buxeta). Promene Zakona o koncesi jama, koje se tako|e o-ekuju, verovatno do kraja 2001. godi ne, bi trebal o da pro{ i re poqe primene koncesi ja (o-ekuje se { i rewe poqa pri mene koncesi ja i za lokal ne zajedni ce) al i i da ubl a` e usl ove za davawe koncesi ja (produ`ewe roka koncesi je)

Donaci je su relativno nov pri hod (uvedene su zvani -no tek od 1998. godi ne) koji mogu da ostvare lokal ne zajedni ce. Wi hov bi l ansni efekat ni je mogu}e predv deti, -esto se i skazuju van buxeta, a daval ac donaci je nastoji da i h di rektno real i zuje.

Dosada{ we zakonodavstvo, a i praksa ni su poznavali i nsti tut javnog zadu` i vawa jedi ni ca lokal ne samouprave. Ugradwa novele o javnom zadu` i vawu jedi ni ca lokal ne samouprave, uz o-eki vanu sagl asnost organa Republ i ke, predstavqa osobi ti prodor ka wi hovoj f i nansi jskoj i f i skal noj samostal nosti, uz i stovremeno otvarawe zna-ajni h i zvora i mehani zama za pokretawa brojni h prevashodno kapi tal ni h i dugoro-ni h akti vnosti na podru-ju jedi ni ce lokal ne samouprave. Ovome posebno dopri nosi mogu}nost da se hartije od vrednosti koje emi tuje jedi ni ca

¹⁶ *Zakon o koncesi jama*, Sl u`beni gl asni k RS br. 20/97 i 25/97. Rani ji *Zakon o op{ t im uslovima za davawe koncesi ja st rani m licima u Republici Srbiji* (Sl u`beni gl asni k RS br. 6/90) ni je dozvoqavao koncesi je od strane lokal ne samouprave.

Lokalne samouprave kot i raj u na berzi (svojevr sni signal uspe{nosti rada organa jedni ce lokalne samouprave) kao i mogu}nost da jedi ni ca lokalne samouprave mo`e svoji m sl obodni m sredstvi ma da se pojavquje na sekundarnom fi nansijskom tr`i {tu. Pri hvatawem ove novi ne jedi ni ca lokalne samouprave mo`e do}i u pozi ci ju da na svoja sl obodna sredstva ne o-eku je samo (skroman) pri hod po osnovu kamate na deponovana sredstva ve} mnogo ozbi qni je pri hode koje donosi akti vno i pl odotvorno u-estvovawe na sekundarni m fi nansijski m tr`i {ti ma.

Kod javnog zadu`i vawa vaqa ra-unati sa brojni m ri zi ci ma. Re- je o vi si ni javnog zajma, wegovoj nameni , garanci jama, ri zi ku povra}aja, osnova zadu`i vawa i sli -no. S toga je Nacrtom zakona o buxetskom sistemu (nalazi se na javnoj raspravi , a usvajawe se o-eku je krajem godi ne) ta-no predvi leno za koje se namene i pod koji m usl ovi ma lokalne zajedni ce mogu da javno zadu`e. Tako se u Nacrtu navedenog zakona (-l. 57) navodi da se „lokalne zajedni ce mogu zadu`i vati samo u del u kapi tal ni h ul agawa u buxetu, kod doma}i h i i nostrani h poveri la- ca, radi fi nansi rawa kapi tal ni h i nvesti ci oni h radova, koji moraju bi ti u skl adu sa kri teri jumi ma, regul i sani m odgovaraju}om uredbom Vlade“. I znos zadu`i vawa se utvr |uje u skl adu sa mogu}nosti ma lokal ni h vl asti , „da iz sopstveni h pri hoda, fi nansi raju otpl atu gl avni ce i kamate“. Tako |e, i znos zadu`i vawa, „bi lo kratkoro-nog i li dugoro-nog za kapi tal ne i nvesti ci je, u bilo kom trenutku u toku fi skal ne godi ne ne mo`e prel azi ti 20% ukupni h ostvareni h pri hoda buxeta lokal ni h vl asti u prethodnoj godi ni “.

U ovu grupu i zvorni h javni h pri hoda se ukqu-uju i eventual ni pri hodi lokalne samouprave u pri vredni m i nepri vredni m akti vnosti - ma (na pri mer uspe{no posl ovawe op{ ti nski h javni h preduze}a odnosno vi { ak pri hoda nad rashodi ma op{ ti nski h javni h preduze}a), pri vatno- javni m partnerstvi ma i sli -no. Ovde vaqa ukqu-i ti posebno pri hode koje mo`e lokal na samouprava da ostvari po osnovu podsti cawa razvoja mal i h i sredwi h preduze}a. Tako |e, u ovu grupu pri hoda vaqa ukqu-i ti i jedan ni z tradi ci onal no „i zvorni h“ pri hoda lokalne zajedni ce -i ji je bi l ansni e f ekat u ve}i ni sl u-ajeva te{ ko predvi di v, a koji se skoro redovno javquaju. Re- je o pri hodi ma od prodaje pokretni h stvari u dr` avnoj svoji ni koje kori ste lokal ni organi , pri hodi ma od nov-ani h kazni i zre-eni h u prekr{ ajnom postupku za prekr{ aje propi sane aktom skup{ ti ne op{ ti ne, kao i oduzeta i movi nska kori st u tom postupku, pri hodi koje svojom akti vno{ }u ostvare op{ ti nski organi i organi- zaci je i sli -no. Me |u ovi m pri hodi ma je i veoma i zvestan, bi l ansno zna-ajan pri hod lokalne zajedni ce † pri hod od davawa u zakup, odnosno

na kori { }ewe nepokretnosti u dr` avnoj svoji ni koje kori sti op{ ti na, grad, odnosno grad Beograd, ustanova i druga organi zaci ja -i ji je osni - va- op{ ti na, grad, odnosno grad Beograd. Za pojedine l okalne zajedni ce pri hod ove vrste je jedan od najzna-ajni ji h i najva` ni ji h, posebno u grad- ski m op{ ti nama.

2.2.2. Ustupqeni pri hodi

U odnosu na dosada{ wu praksu, broj i bi l ansni zna-aj ustupqeni h sredstava se, dodu{ e ne mnogo, smawuje. Zapravo, wi hov zna-aj je naj- pre u di rektnoj vezi sa povereni m funkci jama Republ i ke jedi ni cama l okalne samouprave i ne{ to mawe u funkci ji mehani zma fi nansi jskog i zrawnawa. Ova grupa javni h pri hoda sadr` i, bi l ansno posmatrano, ambi val entne javne pri hode. Tu su najpre tri bi l ansno izda{ na javna pri hoda Republ i ke (porez na dohodak gra| ana, porez na promet i porez na i movi nu) i grupa od nekol i ko, sa stanovi { ta Republ i ke (al i ne i sa stanovi { ta jedi ni ce l okalne samouprave), bi l ansno margi nal ni h javni h pri hoda (naknade za kori { }ewe dobara od op{ teg i nteresa) kao i bora- vi { na taksa.

Kada se radi o porezu na dohodak gra| ana, vaqa kazati da je re- o ve}em broju poreza na pojedine pri hode gra| ana koji po navedeni m zakonski m re{ ewi ma treba da pri padnu l okal noj zajedni ci . Re- je o sl ede}i m porezi ma:

1. porez na pri hode od poqopri vrede i { umarstva,
2. porez na pri hode od samostal ne del atnosti ,
3. porez na pri hode od nepokretnosti ,
4. porez na pri hode od davawa u zakup pokretni h stvari ,
5. porez na dobi tke od i gara na sre}u,
6. porez na pri hode od osi gurawa,
7. deo poreza na zaradu (ta- an i znos se utvr |uje posebni m zakonom) i
8. ostal e pri hode u skl adu sa zkonom.

Navedeni pri hodi (osi m pri hoda od poreza na zaradu) pri padaju u potpunosti l okal noj zajedni ci na -i joj se teri tori ji ostvare. Na wi ho- vo utvr |i wawe i ubi rawe l okal na zajedni ca mo` e ef i kasno da uti -e, u saradwi sa organi ma Republ i -ke uprave javni h pri hoda. Budu}i da je re- o javni m pri hodi ma koji su l ako uo-qi vi ceni se da je zai nteresovanost l okalne zajedni ce zna-ajna. Bi l ansni zna-aj navedeni h poreza je l ako utvr di ti .

Me|u porezi ma koji poga|aju pri hode gra|ana vaqa navesti i novi poreski obl i k koji je uveden nedavno real i zovani m promenama. Re- je o porezu na pl atni fond koji zamewuje rani je postoje}u naknadu za kori { }ewe komunal ni h dobara od op{ teg i teresa i dopri nos za fond sol i darne stambene i zgradwe. Ovaj porez se pl a}a po stopi koja ne mo` e bi ti ve}a od 3,5%, s ti m { to jedan deo pri pada buxetu op{ ti ne, a drugi deo (mawi) je namewen zavr{ avawu programa usmerene stambene i zgradwe na teri toriji lokal ne zajedni ce. Razmere ove podel e pri hoda odre|uje skup{ ti na lokal ne zajedni ce svojom odl ukom.

Me|u ustupqeni m pri hodi ma posebno mesto zauzi maju porezi na i movi nu. Lokal noj zajedni ci se ustupaju u potpunosti pri hodi od:

1. poreza na i movi nu,
2. poreza na nasl e|e i pokl on, i
3. poreza na prenos apsolutni h prava.

U pi tawu su porezi ~i ja je osnovi ca nemobi l na a ~iji je bi l ansni zna-aj ambi val entan. Nai me, mo` e se veoma preci zno i ta-no odredi ti pri hod od poreza na i movi nu (u stati ci) budu}i da je u pi tawu kl asi ~ni peri odi ~ni porez na i movi nu (pl a}a se redovno tromese-no), wegov bi - l ansni zna-aj za lokal nu zajedni cu je stabi lan i mo` e bi ti zna-ajan. Nasuprot tome, bi l ansni zna-aj ostal i h i movi nski poreza (kl asi ~ni neperi odi ~ni porezi na i movi nu) je te{ ko predvi di v, i ako ne mora da bude bezna-ajan za lokal nu zajedni cu, posebno porez na prenos apsolutni h prava. Vaqa re}i da navedeni i movi nski porezi , zajedno sa porezi ma na pri hode od i movi ne (na zakup nepokretne i pokretne i movi ne) tradi - ci onal no pri padaju jedi ni cama lokal ne samouprave.

Lokal noj zajedni ci se tako|e ustupa i odgovaraju}i deo pri hoda od poreza na promet proi zvoda i usl uga. Prepu{ tawe del a pri hoda od naji zda{ ni jeg poreskog obl i ka, poreza na promet, je prevashodno u funk - ci ji fi nansi jskog i zrawnawa. Po Nacrtu zakona o lokal noj samoupravi o-ekuje se da se lokal noj samoupravi ustupe i pri hodi od poreza na promet proi zvoda i usl uga i to:

1. deo poreza na promet proi zvoda i usl uga odre|enog za fi nan - si rawe javni h rashoda u Republ i ci , ostvarenog na teri toriji op{ ti ne, osi m poreza na promet proi zvoda ostvarenog pri uvozu (ta-an i znos se utvr |uje posebni m zakonom koji se donosi svake godi ne),

2. 8% poreza na promet proi zvoda i usl uga odre|enog za fi nan - si rawe javni h rashoda Republ i ke, ostvarenog na teri toriji op{ ti ne,

3. 10% poreza na promet proi zvoda i usl uga odre|enog za fi nan - si rawe javni h rashoda Republ i ke, ostvarenog na teri toriji grada, i

4. 15% poreza na promet proizvoda i usluga određenog za finansijske javne rashode Republike, ostvarenog na teritoriji grada Beograda.

Jedan broj naknada za korišćenje dobara od općeg interesa Republika ustupa lokalnoj samoupravi. U pitavju su sledeće vrste naknada od općeg interesa:

1. deo naknade za korišćenje mišerovih siroviha,
2. deo naknade za izgradnju, održavanje i korišćenje lokalnih puteva,
3. deo naknade za korišćenje {uma i {umskog zemljišta kada se daje za ispašu,
4. deo naknade za korišćenje {umskog zemljišta kada se daje u zakup, i
5. deo naknade za promenu namene poćopri vrednog zemljišta.

Bilansni značaj navedenih ustupćenih naknada je uglavnom u skroman, no za pojedine lokalne zajednice može biti posebno značajan (posebno naknada za korišćenje mišerovih siroviha i za korišćenje {umskog zemljišta).

Konačno, međustupćenim prihodima se nalazi i boravišna taksa koju Republika u celosti ustupa lokalnoj samoupravi.

2.2.3. Dopunska sredstva

Finansijsko izravnawe između Republike i jedinica lokalne samouprave koje su ekonomski slabije, nerazvijene i mawe (po teritoriji i po broju stanovnika) i koje prema tome imaju slabiji fiskalni kapacitet, se rešavaju instiucijom dopunskih sredstava. Vaćaređi da je instiucija dopunskih sredstava u Nacrtu zakona postavćena na nešto drugačije osnove nego što je to bilo do sada. Naime, dosadawa rešewao višini dopunskih sredstava koja su davana pojedini m lokalnim zajednicama su bila utemećena krićerijumima koji su bili u zakonu definisani. Sada je to izostalo iz razloga koji su nepoznati. Ostao je samo stav da se općtini koja ne ostvari sredstva u skladu sa ovim zakonom, iz bućeta Republike obezbeđuju sredstva srazmerno do višine ostvarenih prihoda bućeta Republike. Kako i koliko, tećko je iz navedene formulacije razumeti.

2.3. Bilansi rawe ni voa pot ro{ we lokal ni h zajedni ca

Godi { wi obi m sredstava po pojedini m op{ ti nama se utvr |uje u skladu sa op{ tim bilansom javnih prihoda i javnih rashoda, polaze}i pre svega od kriterijuma: (1) veli -i ne teritoriji op{ tine, (2) broja stanovnika, (3) broja odelova osnovnih i srednjih { kola, (4) broja dece obuhva}ene dru{ tvenom brigom o deci i (5) razvijenosti lokalne zajednice. Prakti -no, navedenim mehanizmom je zadr` ano ograni -avawe visine buxetskih prihoda svake lokalne zajednice, kao nu` no zl o ali i potreba, u skladu kako sa ukupnom ekonomskom snagom Republi ke tako i sa wenom odgovorno{ }u za fi nansi rawe nekog mi ni mal nog obi ma javnih rashoda na ni vou lokalne samouprave.¹⁷

2.4. Raspodela prihoda u gradskoj zajednici op{ t ina

Uva` avaju}i -i weni cu da gradovi , a naro -i to grad Beograd, imaju poseban zna -aj i posebne ve}e f unkcije ovim zakonom se predl a` e wihovo dodatno u -e{ }e u ostvarenim pri hodi ma od poreza na promet na wihovim teritorijama. Ovim potezom se istovremeno re{ ava trajno problem tzv. beogradske takse ali i zahtevi drugi h gradova sa uvo |ewem na wihovoj teritoriji i ste takse.

Statutom grada se, me |utim, utvr |uje koji prihodi pripadaju gradu, a koji jedini ci lokalne samouprave u wegovom sastavu. U pitawu je veoma ozbi qan i del i katan problem koji se mo` e pol i val entno re{ avati , ali uvek sa brojnim nei zbe` ni m mawkavosti ma i nezadovoljni m stranama. Na` al ost, me |unarodna i skustva ni su ohrabruju}a, kao ni do sada{ wa i skustva Beograda i Novog Sada.

III ZAKQU ^NA RAZMATRAWA

Dosada{ wa veoma i zra` ena fi skal na central i zaci ja i fi nansi -jska nesamostalnost lokalnih zajedni ca i daqe opstaje, vaqa re}i -i sti ne radi , u ne{ to mawem obi mu nego do sada. Ponu |eni m re{ ewi ma se, me |utim, -i ne prvi va` ni koraci da se poja -a fi skal no -fi nansi jska pozici ja lokalne samouprave i da se usmeri ka re{ ewi ma koja su i ma -nentna zemqama tr` i { ne orijentacije. To se -i ni ja -awem pozici je

¹⁷ Videti *Zakon o obimu sredstava i u -e{ }u op{ t ina i gradova u porezu na promet u 2001. godini*, Sl u` beni gl asni k RS. 22/01.

izvornih prihoda, { irewem kruga nefi skalnih javnih prihoda i posebno ja-awem mesta i uloge lokalne zajednice u postupku utvr|ivawa i naplate javnih prihoda. Bi tna pretpostavka za daqe poja-awe fi skalnofi nansijske pozicije lokalne zajednice jeste demokratizacija zemqe, ure|ewe lokalnih zajednica na savremenim, decentralizovanim, na-elima, u skladu sa na{om tradicijom i evropskom poveqom o lokalnoj samoupravi .

EKONOMSKI ASPEKTI UPRAVQAWA LOKALNOM ZAJEDI NI COM: KA POVEJ AWU EKONOMSKE EFI KASNOSTI

1. UVOD

Krajem 2001. godi ne lokal ne vlasti u gradovi ma i op{ ti nama Srbi je i maju veoma mala ovl a{ }ewa, naro~i to u pore|ewu sa ovl a{ }e-wi ma koja su imala do pre desetak godi na, odnosno krajem 1980-tih godi na. To je posl edi ca neumerene central izaci je koju je sprovel a vl ast Mi lo{ evi }a i wegove SPS. Prakti ~no, ovl a{ }ewa lokal ni h vl asti se svode na obl ast komunal ni h del atnosti (pru` awa komunal ni h usl uga) i upravqawa f ondom gradskog gra|evi nskog zemqi { ta.

Obe ove del atnosti pokazale su se kao prili ~no nezahval ne. Komunal ne del atnosti su bile u svojevrstnoj kri zi i pre po~etka te{ ke pri vredne recesi je koja je zahvati la na{ u zemqu. Danas je malo ko zadovoqan stawem u komunal ni m del atnosti ma, odnosno postoje}i m na~i nom pru` awa komunal ni h usl uga. Ni su zadovoqni ni potro{ a~i (kori sni ci komunal ni h usl uga), ni javna komunal na preduze}a koja pru` aju te usl uge, ni ti lokal ne vlasti koje su odgovorne za pru` awe komunal ni h usl uga, kao del a organi zovawa ` i vota lokal ne zajedni ce. Si i ~no je i u obl asti upravqawa gradski m gra|evi nski m zemqi { tem.

I zgl eda kao da se stvori o za~arani uzro~no-posl edi ~ni lanac, unutar koga ni ko ni je zadovoqan i iz koga se, na prvi pogled, ne mo` e i za}i . Potro{ a~i se ` ale na nedovoqnu i nekvali tetnu ponudu komunal ni h usl uga. U uslovi ma nedovoqne kupovne mo}i stanovni { tva i zazvane dugotrajnom privrednom kri zom u zemqi , cene komunal ni h usl uga su ni ske, a stepen wi hove napl ate je nezadovoqavaju}i . Sve to dovodi do ni skih, odnosno nedovoqnih pri hoda javni h komunal ni h preduze}a, { to uzrokuje wi hove f inansijske gubi tke, a to dovodi do

¹ Centar za li beral no-demokratske studi je, Pravni fakul tet Beograd

nedostatka sredstava nameweni h fi nansi rawu i investici onog odr` a-
wawa, kao i i nvesti ci ja u zamenu i razvoj. Topi se kapi tal javni h komu-
nal ni h preduze}a, wi hova oprema je sve stari ja i stari ja, ne { i re se
wi hovi kapaci teti , pa nemi novno dol azi do nedovoqne i nekval i tetne
ponude komunal ni h usl uga, na koju se potro{ a-i ` al e.

Osnovna pi tawa gl ase: na kom mestu prese}i ovaj za-arani l anac
i na koji na-i n to u-i ni ti ? Za odgovor na ovo pi tawe treba potra` i ti
razl og za f ormi rawe ovog, na prvi pogl ed, za-aranog l anca. Osnovni
razl og za sve ono { to se nal azi u tom l anc u, u wemu se i ne pomi we: ne-
ef i kasnost al okaci je resursa, odnosno ekonomska neef i kasnost javni h
komunal ni h preduze}a u Srbi ji .

Sli -an l anac javqa se i pri kori { }ewu gradskog gra|evi nskog
zemqi { ta. Zemqi { te se kori sni ci ma arbi trarno dodequje, napl a}uju
se tro{ kovi wegovog pri premawa i opremawa, koji su, u najve}em broju
sl u-ajeva, i suvi { e visoki . Nasuprot tome, ne napl a}uje se cena ze-
mqi { ta kao resursa, odnosno cena wegovog kori { }ewa. Lokal ne vl asti
su nezadovoqne, budu}i da ostaju uskra}ene za i znos pri hoda od ustupawa
gradskog gra|evi nskog zemqi { ta, -i ji su jo{ uvek *de facto* vl asni k, a
i nvesti tori su nezadovoqni , budu}i da pl a}aju vi soke naknade za ure-
|ewe gra|evi nskog zemqi { ta.

I u ovom sl u-aju se ne pomi we osnovni razl og obostranog nezado-
voqstva: arbi trarnosti u procesu al okaci je gradskog gra|evi nskog
zemqi { ta i nepostojawe wegovog tr` i { ta, odnosno -i weni ca da se ne
mogu donosi ti sl obodne posl ovne odl uke unutar tr` i { nog okvi ra. I u
ovom sl u-aju kqu-no pi tawe gl asi : kako poboq{ ati stawe stvari koji m
su svi nezadovoqni ?

2. POSTOJE] E STAWE: ZAKONSKI OKVI RI I NASLE\ ENO STAWE

Da bi se ponudi li i odgovori na navedena pi tawa, potrebno je
ukazati na osnovne uzroke ovakvog stawa stvari . Prvi i najzna-ajni ji
uzrok je postoje}i i nsti tucional ni , odnosno zakonski okvi r. Ovaj
zakonski okvi r je veoma sli -an onom iz peri oda samoupravnog soci -
jal i zma † nema vel i ki h razl i ka. I ako su, tokom 1990-ti h godi na, done-
seni novi zakoni (Zakon o komunal ni m del atnosti ma i Zakon o gra|e-
vi nskom zemq{ tu, na pri mer), oni u osnovi sadr` e i denti -na re{ ewa
kao i zakoni i z vremena samoupravnog soci jal i zma. Koncepti ja, odnosno
duh zakona su nepromeweni . Zakonska ref orma u Srbi ji napreduje rel a-

ti vno sporo, a navedene oblasti nemaju prioriteta, tako da još uvek nisu doneseni novi zakoni. Ipak, postojeći zakoni omogućavaju sprovođenje reforme koja bi donekle povećala efikasnost poslovanja javnih komunalnih preduzeća, odnosno efikasnost obavljanja komunalnih delatnosti, kao i povećala efikasnost korišćenja gradskog građevinskog zemljišta.

Obavljanje komunalnih delatnosti u Srbiji je uisključivo nadležnost javnih komunalnih preduzeća. Ova preduzeća praktično imaju monopol na obavljanje svih komunalnih delatnosti. Pri tome, osim javnih komunalnih preduzeća su lokalne zajednice (gradovi ili opštine), što im, putem postavljanih upravnih odbora preduzeća, makar formalno, daje dominantan položaj u upravljanju tim preduzećima. Međutim, kapital javnih komunalnih preduzeća uisključivo je u vlasništvu države (Republike), pa je čak i deo imovine tih preduzeća u državnom vlasništvu. Ovakvo rešenje je nelogično, budući da, formalno posmatrano, vlasnik kapitala nema pravo upravljanja preduzećem. Na prvi pogled, izgleda kao da je republička vlast u izrazito nepovoljnom položaju. Praksa, međutim, pokazuje da su republičke vlasti u prethodnom periodu nailazile na prevaziđene hendikepe.

Iako su postojeća javna komunalna preduzeća u Srbiji, formalno posmatrano, preduzeća, gotovo da se ne primenjuje suštinska razlika u odnosu na komunalne radne organizacije, koje su postojale sve do početka 1990-tih godina. Postojeća preduzeća se ne ponašaju komercijalno, ne postoje podsticaji za obavljanje troškova i ona, po svom ekonomskom ponašanju, više liče na deo državne uprave nego na samostalna preduzeća. Često se kao primer hvaljivog poslovanja navodi zahtev javnog interesa, a da pri tome taj javni interes nije precizno definisan. Zbog toga i ne postoji njihova ekonomska neefikasnost. Usled pogoršanja opšte privredne situacije, pada životnog standarda stanovništva i pada realnih cena komunalnih usluga, odnosno prihoda javnih komunalnih preduzeća, ta efikasnost je u nekim slučajevima i niža nego što je bila pre dvadeset godina (povećani gubici vode na mreži, na primer).

Javna komunalna preduzeća, koja su u Srbiji uvek lokalna preduzeća (obavljaju svoju delatnost samo na području jednog grada, odnosno opštine), imaju monopol na obavljanje svoje delatnosti na svom području. Nema konkurencije, posredne ili neposredne, pa čak ni potencijalne, tako da nema ni podsticaja za povećanje ekonomske efikasnosti, odnosno podsticaja za poboljšanje kvaliteta komunalnih usluga.

Nadaće, javna komunalna preduzeća u Srbiji su vertikalno integrisani konglomerati. Pored svoje osnovne delatnosti, ova preduzeća obavljaju i -itativnih pomoćnih, odnosno komercijalnih delatnosti. Dakle, oni delatnosti koje su, po svojoj prirodi, potpuno konkurentne, ali se, usled postojećeg institucionalnog aranžmana, umesto na slobodnom tržištu, obavljaju u uslovima administrativnog monopola. U velikom broju slučajeva, jedno preduzeće obavlja i raznorodne komunalne delatnosti, koje, po svojim tehnološkim i ekonomskim karakteristikama, nemaju ništa zajedničko jedna sa drugom. To dovodi do tzv. internog subvencionisanja, tj. prelivava prihoda između različitih delatnosti, što onemogućava solidnu poslovnu kalkulaciju i umanjuje ekonomsku efikasnost.

Cene komunalnih usluga su kontrolisane, pri čemu je kontrola dugo vremena bila dvostepena. Nove cene predlaže javno komunalno preduzeće, odnosno njegov upravni odbor, a predloženu cenu odobrava osnivač, tj. njegovi izvršni organi (gradske, odnosno opštinske vlasti). Onda je na scenu stupala Republika, odnosno Vlada Srbije, koja je davala ili nije davala saglasnost na već odobrene cene. Do prošlogodišnje promene vlasti u Srbiji, pravna osnova za ovakav postupak, odnosno za Vladinu kontrolu cena komunalnih usluga, nalazila se u Uredbi o merama za sprečavanje i otklanjanje poremećaja na tržištima i zaštitu od zloupotrebe monopolnog položaja (Službeni glasnik RS 8/95). Upravo je ovo bio ključni formalni (pravni) mehanizam koji je Republika uticala na poslovanje javnih komunalnih preduzeća. Budući da je početkom oktobra 2000. godine ukinuta navedena Uredba (na osnovu Uredbe o prestanku važenja Uredbe..., Službeni glasnik RS, 36/00), Vlada Srbije od tada višestruko je promenila pravnu osnovu za davanje intervencija. Zanimljivo je da je u dosad jedinom slučaju sukoba gradskih (lokalnih) i republičkih vlasti (sukob Beograda i Republike oko cena grejawa avgusta 2001. godine), kao pravna osnova za kontrolu cena komunalnih usluga poslužio Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa (Službeni glasnik RS, 25/00), i ako taj Zakon nikada ni su primenivali prethodne vlasti u Srbiji koje su ga i donele.

Sama procedura formiranja, odnosno promene cene, veoma je netransparentna i ne postoje formalne procedure, pa se sve svodi na neformalno pregovaranje u kome politički moment ima najveću težinu. Pregovarača pozicija (snaga) zainteresovanih strana zavisi od njihovog političkog uticaja. Postojeća politička konstelacija dovela je do depresivnih cena komunalnih usluga, koje u velikoj veći ni

slu-ajeva, ne mogu da obezbede pokrivanje operativnih troškova i amortizacije, tako da javna komunalna preduzeća postaju uz finansijski gubi tak.

Investicije u nove komunalne objekte finansiraju se i skqu-ivo iz javnih izvora, buxeta lokalnih zajednica, ili specijalizovanih lokalnih (gradskih ili opštinskih) fondova, tako da razvoj komunalnih delatnosti zavisi od javnih prihoda lokalnih zajednica i njihove raspodele. Budući da su ovi prihodi drastično opali tokom poslednjih desetak godina, investicije su znatno umawewe. Praktično ne postoje institucionalne mogućnosti za angažovanje drugih izvora sredstava za investiranje, tako da pad lokalnih javnih prihoda ne može da se kompenzuje, već neminovno dovodi do pada investicija i usporavanja razvoja komunalnih delatnosti. Strane donacije u poslednjih godinu dana samo su omogućile umereno poboćawe na ovom planu. Naravno, iznos stranih donacija nije dovoljan da bi se iz njih finansirale investicije u daqi razvoj komunalnih delatnosti u Srbiji.

Dugogodišvi kumulirani finansijski gubici javnih komunalnih preduzeća, odnosno njihovo otpisivanje, doveli su do značajnog umawewa efektivne amortizacije, tako da nedostaju sredstva za finansiiranje investicija u zamenu. Postrojenje tehničkih komunalnih sistema, odnosno osnovna sredstva javnih komunalnih preduzeća, sve su u gorem stawu, pouzdanost njihovog rada sve je mawa, efektni kapaciteti opadaju, a sve je veći deficit sredstava potrebnih za realizaciju investicija u zamenu. Nedostatak javnih investicija u nove komunalne objekte, odnosno investicija u razvoj komunalnih delatnosti, dovodi do sve veće razlike između tražve za komunalnim uslugama (narasle usled priliva stanovništva u Srbiju i depresivnih cena komunalnih usluga) i njihove ponude. Nestaju i ce vode su svakodnevene u nekim gradovima (naročito u letnjem periodu), odnosno je proređeno, javna higijena je na sve niže nivou i td. Neka poboćawa su primena posledie oktobra 2000. godine, ali su ta poboćawa pre svega posledića priliva strane pomoći. Tu se, dakle, ne radi o reformi komunalnih delatnosti, već o kratkoročnom poboćawu usled priliva novih sredstava.

Za opisivanje postojećeg stawa u komunalnim delatnostima u Srbiji kqu-na re- je monopol. Ne postoji komunalna delatnost u kojoj se ne javqa monopol javnog komunalnog preduzeća. I ako je u nekim slu-ajevima, poput tzv. mrežnih komunalnih delatnosti, odnosno vrstih prirodnih monopola (vodosnabdevawe i kanalizacija, daqi nsko grejawe, na primer), takav monopol ekonomski opravdan (bar na-el no posmatrano), tako ne{ to se ne odnosi na ostale komunalne delatnosti.

Dakle, u svim komunalnim delatnostima koje nisu mrežne, osnovni pravac reforme obavljanja tih delatnosti treba da bude uspostavljanje konkurencije. Ukoliko nije moguće, odnosno ekonomski opravdano, uspostaviti slobodnu konkurenciju višeg preduzeća na tržištu, treba uspostaviti konkurenciju višeg preduzeća za tržište, odnosno za ekskluzivna prava obavljanja određene komunalne delatnosti na datom tržištu.

Monopol je kvantitativno zaopisivanje stava u dodečivaju gradskog građevinskog zemljišta. Ovog puta monopol je u rukama lokalnih vlasti koje arbitrarно određuju kome i pod kojim uslovima trajno da ustupe to zemljište na korišćenje. Na taj način se onemogućava konkurencija na strani tražnje, tj. potencijalni korisnici gradskog građevinskog zemljišta ne mogu slobodno da konkurišu jedan drugom za dobijanje zemljišta radi realizacije svoje investicije.

U ovom trenutku kvantitativno kratkoročnih aktivnosti glasi: šta može da se uradi u postojećem zakonskom okviru? Pored toga, veoma je važno i pitanje na koji način mewati zakonski okvir, kako bi se mogla primeniti sva moderna rešenja na planu uvođenja konkurencije i, potom, primeniti je komunalnih delatnosti i gradskog građevinskog zemljišta, a sve u cilju uvođenja ekonomske efikasnosti upotrebe ovih resursa.

3. KRATKOROŽNE PROMENE: REFORMA U POSTOJEĆEM ZAKONOMSKOM OKVIRU

Pobeda demokratskih političkih snaga na decembarskim izborima 2000. godine i formiranje nove Narodne skupštine Republike Srbije (januar 2001. godine) otvara mogućnost za sveobuhvatnu institucionalnu reformu komunalnih delatnosti i gazdovanje gradskim građevinskim zemljištem. Prvi korak te reforme predstavljaju promena zakonske regulative. Pri tome treba voditi računa o nekoliko kvantitativnih zakona:

- Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa (Sl. Glasnik RS 25/00);
- Zakon o komunalnim delatnostima (Sl. Glasnik RS 16/97);
- Zakon o sredstvima u svojni Republike Srbije (Sl. Glasnik RS 53/95);
- Zakon o koncesijama (Sl. Glasnik RS 20/97);
- Zakon o građevinskom zemljištu (Sl. Glasnik RS 44/95).

Ne treba, me|uti m, o~eki vati da }e ovakva zakonodavna ref orma bi ti veoma brza. Nai me, u Srbiji je potrebno promeniti ~i tav ni z ako na, a neki od wi h su, poput Zakona o pri vati zaci ji , pri ori tetni u odnosu na navedene zakone, relevantne za reformu komunal ni h del atnosti i gazdovawe gradski m gra |evi nski m zemqi { tem. Usled vel i kog obi ma posl a, ve} se pokazal a svojevrсна zagu{ enost Narodne skup{ ti ne, kao najvi { eg zakonodavnog tel a, pra}ena opstrukci jom opozi ci oni h pol i ti ~ki h parti ja. Za dobru zakonodavnu reformu u ovoj obl asti potrebno je promeniti i neke od odredaba postoje}eg Ustava Srbije, na pri mer odredbu koja ne dopu{ ta pri vatnu svoji nu nad gradski m gra |evi nski m zemqi { tem, a ustavne promene zahtevaju dosta vremena. Kona~no, po trebno je da se promene navedenog zakonodavstva dobro pri preme i osmi sl e, kako se zakonodavna ref orma u ovi m obl asti ma ne bi kompro mi toval a kasni ji m brojni m i zmena zakona.

Uzi maju}i sve navedeno u obzi r, reformi komunal ni h del atno sti, odnosno reformi gazdovawa gradski m gra |evi nski m zemqi { tem, mo` e se, na kratak rok, pri stupi ti i u okvi ru postoje}eg zakonodavstva. Nai me, i ako je postoje}e zakonodavstvo zastarel o i veoma kruto, i pak postoji prostor za reformu komunal ni h del atnosti, odnosno gazdovawa gradski m gra |evi nski m zemqi { tem, koje jo{ uvek spadaju u nadl e` nost l okal ni h vl asti . U daqem tekstu i denti f i kova}e se el ementi i strategi ja ti h reformi . Neke od ti h reformi mogu da se sprovedu bez promene postoje}eg zakonodavstva. Dovoqno je da se promene op{ ti nske odl uke o na~i nu obavqawa komunal ni h del atnosti, odnosno odl uke o na~i nu dodeqi vawa gradskog gra |evi nskog zemqi { ta. I pak, neophodno je da se za ovo obezbedi sagl asnost republ i ~ki h vl asti, odnosno neposredna sa radwa l okal ni h i republ i ~ki h vl asti na ovom posl u. Pored toga, potrebno je da se suspenduje va` e}i Zakon o javni m preduze}i ma i obavqawu del atnosti od op{ teg i nteresa. Budu}i da se pomenuti Zakon ni je ni pri mewi vao od wegovog dono{ ewa, ~i ni se da takva suspenzi ja ne}e predstavqati vel i ki pravni, odosno pol i ti ~ki probl em.

3.1. Kratkoro~ne promene: mre` ne komunal ne del atnosti

Mre` ne komunal ne del atnosti (vodosnabdevawe i kanal i zaci ja, daqi nsko grejawe i distri buci ja gasa) su one del atnosti koje ekono mi sti nazi vaju pri rodni m monopol i ma i za koje je ekonomski opravdano da i h obavqwa samo jedno preduze}e. Pored toga, u ovi m del atnosti ma je veoma te{ ko, prakti ~no nemogu}e, uspostaviti del otvornu konku

renciju vi { e proizvo|a-a za odre|eno podru-je. Zbog toga se u ovi m si tuacijama uspostavqaju ~vrsti monopoli, bilo da je monopolista u javnoj svojini, ili se radi o ekonomski regulisanom privatnom monopolisti. [tavi { e, postoje}i Zakon o komunalnim delatnostima ne dopu{ ta poveravawe ovih delatnosti i predvi|a da moraju da ih obavqaju javna komunalna preduze}a.

Stoga se kratkoro-na reforma ovih komunalnih delatnosti prakti~no svodi na reformu poslova postoje}ih javnih komunalnih preduze}a, odnosno uve}awe njihove ekonomske efikasnosti. Tu se javqa nekoliko potencijalnih mogućnosti:

- sporazum o rezultati ma;
- ugovor o upravqawu;
- ugovarawe usluga;
- privatizacija kapitala (preduze}a).

Sporazum o rezultati ma ne zahteva ni kakve promene zakonske, ~ak ni podzakonske regulative, pa ponekad ~ak ni postoje}ih odluka lokalnih vlasti. Ovakav sporazum skl apaju lokalne vlasi i postoje}e poslovodno rukovodstvo javnih komunalnih preduze}a (bez obzira kada je postavqeno). Veoma dobra kombinacija je da se novo rukovodstvo postavqa uz potpisi vawe sporazuma o rezultati ma. Predmet sporazuma su o-ekivani poslovni rezultati, nagrada za postizawe tih rezultata, kao i kazna za njihovo neispuwewe. Poslovni rezultati mogu da se specifikuju kao finansijski rezultati (iznos profita, odnosno gubitaka, ili stepen naplate potra`ivawa, na primer), ili kao odre|eni tehni~ki rezultati (umawewe gubitaka na vodovodnoj mre`i, uve}awe broja prikqu~aka, redovnost vodosnabdevawa itd.). Iskustvo je pokazalo da je boqe da se koriste tehni~ki i ndikatori, mada je mogu}a i njihova kombinacija sa finansijskim rezultati ma (indikatori ma). Bez obzira na to, o-ekivani rezultati moraju biti veoma precizno definisani, isto kao i nagrada za njihovo ispuwewe, odnosno kazna za njihovo neispuwewe. Uobi~ajeno je da se sporazum o rezultati ma skl apana odre|eno vreme (naj-e{ }e 1-3 godine), uz mogućnost wegovog produ`awawa.

Pove}awe efikasnosti obavqawa komunalnih delatnosti mo`e da se postigne tako { to se upravqawe javnim komunalnim preduze}i ma prepusti privatnim (fizi~kim ili pravnim) licima. Ovi se u javno komunalno preduze}e prakti~no uvodi privatni sektor, dodu{ e samo u segmentu upravqawa. Ugovorom o upravqawu javnim komunalnim preduze}em, nova, privatna uprava se obavezuje da }e postiji odre|ene cene,

precizno definišane poslovne rezultate. Pored toga, istim ugovorom se lokalna zajednica, odnosno lokalna vlast, obavezuje da će pri vatnoj upravi javnog komunalnog preduzeća obezbediti slobodu delovanja, a definiše se i na-in na koji će lokalne vlasti nagraditi tu upravu za ispušene ugovornih (ciljnih) rezultata. Uobičajeno je da se ugovori ove vrste sklapaju na period od tri do pet godina. Osnovna ideja pri mena ovog modela pri vati zaci je, odnosno institucionalnog rešenja je da se stvore podsticaji, u ovom slučaju u domenu upravljanja, za ekonomsku efikasnost u uslugama u kojima ne postoji privatna svojina nadkomunalnim preduzećem u mrežnim komunalnim delatnostima.

Javna komunalna preduzeća u Srbiji su veoma često organi zovana tako da, pored osnovne, komunalne delatnosti, obavljaju još i veliki broj pomoćnih delatnosti (aktivnosti). To se, na primer, odnosi na sve delatnosti (aktivnosti) vezane za održavanje postrojenja, podršku obavljanju osnovne delatnosti, kao i pružanje usluga zaposlenima u preduzeću. Veoma često je broj zaposlenih u ovim, pomoćnim delatnostima veći od broja zaposlenih u osnovnoj delatnosti javnog komunalnog preduzeća. Ne postoji ni kakva tehnološka, odnosno organizaciona potreba da se navedene pomoćne delatnosti obavljaju u okviru javnog komunalnog preduzeća. I zdvajanje pomoćnih delatnosti iz javnog komunalnog preduzeća predstavljaju jedan, možda i najznačajniji element fragmentacije, odnosno restrukturiranja tih preduzeća.

Shodno tome, počinje se da se određene pomoćne delatnosti (aktivnosti) i zdvoje iz poslovanja javnih komunalnih preduzeća i da se obavljaju izvan tih preduzeća, na osnovu ugovora o uslugama. Ugovor se sklapa između javnog komunalnog preduzeća, s jedne strane, i privatnog preduzeća (ili fizičnog lica) koje obavlja te usluge, s druge. U pomoćne delatnosti spadaju sve one funkcije koje nemaju specifičnosti komunalnih delatnosti, tako da se bez ograničenja mogu pružiti na osnovu tržišnih kriterijuma. Zbog toga se po pravilu i prepuštaju privatnim fizičkim ili pravnim licima. Time se pomoćne delatnosti obavljaju u potpuno različitom odnosu na osnovne. Budući da se radi o savremeno konkurentnim delatnostima, sva zainteresovana fizička i pravna lica konkurišu za obavljanje tih delatnosti, pa se ugovor o uslugama sklapa sa onima koji ponude najpovoljnije uslove, čime se uvećava ekonomska efikasnost.

Postojeći Zakon o komunalnim delatnostima dopušta mogućnost pri vati zaci je postojećeg državnog kapitala u javnim komunalnim preduzećima. Pri tome se ograničava iznos kapitala koji se može privatizovati na 49% ukupnog kapitala javnog komunalnog preduzeća. To

zna-i da potencijalni kupac javnog komunalnog preduze}a ne mo`e da ra-una na ve}inski vlasni {tvo. Usl ed nepreci zno def i ni sanog -l ana zakona, ve}inski pri vatno vlasni {tvo mo`e da se ostvari dokapi tal i -zaci jom, odnosno kombi naci jom dokapi tal i zaci je i prodaje. Mogu}e je, me|uti m, da bi u tom slu-aju neko od oni h koji su nepreci zno napi sal i zakon tvrdi o da je takva kapi tal na transakci ja u suprotnosti sa duhom Zakona. Budu}i da je vlasni {tvo kapi tal a javni h komunal ni h preduze}a jo{ uvek u rukama Republ i ke, malo je verovatno da bi ovakva transkaci ja mogl a da se obavi bez wenogu-e{ }a, odnosno ekspl i ci tne sagl asnosti sa bi lo kakvom kapi tal nom transakci jom ove vrste, {to uslovc}ava potrebu zajedni -ke akci je l okal ni h i republ i -ki h vl asti .

3.2. Kratkoro-ne promene: ostal e komunal ne del atnosti

Postoje}i Zakon o komunal ni m del atnosti ma dopu{ ta l okal ni m vl asti ma da, u slu-aju komunal ni h del atnosti koje ni su mre`ne, poveravaju posao, kako javni m komunal ni m preduze}i ma, tako i bi lo koji m drugi m preduze}i ma osposobqeni m za obavqawe komunal ni h del atnosti . Postoji nekol i ko model a poveravawa komunal ni h del atnosti . Dosada{ wa svetska i skustva, pre svega i skustva zemaqa u razvoju i zemaqa u tranziciji , pokazal a su da su relevantni slede}i modeli poveravawa posl a:

- ugovarawe posl a;
- dodeqi vawe fran{ i ze;
- koncesi ja;
- sl obodna konkurenci ja na tr` i {tu.

Ugovarawe posl a (*contracting out*) predstavqa aran`man u kome javno ili pri vatno komunal no preduze}e skl apa ugovor o obavqawu posl a sa l okal nom zajedni com, odnosno l okal ni m vl asti ma, od koji h ostvaruje i pri hode. Dakle, ugovorna obaveza javni h ili pri vatni h komunal ni h preduze}a je da obavqaju odre|enu komunal nu del atnosti , prema ugovorom odre|enom obi mu i kval i tetu, dok je ugovorna obaveza l okal ni h vl asti da pl a}aju doznake pri vatnom komunal nom preduze}u. Ugovori se skl apaju na unapred def i ni san peri od (1-5 godi na), a na osnovu konkursa na kome se bi ra najpovoqni ja ponuda. Po isteku predvi |enog peri oda ponovo se raspi suje konkurs, na kome se opet bi ra najpovoqni ja ponuda, bez obzi ra da li je postoje}e, ve} anga`ovano preduze}e, u-esni k novog konkursa. Kqu-ni kri teri jum na osnovu koga

se na konkursu bira najpovoljnija ponuda je iznos sredstava koje privatno preduzeće traži za obavljane određene komunalne usluge, tj. cena njegove usluge. S obzirom da se komunalna usluga naplaćuje od lokalnih vlasti, ugovarane posla može da se primeni i u slučaju individualne i kolektivne komunalne potrošnje, dakle praktično svih komunalnih delatnosti koje nisu mrežne po svom karakteru (pri kupovini smeća, održavanje javne higijene, održavanje zelenila, održavanje ulica i lokalnih puteva i td.).

I ako je moguće da lokalne vlasti za obavljane istog posla, tj. pružanje iste komunalne usluge na datom području, angažuju višestruke javne i lične privatne komunalne preduzeća, uobičajeno je, da se na jednom području, za obavljane jedne komunalne usluge, angažuje samo jedno komunalno preduzeće. Dobro sproveden konkurs, tj. delotvorna konkurencija višestruke komunalne preduzeća za dobijanje posla, omogućava stvaranje podsticaja i javnim i privatnim komunalnim preduzećima za ekonomsku efikasnost, pre svega iskazanu preko obaravanja troškova pružanja date komunalne usluge.

Dodečje franšize (*franchising*) je aranžman u kome lokalne vlasti dodečju pravo obavljanja određene komunalne delatnosti javnom i lične privatnom komunalnom preduzeću. Uobičajeno je da se radi o ekskluzivnom pravu obavljanja te delatnosti, odnosno pružanja određene komunalne usluge (tzv. administrativnog monopola), koje prati i pravo naplaćivanja te usluge od krajnjih korisnika. Franšiza se dodečjuje na unapred definiisan period (1-5 godina), a na osnovu konkursa na kome se bira najpovoljnija ponuda. Po isteku predviđenog perioda, ponovo se raspisuje konkurs za dodečje franšize, na kome se opet bira najpovoljnija ponuda, bez obzira da li je postojeće, već angažovano privatno komunalno preduzeće, učesnik novog konkursa. Kvalitetni kriterijum na osnovu koga se bira najpovoljnija ponuda potencijalnih franšizanta je iznos cene koje preduzeće traži za obavljane određene komunalne usluge, tj. cena usluge koju će da naplaćuje krajnjim korisnicima. S obzirom da se komunalna usluga naplaćuje od krajnjih korisnika, ugovarane posla može da se primeni iskjučivo u slučaju usluga individualne komunalne potrošnje (pri kupovini smeća, pogrebne usluge, pijanice, usluge javnog parkiranja i td.).

Koncesija (*concession*) je aranžman u kome država, odnosno lokalne vlasti (koncedent), predaju koncesionaru (privatnom koncesionom preduzeću) na upotrebu određena postrojenja za obavljane komunalne delatnosti, što uključuje i pravo obavljanja te delatnosti, odnosno ostvarivanje prihoda po tom osnovu. Obaveze koncesionara

prema lokalnim vlastima, odnosno državi ili lokalnoj zajednici, jesu da investira dodatni kapital i unapredi ta postrojewa (osnovna sredstva), koja se, po isteku koncesionog ugovora, vraćaju lokalnoj zajednici, kao i da državi, odnosno lokalnim vlastima, plati koncesionu naknadu za pravo obavljanja delatnosti. Tokom trajanja koncesije, koncesionar, tj. privatno komunalno preduzeće, obavlja komunalnu delatnost, tj. posluje, naplaćuje uslugu od kraweg korisnika, ili ostvaruje prihode na neki drugi način, i prihvata profit, čime otplaćuje uloženu investiciju. Trajanje koncesije mora da bude dovoljno dugačko da bi se koncesionaru omogućilo da otplati svoju investiciju, tako da koncesije retko kada traju kraće od 10 godina, a veoma često koncesioni ugovori traju i do 30 godina.

Posebnu i veoma rasprostranenu vrstu koncesije čine tzv. BOT aranžmani. Pri ovom aranžmanu, inicijalno ne postoje ni kakva osnovna sredstva (postrojewa), već ona nastaju investicijom privatnog komunalnog preduzeća, odnosno bilo kog privatnog pravnog lica koje je uložio ovaj aranžman. Koncesija, odnosno BOT aranžmani, pre svega su modeli privlačenja novog privatnog kapitala, odnosno mehanizam realizacije novih investicija, a ne modeli restrukturiranja postojećih javnih komunalnih preduzeća radi povećanja njihove ekonomske efikasnosti. Pored toga, postoje i Zakon o koncesijama, na čelo, predviđa da je koncedent i skupa i u Republiki, tako da je prostor za samostalno delovanje lokalnih vlasti prilično mali.

Slabodna konkurencija privatnih preduzeća je i nistitucionalni aranžman koji se može primeniti samo u slučaju nekih od komunalnih delatnosti i to onih od mave važnosti, ali je relevantan za način obavljanja gotovo svih nekomunalnih delatnosti koje, stičajem okolnosti, obavljaju javna komunalna preduzeća u Srbiji. Pri čemu ovog aranžmana je vezana za mogućnost podela (fragmentacije) javnih komunalnih preduzeća i formi ravenje broja novih sa specijalizovanih funkcija.

3.3. Kratkoročne promene: alokacija gradskog građevinskog zemljišta

Postojeće zakonodavstvo ne sprečava lokalne vlasti da gradsko građevinsko zemljište ustupaju na korišćenje na način koji se omogućava konkurencija potencijalnih korisnika tog zemljišta, odnosno potencijalnih investitora. Za to je dovoljno, općinski odlukama, striktno propisati proceduru konkurisanja za dodeljivanje

gradskog gra|evinskog zemqi { ta i wu potom dosledno pri mewi vati . I zbor najpovoqni je ponude zasni va}e se na najvi { oj ceni zemqi { ta koju ponudi potencijalni korisnik. Dakle, licitirawem cene zemqi { ta, simulira se tr`i { te tog resursa i obezbe|uje transparentnost postupka dodele gradskog gra|evinskog zemqi { ta i efikasnost wegove al okaci je - zemqi { te dobi ja onaj koji je spreman da najvi { e plati za wega, dakle ekonomski najefikasniji korisnik. Budu}i da Zakon ne poznaje kategoriju cene zemqi { ta, upotrebqava se kategorija naknade za posebne pogodnosti lokacije, { to samo predstavqa eufemi zam za cenu zemqi { ta. I zbor najpovoqni je ponude mo`e da se zasni va na konkursu (tenderu) ili licitaciji (aukciji). I skustvo je pokazalo da je aukcija boqi metod izbora najpovoqni je ponude za dodel u gradskog gra|evinskog zemqi { ta.

4. DUGORO^NE PROMENE: PRAVCI REFORME ZAKONODAVSTVA

4.1. Privatizacija komunalnih delatnosti

Privatizacija mre`nih komunalnih delatnosti se prakti- no svodi na privatizaciju postoje}ih javnih komunalnih preduze}a. Ozbicni kupci tih preduze}a `ele da stvore ve}i nsko vlasni { tvo nad kapi talom preduze}a, kako bi mogli da wime delotvorno upravqaju. Zbog toga je potrebno i zmeniti zakonsku odredbu (Zakon o komunalnim delatnostima) kojom se spre-ava privatizacija vi { e od 49% postoje}eg dr`avnog kapi tal a, kako bi se budujem privatnom vlasniku nedvosmisleno omogu}ilo da ostvari ve}i nsko vlasni { tvo nad kapi talom komunalnih preduze}a. Pored toga, potrebno je ukinuti odredbe Zakona o sredstvima u svojoj Republike, budu}i da primenom tog Zakona dolazi do situacije po kojoj je Republika ne samo vlasnik kapi tal a, ve} i vlasnik i movi ne javnih komunalnih preduze}a, -ime se ta preduze}a onemogu}avaju u wihovom poslovanju.

Treba stvoriti sve zakonske i ostale preduslove za privatizaciju stranog privatnog kapi tal a, odnosno stranih direktivnih investicija u komunalne delatnosti, naro-ito u mre`ne komunalne delatnosti, { to ozna-ava reviziju postoje}eg Zakona o strani m ulagawima (Slu`beni list SRJ, 79/94) i Zakona o koncesijama. Strani investitori donose sve`i kapi tal, ali i potpuno nove metode upravqawa komunalnim predu-

ze}i ma, koje omogu}avaju zna-ajno pove}awe wi hove ekonomske ef i kasnosti . Ne radi se samo o dol asku nove tehnol ogi je (u mnogi m komunal ni m del atnosti ma osnovna tehnol ogi ja je tradi ci onal na), ve} o uvo|ewu novi h metoda u posl ovnom rukovo|ewu komunal ni h preduze}a, odnosno novog na-ina poslovnog pona{ awa, pogotovo u domenu fi nansi jskog upravqawa, organi zaci je, marketi nga i td.

Pri vati zaci ji komunal ni h preduze}a treba da prethodi ref orma poli ti ke cena komunal ni h del atnosti . ^esto se napomi we da ta ref orma treba da dovede do op{ teg pove}awa cena komunal ni h usl uga, kako bi komunal na preduze}a postal a potenci jal no prof i tabi l na, pa time i zani mq i va za privatne investit ore. Ne spore}i potrebu general nog podi zawa cena odre|eni h komunal ni h usl uga, potrebno je ukazati da ref orma poli ti ke cena podrazumeva i uvo|ewe novi h tari fa, { to omogu}ava i za{ ti tu najsi roma{ ni ji h sl ojeva stanovni { tva i omogu}avawe da i ti m sl ojevi ma komunal ne usl uge budu dostupne.

Kona-no, budu}i da }e pri vati zaci ja mre` ni h komunal ni h del atnosti nemi novno dovesti do stvarawa pri vatni h monopol a, potrebno je stvori ti sve predusl ove za ef i kasnu ekonomsku regul aci ju pri vatni h monopol a, odnosno onemogu}avawe wi hoveg monopol skog pona{ awa. To podrazumeva i stvarawe posebni h i nsti tuci ja za ekonomsku regul aci ju monopol a, kao i veoma preci zni h procedura koji ma bi se takva regul aci ja sporovodi la. Dobro def i ni sana regul atorna re{ ewa pri vla-e pri vatni kapi tal , odnosno pospe{ uju i nvesti ci je u mre` ne komunal ne del atnosti .

4.2. Pri vati zaci ja gradskog gra|evi nskog zemqi { ta

Budu}nost ef i kasnog kori { }ewa gradskog gra|evi nskog zemqi - { ta le` i u wegovoj pri vati zaci ji . Da bi se pri stupi lo pri vati zaci ji ovog resursa u Srbi ji , potrebno je i zmeni ti Ustav Srbi je (koji dopu{ ta da gradsko gra|evi nsko zemqi { te bude jedi no u dr` avnoj ili dru{ tvenoj svoji ni), odnosno usagl asi ti ga sa Ustavom SR Jugosl avi je (koji dopu{ ta da gradsko gra|evi nsko zemqi { te bude u privatnoj svoji ni). Pored toga, potrebno je i zmeni ti i Zakon o gra|evi nskom zemqi { tu koji m je cel okupno gradsko gra|evi nsko zemqi { te u Republ i ci progla{ eno dr` avnom svoji nom, odnosno koji m je def i ni san monopol dr` ave na posedovawe gradskog gra|evi nskog zemqi { ta.

Posle promene navedeni h pravni h akata, mo` e se pri stupi ti formul isawu strategije pri vati zaci je gradskog gra|evi nskog

zemljišta u Srbiji, kao i programa implementacije te strategije. Na sreću, veoma dobro razrađene strategije ove vrste, formulisane u vreme kada je još uvek postojala nada da Srbija ne krenuti putem koji je krenula početkom 1990-tih godina u svesoptu etatizaciju i tvrdoglavo odupiranje i reformama.

5. UMETO ZAKUČKA

U prethodnom delu rada iznete su sugestije demokratskim političkim partijama koje su preuzele vlast u onim općinama u Srbiji u kojima dosad nisu imale iskustva u sprovođenju lokalne vlasti. U kojoj meri je navedene sugestije biti prihvaćene zavisi od političkih odluka novih lokalnih vlasti, odnosno odluka političkih partijskih koje su preuzele vlast. Jedino one snose odgovornost pred svojim biračima, pa jedino one treba da donose odluke za koje će snositi političku odgovornost i toveć na sledećim izborima.

Ipak, iskustvo tzv. slobodnih gradova, tj. onih lokalnih zajednica u kojima demokratske političke partije imaju vlast već duže vremena, pokazalo je da posle izborne pobede dolazi do euforije u kojoj se nova kadrovska rešenja definišu na osnovu političkih zasluga, naročito onih u predizbornim aktivnostima. Političke zasluge -esto nemaju ništa zajedničko sa kompetentnošću za sprovođenje lokalne vlasti, naročito upravljave javnim komunalnim preduzećima ili direktivama za gradsko građevinsko zemljište. Zbog toga je, bez obzira na velike političke pritiske do kojih je došlo, potrebno da se kadrovska politika vodi na temelima kompetentnosti kao osnovnog kriterijuma.

6. LI TERATURA

- Begovi }, B. (1995): *Ekonomi ka urbani st i ~kog pl ani rawa*, Beograd: Centar za ekonomske studije CES MECON
- International Finance Corporation (1996): *Financing Private Infrastructure: Lessons of Experience*, Washington, D.C.: The World Bank and IFC
- Keefer, P. (1998): *Contracting Out: An Opportunity for Public Sector Reform and Private Sector development in Transition Economies*, Washington, D.C.: The World Bank
- Mil i }evi }, G. (1990): *Urbana ekonomika*, Beograd: Ekonomski fakul tet
- OECD (1997): *Privatisation of Utilities and Infrastructure: Methods and Constraints*, Paris: OECD
- Rivera, D. (1996): *Private Sector Participation in Water Supply and Wastewater Sector: Lessons from Six Developing Countries*, Washington, D.C.: The World Bank
- World Bank (1993): *Water Resources Management*, Washington, D.C.: The World Bank
- World Bank (1994): *Infrastructure for Development, World Development Report*, New York: Oxford Univeristy Press
- World Bank (1995): *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*, Washington, D.C.: The World Bank
- World Bank (1997): *Toolkits for Private Participation in Water Supply and Sanitation*, Washington, D.C.: The World Bank

GAZDOVAWE GRA\ EVI NSKI M ZEMQI [TEM

I

1. *Gazdovawe*² (gra|evinski m zemqi { tem) je { i rok i relativno neodre|en pojam, dovoqno el asti -an da obuhvati :

(a) *normat i vnu delat nost* dr`ave i lokalne samouprave, pripremu i dono{ewe razli-i tih (op{ tih) podzakonskih akata (na pri mer pl anova;

(b) *upravnu delat nost*, koja se pojavquje u najmawe tri substan- cijal no razli -i ta obl i ka:

(ba) dono{ewe „kl asi -ni h“ *pojedi na~ni h upravni h akat a* u pri- meni op{ tih pravila, razli -ite vrste, na zahtev stranke (dozvole i sli -no), ili u vr{ ewu nadzorne funkcije (na pri mer re{ ewe o ukl a- wawu bespravno podi gnutog objekta), kada, dakl e, nadl e` ni organ del u- je kao kl asi -na *upravna vlast* ;

(bb) dono{ewe pojedi n~ani h akata, u f ormi upravni h, koji ma ovla{ }eni dr`avni organ u su{ ti ni real izuje svoji nska ovla{ }ewa koja izvi ru iz *dr`avne svoji ne* nad gra|evinski m zemqi { tem, odnosno ovla{ }ewa sa ti me povezana, od sti cawa svoji ne (eksproprijaci ja) do raspol agawa (postupak i dono{ewe akata o davawu na kori { }ewe grad- skog gra|evinskog zemqi { ta). Neko od ovi h postupaka i akata, makar i u f ormi upravne del atnosti i upravni h akata, su{ ti nski su akti posl o- wawa i obojeni su logi kom posl ovnog odl u-i wawa. Na pri mer, uobi - ~ajeni postupak dodel e zemqi { ta, l i ci taci ja (al i i ono { ta mu pretho- di , parcel aci ja, pri prema), pri rodno se obavqa ne samo vo|eno urban- i sti -ko-tehni -ki m, ve} i fi nasi jski m, ekonomski m moti vi ma;

¹ CLDS, Pravni fakul tet, Beograd

² Ovaj tekst, pri premqen u okvi ru projekta CLDS *Obrazovawe lokalni h vlast i u mawim gradovi ma*, pi san je namenski , za edukati vne potrebe, i kao predl o` ak za usmeno i zlagawe, -i me je usl ovqen metodol o{ ki pristup i na-in prezentacije materije.

(bv) vr{ ewem materi jal ni h akata kori { ewa gra|evi nskog zemqi { ta (gazdovawe javni m povr{ i nama, ure| i wawe gra|evi nskog zemqi - { ta i drugo).

U praksi , razli kovawe ni je sasvi m odse-no. Uzrok je u dvostrukoj ul ozi dr` ave odnosno (i/i li) lokal ne samouprave: *vlasni -koj*, jer je gra|evi nsko zemqi { te (prete` no) u dr` avnoj svoji ni ,³ i *pl ansko-kont rolnoj*, jer savremena dr` ava pri begava pl ani rawu i regul aciji kori - { }ewa gra|evi nskog zemqi { ta, razli -i tim merama i u razli -i tom obi mu.⁴ Pa i u ovi m ul ogama odnosno pozici jama pol o` aj subjekata koji „gazduju“ gra|evni ski m zemqi { tem ni je jednozna-an.

2. Od kada je Osman prokr-i o pari ske bul evare postal o je jasno da svoji na na gra|evi nskom zemqi { tu, bar u urbani m sredi nama, ne mo` e bi ti ure|ena i sto kao svoji na nad drugi m stvari ma, pa i nepokretnosti - ma. Regul acija gradwe je nu` nost, i ona se ne mo` e u potpunosti ostavi - ti vlasni -koj sl obodi . Otuda u ve}i ni zemaqa ve}i ili mawi upli v dr` ave, si stem dozvol a, ali i poziti vni h obaveza vl asni ka zemqi { ni h parcel a i gra|evni ski h objekata. Skal a i ntezi teta ovi h mera je vel i ka.

Krajwi wi hov i zraz je naci onal i zaci ja gra|evi nskog zemqi { ta, koja se kod nas desi la *Zakonom o naci onal i zaci ji najamni h zgrada i gra|evi nskog zemqi { t a* 1958. godi ne, da bi se naci onal i zaci ja pol uskri - veno nastavi la, pri menom *Zakona o gra|evi nskom zemqi { t u*, i docni je.

Dr` avna (kod nas rani je dru{ tvena) svoji na na gra|evi nskom zemqi { tu se pokazala ekonomski neefi kasnom; tr` i { te se pokazuje kao mnogo boqi regul ator odnosa.⁵ Zbog toga se mera ove i nterventne regul ative, uporedno posmatrano, smawuje, a tamo gde je naci onal i zo- vano, razmi { qa se o denaci onal i zaci ji.⁶

I pak, i pre toga, mora se bi ti svestan konfli kta i nteresa. I dr` -ava, i lokal na samouprava, moraju jasno da razgrani -e svoju ul ogu regul atora i kontrol ora od vl asni -ke ul oge. U odnosu na posl edwu, mora se vodi ti ra-una da je nastala iz javnog i nteresa, i da se tako mora ost- vari vati .

³ Vi di -l an 33 *Zakona o gra|evi nskom zemqi { t u*, „Slu` beni gl asni k Republ i ke Srbi je“, br. 44/1995.

⁴ Vi di Hi ber, Dragor, *Za nov model kori { }ewa gra|evi nskog zemqi { t a (et at i- zaci ja ili pri vat i zaci ja i denaci onal i zaci ja gra|evi nskog zemqi { t a)*, „Pravni ` i vot“, br. 7-8/1995. Vi di za obi m ove i ntervenci je u f rancuskom pravu Bouyssou, F. et Hugot, J, *Code de l'urbanisme* (comnetes et annotes), Paris, 1992, Leut-Veaux, G. et Thuillier, A, *Droit de la construction*, Paris, 1991.

⁵ Vi di : Begovi }, B, *Pri hvat qi v ni vo dr` avne i ntervenci je t okom t ranzi cije*, u zborni ku „Urbano pl ani rawe i pl i ti ka“, ur. Lazarevi }, N., Beograd, 1995, str. 74 - 76.

II

Skupni pogled na brojne propise koji ma je ure|eno „gazdovawe“ gra|evinski m zemqi { tem dozvoqava da se, osl oncem na dva kri teri juma, i denti fi kuje jedan broj del atnosti skup{ ti ne op{ ti ne kada je o zemqi - { tu re-. Osnovni kri teri jum je sadr` i na akti vnosti , pri roda i ci q del atnosti , drugi je hronol o{ ki , redosl ed pojedni h al ti vnosti . Tako posmatrano mogu}e je i denti fi kovati: (1) *plani rawe*, (2) *ure|ivawe* zemqi { ta, (3) *eksproprijacije i „ure|ivawe“ imovinsko-pravni h odnosa*, (4) *davawe zemqi { t a radi izgradwe i kori { }ewa*, (5) *oduzi mawe* dodeqeni h parcel a, odnosno dono{ ewe odl uka o poni { tavawu re{ ewa o dodeqi vawu zemqi { ta i raski dawe eventual ni h ugovora, (6) *dozvole za gradwu*, (7) *upot rebne dozvole*, i (8) *uklawawe (ru{ ewe) bespravno podignut i h objekat a*.

Kl asi fi kacija, odnosno nabrajawe, ne pretenduju}i da su i scrpni i svesno u i stu kategoriju pravno razli -i te del atnosti , normati vne i upravne, pa i h vr{ e razli -i ti organi , skup{ ti na op{ ti ne, i zvr{ ni odbor, op{ ti nska uprava. I sto tako, pojedne od ovi h del atnosti (na pri mer, pl ani rawe i sl edstveno i zdavawe gra|evinski h i drugi h dozvol a) mogu bi ti u nadle` nosti republ i -ki h organa, kada je o posebni m kategorijama re-; to je u ovom tekstu zanemareno.

U daqem tekstu bi }e re-i o pojedni m od wi h.

1. Pl ani rawe i ure|ewe zemqi { ta⁷

Kada bi se sa „gospodarawem“ gra|evinski m zemqi { tem zapo-i wal o i fakti -ki i pravno od po-etka, taj po-etak bi bi o pl ani rawe. Prostorno i urbani sti -ko *plani rawe*⁸ predstavqa sl o` en proces, koji se odvi ja na vi { e ni voa, a kada je re- o op{ ti nskom, ovde treba i sta}i sl ede}a pravna dejstva pl anski h akata:

- „kategorizicaja“ gra|evinskog zemqi { ta, razvrstavawe na gradsko gra|evinsko zemqi { te, gra|evinsko zemqi { te u gra|evinskom podru-ju i gra|evinsko zemqi { te i zvan gra|evinskog podru-ja. *Prvo*

⁷ Vi di *Zakon o ure|ewu prost ora i naseqa*, „Sl u` beni gl asni k Republ i ke Srbi je“, br.44/1995, 23/1996, 16/1997, 46/1998. vi di i : *Zakon o gra|evinskom zemqi { t u*, *Zakon o eksproprijaciji*, *Zakon o izgradwi objekat a*, *Zakon o dr` avnom premeru i kat ast ru i upisima prava na nepokret nost ima*, kao i pravna pravila zemqi { nokwi` nog prava.

⁸ Vi di za pl ani rawe Lazarevi }-Bajec, N., *Moderno urbani st i -ko pl ani ranje, u ovoj publ i kaciji*, i tamo nevedene i zvore. S obzi rom na taj tekst, ovde }e bi ti date samo neke pravne napomene.

mo` e bi ti zemqi { te koje je predmet generalnog urbanisti~ki plan (-lan 4 Zakona o gra|evinskom zemqi { tu, -lan 17 Zakona o planirawu i ure|ewu prostora i naseqa). Mada su odredbe zakona jezi~ki nejasne, radi se o dva odvojena, sukcesivna akta, na osnovu kojih jedno zemqi { te postaje gradsko gra|evinsko. Prvi je akt (odluka Skup{tine op{tine) o odre|ewu gradskog zemqi { ta i on }e dovesti do nove kategorizacije, mada po pravilu prethoditi usvajawu generalnog i regulacionog plana. Ovo i pored toga { to se sam pojam gradskog gra|evinskog zemqi { ta vezuje za~i weni cu da ga treba obuhvatiti generalnim planom. Tek tada sledi drugi akt, dono{ewe plana, koji m se ova procedura okon~ava. U svakom slu~aju radi se o dva *op{tina akta*, koja je mogu}e pravno osporavati samo u postupku pred ustavnim sudom. U praksi, osporawawa dolaze zbog povrede procedure u wihovom dono{ewu, i na~e strogo utvrjene zakonom. Odre|uju}i pojam gradskog gra|evinskog zemqi { ta zakonodavac wime obuhvata i zemqi { te koje je, na osnovu zakona i liplanskog akta, dobio ovaj status predono{wawa}eg zakona, a koje je „pripredeno nameni“. Ovim aktima sledi drugi, na primer akt op{tine koji m se utvrduje koje }e se zemqi { ne parcel e smatrati i zgra|enima koje ne.

Za *drugu vrstu*, gra|evinsko zemqi { te u gra|evinskom podru~ju, potrebno je doneti bilo plan bilo odluku, dakle jedan akt. Plan zakonodavac pri tome defini{e na isti na~in kao i odluku, potrebno je i dovoqno da sadr`i naziv katastarske op{tine i granice podru~ja, bez spiska parcel a.

- „Uvo|ewem“ zemqi { ta u kategoriju gradskog gra|evinskog zemqi { ta, po wa`em zakonu, ne mewa se automatski svojinско-pravni re`im parcela koje su obuhvata}ene.⁹ Ono je u prometu: (a) prenosom prava svojin e na nei zgra|enom zemqi { tu; (b) prenosom prava kori { }ewa na i zgra|enom zemqi { tu, kao akcesornog prava, uz prenos svojin e na objektu; (v) dawawem na kori { }ewe zemqi { ta u dr`avnoj svojin i, a to je, prevedeno na klasi~ne pravne ustanove, konstitutawem prava gra|ewa~i~jim }e konzumi rawem nastati pravo kori { }ewa parcel e.

Ovako {i roko postavqeno ovl a{ }ewe raspolagawa, formalno ograni~eno samo u jednom slu~aju,¹⁰ i pak je pri vid. Odnosi se, naime,

⁹ Vi di -lan 4, stav 2 *Zakona o gra|evinskom zemqi { tu*.

¹⁰ ^lanom 7. stav 3. *Zakona o gra|evinskom zemqi { tu* zabrawen je promet zemqi { ta za koje je doneta odluka da bude predmet urbanisti~kog plana i parcelacije, od dono{ewa odluke do usvajawa plana, a najdu`e dve godine od dono{ewa odluke; Iogika zabrane je da se izbegnu eventualni sporovi ako parcelacijom budu promewene granice parcel e koja je bila predmet prometa, pa i da se onemogu}i {pekulacij a. I pak, zabrana je prestroga; nema razloga onemogu}iti nasle|iwawe, formirati neobi~no *hereditats iacens*, a nema razloga ni zabraniti besteretan promet.

samo na parcel e koje su postal e gradsko gra|evi nsko zemqi { te nakon dono{ ewa va` e}eg zakona. Pre toga, svo je zemqi { te bi lo u dru{ tvenoj, da bi ovi m zakonom pre{ lo u dr` avnu svoji nu. Po sl ovu zakona, promet prava (i zvedeni h i z) dru{ tvene svoji ne, ukqu-iv i prava bi v{ i h vl as- ni ka naci onal i zovani h parcel a (pravo trajnog kori { }ewa i zgra |enog zemqi { ta, pravo pre~e gradwe) ni su bi la u prometu.¹¹

• Stupawem na snagu ovi h (op{ ti h) normati vni h akata zemqi { te je kona-no u{ lo u „svoj“ pravni re` im. Od tog ~asa nastupa zabrana gra|ewa i i zvo|ewa drugi h radova, ukol i ko zemqi { te pl anom ni je pred- vi |eno za tu namenu (pri vo|ewe zemqi { ta nameni), i pri stupa se *ure/e- wu* gra|evi nskog zemqi { ta. To je ni z mogu}i h mera: parcel aci ja, utvr |i- vawe urbani sti ~ki h *usl ova* i i zdavawe urbani sti ~ki h *dozvol a*, trajni h, i li pri vremeni h (do pri vo|ewa zemqi { ta nameni , najdu` e do 5 godi na).

2. Ure|i vawe zemqi { ta

Ure|i vawe zemqi { t a obuhvata radove, koje organi zuje i predfi - nasi ra op{ ti na, i zuev radova koji se ostavqaju i nvesti toru. Op{ ti na preduzi ma radove na ure|ewu zemqi { ta do grani ca parcel e, al i se ne mo` e uzeti da je razgani ~ewe unapred precizno dato.

U svakom sl u~aju, i nvesti tor je taj koji kona-no snosi tro{ kove ure|ewa zemqi { ta (~lan 8, 15. i 16. Zakona o gra|evi nskom zemqi { tu). Upravo ~i weni ca da vi si na naknade zavi si , pored ostal og, od stepena ure|enosti zemqi { ta, pokazuje da se i nvesti toru mo` e „ostavi ti “ mawe i li vi { e radova. I zuzetno, na i nvesti toru mo` e bi ti celokupno ure|ewe zemqi { ta, ako se zemqi { te daje kao neure|eno (~lan 21, st. 4. i stog zakona).

Ure|i vawe zemqi { ta op{ ti na mo` e da poveri javnom preduze}u i li drugoj organi zaciji . Osni vawe preduze}a odnosno poveravawe posl ova preduze}u mora bi ti i zri ~i to predvi |eno statutom op{ ti ne. U mawi m op{ ti nama, obi ~no se osni va jedno javno preduze}e, koje pored posl ova gazdovawa gra|evi nski m zemqi { tem obavqa i druge komunal ne del atnosti .

Op{ ti na donosi i op{ ti akt koji m se ure|uju meri la za utvr |i- vawe vi si ne naknade za ure|ewe gra|evi nskog zemqi { ta (pa i kada je

¹¹ Al i se ovaj promet odvi jao i odvi ja si mul ovani m pravni m posl ovi ma, u meri da je bi o oporezovan. Vi di ~lan 20, st.1, t. 4 *Zakona o porezi ma na i movi nu gra|ana*, „Sl u` beni gl asni k Republ i ke Srbi je“, br.43/1994. Vi di o ovome detacni je Hi ber, D., *Osnovi gra|anskog prava*, Speci jal i sti ~ke posl edi pl omske studi je za kadrove RUJP, kw.III, str. 82.

osnovala preduze}e za gazdovawe zemqi { tem). Ova merila se zasni vaju na dve vrste kri teri juma.

S jedne strane, mo`e se uzeti u obzir stepen ure|enosti zemqi { ta. To nije samo pitawe rasporeda obaveza na ure|ewe zemqi { ta i zme|u op{ ti ne i investitora, ve} spomenuto, ve} objekti vno mora bi ti u vezi sa stvarnim ulagawima u ure|ewe zemqi { ta.

S druge strane, zakon ka`e da se pri odre|ivawu merila ima voditi ra-una o programima ure|ewa zemqi { ta (sredworo-nim godi { wim, koji se pri premaju po modelu mini starstva koje je zadu`eno za urbanizam), dakle o nekim uprose-enim potrebama za ure|ewe zemqi { ta, tro{kovi ma koji se ne vezuju samo za parcelu ili grupu parcela.

Ovakav na-ini i tvr|i vawa naknade za ure|ewe zemqi { ta, van tro{kovnog pri nci pa, dozvoqava da se zakqu-i da se radi o parafiskalnom davawu.¹²

3. Eksproprijaci je i „ure|i vawe“ i movi nsko-pravni h odnosa

Dono{ewem planskih akata ostvaruju se uslovi za eksproprijaciju, ako je zemqi { te nameweno za izgradwu objekta u oblasti ma (delatnosti ma) u kojima se mo`e utvrditi op{ti interes za eksproprijaciju (obrazovawe, zdravstvo, socijalna za{tita, kul tura, vodopri vreda, sport, saobra}ajna, energetska i komunalna infrastruktura, potrebe dr`avni h organa odnosno organa autonomije i lokalne samouprave... – l an 20 Zakona o eksproprijaciji).

Op{ti interes je pravno sl o`eni i kontroverzan pojam; o suptilnosti govori bogata praksa Evropskog suda za qudska prava u Strazburu.¹³ U svakom slu-aju, u funkciji pri bli`avawa evropskim pravnim standardima za o-ekivati je da }e se u wegovom tuma-ewu na{oj pravnoj praksi po}i od na-el a nepovredivosti prava svoji ne i ovaj uslov za weno oduzimawe i li ograni -ewe usko tuma-iti. Dono{ewe planskog akta i z pethodne ta-ke ovog spi sa je predsl ov za utvr|i vawe op{tegi interesa.

Postojawe op{tegi interesa, na predlog mini starstva finansija, utvr|uje republi -ka Vl ada, a op{tina se kod ekproprijacije mo`e

¹² Vi di Hi ber, D., *Za nov model re`ima kori { }ewa gra|evinskog zemqi { t a*, str. 180. Pri utvr|i vawu i pri meni ovi h merila vodi }e se, naravno, ra-una o realnim mogu}nosti ma i ci qevi ma, dakle o *politici* izgradwe. U svakom slu-aju, oni ne treba da zamene naknadu za samo zemqi { te, da se vezuju za namenu objekta, i sl.

¹³ Vi di Hi ber, D., *Svoji na u t ranzi ciji*, Beograd, 1998, str. 52 - 57.

pojavi ti u dva svojstva: kao *kori sni* kekspropri jaci je (ako je i nvesti tor objekta od op{ teg i nteresa), al i kao subjekt -i ji organ *sprovodi post upak* ekspropri jaci je.

U ime op{ ti ne predlog za ekspropri jaci ju podnosi op{ ti nsko javno pravobrani la{ tvo odnosno organ kome su povereni posl ovi pravobrani la{ tva. Kao kori sni k ekspropri jaci je, op{ ti na nema druga-i ji pol o` aj od drugi h kori sni ka.

Op{ ti nski organ uprave nadl e` an za i movi nske posl ove:

- usvaja re{ ewem predlog za ekspropri jaci ju, ako su i spuveni zakonom predvi |eni usl ovi ;
- sprovedi postupak radi sporazumnog odre |i vawa naknade za ekspropri sanu nepokretnost, ukqu-uju}i kontrol u zakoni tosti tog postupka,
- odl u-uje u posebnom postupku, za ekspropri jaci ju u podru-ji ma zahva}eni m el ementarni m nepogodama;
- dostavqa spi se sudu, radi utvr |i vawa naknade, ako se stranke ne sporazumeju u roku od dva meseca od pravosna` nosti re{ ewa o ekspropri jaci ji .

Predmet ekspropri jaci je mo` e bi ti nei zgra |eno zemqi { te i l i zgrada odnosno drugi gra |evi nski objekt. Ako se ekspropri { e zgrada koja je na zemqi { tu u dr` avnoj svoji ni , presta}e pravo kori { }ewa zemqi { ta. Ako je zemqi { te u pri vatnoj svoji ni , i ono }e bi ti objekt ekspropri jaci je.

Nekada }e se, me |uti m, kada je o i zgra |enom zemqi { tu re- i movi nski odnosi sa vlasni ci ma objekata re{ avati na drugi na-i n. Mo` e se, nai me, naredi ti ru{ ewe objekata, ako se utvr di da su nehi gi - jenski , i l i skl oni padu. Vl asni ci ma tada sl edi naknada u posebnom postupku, u na-el u natural na.

4. „Davawe“ zemqi { ta radi i zgradwe i kori { }ewa i oduzi mawe dodeqeni h parcel a

Shodno pl anovi ma, nakon ure |ewa, ure |eno i nei zgra |eno gra |e- vi nsko zemqi { te op{ ti na daje na kori { }ewe; i z samog pojma gra |evi n- skog zemqi { ta prozi lazi da je to „davawe“ radi nekog obl i ka i zgradwe, dakl e konst i tui sawe prava gra |ewa.¹⁴ Nakon „davawa“, zemqi { te ostaje dr` avna svoji na.

¹⁴ Al i se ovo pravo gra |ewa razl i kuje od i stovrsnog prava u uporednom pravu. koje predstavqa pravo podi zawa zgrade na tu |em zemqi { tu, sti cawa pri vremenog prava svoji ne na zgradi (u uporednom pravu, na 30, 66, 70, 99 godi na), posl e -ega zgrada pri pada vl asni ku zemqi { ta.

Op{ ti na je najpre, du` na da propi { e na-i n i postupak davawa zemqi { ta na kori { }ewe (zakon predvi |a i zuzetke u koji ma se u posebnom postupku zemqi { te dodequje na zahtev i nvesti tora, i uz kontrol u republ i -ki h organa).¹⁵

Li ci taci ja, u obl i ku javnog nadmetawa i li pri kupqawa ponuda pokazuje da re- „davawe“ ni je adekvatna, radi se o posl u sa naknadom (nezavi snom od naknade za ure|ewe zemqi { ta). Pri tome, zemqi { te }e „dobi ti “ u-esni k na li ci taci ji odnosno ponu|a- koji ponudi najvi { u cenu.

„Davawe“ je otuda i akt posl ovawa, i ne predstavqa samo real i zaci ju urbani sti -kog pl ani rawa ve} i posl ovnu odl uku. Naro-i to je momenat raspol agawa stvar posl ovne procene. To je i odre|i vawe najni ` eg i znosa naaknade za zemqi { te.

Aktom koji m se ure|uje postupak li ci taci je odnosno pri kupqawa ponuda ure|uje se i ko }e sa najboqi m ponu|a-em zakcu-i ti ugovor, op{ ti na i li i preduze}e. Od bi tni h sastojaka ovog ugovora treba i sta}i rok i li i rokove za pri vo|ewe zemqi { ta nameni . (Zemqi { te se pri vodi nameni i zgradwom objekta). Smatram da je mogu}e predvi deti najmawe dva roka: za zapo-i wawe i zgradwe i za wen zaavr { etak. Ugovorom treba predvi deti i posl edi ce prekora-ewa roka.

Ovaj ugovor odstupa od op{ teg re` i ma ugovornog prava jer ga mogu tu` bom napadati dva li ca koja ni su ugovorne stranke: u-esni k javnog nadmetawa koji smatra da mu je zakcu-ewem ugovora povre|eno pravo¹⁶ i republ i -ki javni pravobrani lac ‡ ako je na bi lo koji na-i n povre|en zakon u postupku dodel e zemqi { ta i ugovorawa.

Osnovna posl edica prekora-ewa roka za pri vo|ewe zemqi { ta nameni je gubi tak prava odnosno *oduzi mawe zemqi { t a*. (Ugovorom je mogu}e predvi deti , na pri mer, produ` ewe roka, ako za zaka{ wewe postoje opravdani razl ozi i ako postoji granci je da }e dodatni rok bi ti i spo{ tovan).

Gl avno pi tawe koje se za sl u-aj oduzi mawa zemqi { ta postavqa je pi tawe me|usobni h i movi nski h odnosa stranaka.

Najpre, op{ ti na je du` na da vrati sredstva pl a}ena za zemqi { te, ukcu-i v i naknadu za ure|ewe zemqi { ta.

Za sl u-aj da je i nvesti tor i mao ul agawa (u ure|ewe zemqi { ta, na pri mer), i ma pravo na povra}aj, ako su ta ul agawa opravdana. (Najpri -

¹⁵ Vidi -l. 22 *Zakona o gra|evinskom zemqi { t u* (i zmene i dopune zakona, „Sl u` beni gl asni k Republ i ke Srbi je“, br. 16/1997).

¹⁶ Pravo mo` e bi ti povre|eno tako { to ugovor odstupa od i zli ci ti rani h usl ova. Proti v same odl uke u postupku dodeqi vawa zemqi { ta, posebno u sl u-aju kada ovaj postupak ni je spoveden u skl adu sa zakonom, dozvoqen je pri govor.

merenja je analogija sa pravom na naknadu korisnih troškova kod revidiranja (takođe).

Ovi me se ne diraju opšta pravila o naknadi (tete, pa) opština i imaju pravo na naknadu, ako, na primer, ne ostvari na novoj licitaciji iznos koji bi dobio po drugoj najpovoljniji ponudi.

Na kraju, opština može predviđeni mogući i urediti postupak davanja na privremeno korišćenje nezagrađeno zemljište, ili izgrađeno zemljište koje je u opštoj upotrebi.

5. Dozvole

Opština izdaje dozvolu za gradnju objekta, i uzev kada se radi o posebnim objektima za koje je nadležna republika (po pravilu, kada je republika nadležna za urbanističko planiranje).

U odnosu na *građevinsku dozvolu*, treba istaći da je u pitanju svojevrsan složeni upravni akt, jer se zasniva ne samo na *pravnoj* (dokaz o pravu svojinice odnosno pravu korišćenja građevinskog zemljišta, o uređenju odnosa u vezi naknade za zemljište) i *tehničkoj* dokumentaciji (generalni projekt, i dejni projekt, glavni projekt, izvođački projekt i projekt i zvedeni objekata), već i na saglasnosti ili imenicom predviđenih posebnih propisa; nedostatak ovih saglasnosti koje izdaju drugi organi ili organizacije (iako građevinsku dozvolu konstitutivnog elementa

Isto važi i za upotrebnu dozvolu, za koju je potrebna tehnička dokumentacija i vodoprikladna, sanitarne, protivpožarne dokumentacija.

U praksi dolazi do preovlađivanja zaključaka u pribavljanju uslova dozvola. Ni ti se uvek i bezuslovno reaguje rešavanjem o obustavi gradnje, ni ti se konsekventno rešava i sprovođenje zaključaka i kada i zvedeni radovi grubo odstupaju od dozvoljenih.

Nepravnost ovakve prakse je nesporna; razlozi međutim ne moraju biti neopravdani.

Razloga za ovakva postupanja biće mada i ako svi učesnici u lancu davanja dozvola efikasno obavljaju svoju dužnost.

Iz ovoga proistiže da gazdovane, efikasno gazdovane, građevinski zemljište pretpostavljajući modernu i efikasnu upravu, čemu je poseban drugi tekst u ovoj publikaciji.

UPRAVQAWE LOKALNI M JAVNI M USTANOVAMA I PREDUZE] I MA: MOGU] I PRAVCI REFORME

1. UVOD

Javne ustanove i javna preduze}a -esto se u Srbiji nazi vaju javni m sl u` bama i kao takve prepoznaje i h i va` e}i Zakon o javni m sl u` bama (Sl u` beni gl asni k RS, 71/94). U sl u-aju l okal ni h zajedni ca, l okal ne vl asti osni vaju javne ustanove i preduze}a, kako bi svoji m gra|ani ma obezbedi l e ostvari vawe wi hovi h prava u odre |eni m obl asti ma, odnosno, precizni je re-eno, obezbedi l e pru` awe odre |eni h usl uga. Spektar ti h usl uga u sl u-aju l okal ni h vl asti zavi si od ovl a{ }ewa koje te vl asti i maju. Prema va` e}em Zakonu o l okalnoj samoupravi (Sl u` beni gl asni k RS, 49/99), ta su ovl a{ }ewa veoma ograni -ena i svode se ugl avnom na obl ast komunal ni h del atnosti i upravqawe gra|evi nski m zemqi { tem. Uz vel i ka ograni -ewa, neke nadl e` nosti l okal ni h vl asti postoje i u tzv. dru{ tveni m del atnosti ma, poput zdravstvene za{ ti te, soci jal ne za{ ti te, javnog i nformi sawa, odnosno obave{ tavawa, i td. Na osnovu nacrt a novog Zakona o l okalnoj samoupravi (nacrt Mi ni starstva pravde i l okal ne samopuprave Republ i ke Srbije, verzi ja i z septembra 2001. go- di ne), mo` e se o-eki vati da }e se nadl e` nosti l okal ni h vl asti zna-ajno uve}ati , ~i me se dodatno zao{ trava pi tawe upravqawa l okal ni m javni m ustanovama i preduze}i ma. Uve}awem nadl e` nosti l okal ni h vl asti ne- mi novno bi se uve}al e i wi hova odgovornost za obavqawe javni h sl u` bi , odnosno za upravqawe l okal ni m javni m ustanovama i preduze}i ma.

Postoje}e stawe javni h sl u` bi u Srbiji svakako je nezadovoqa- vaju}e. Pri tome, ni ko od zai nteresovani h ni je zadovoljan. Kori sni ci usl uga javni h sl u` bi (javni h ustanova i javni h preduze}a) ni su zadovo-

¹ Centar za l i beral no-demokratske studije, Pravni fakul tet, Beograd.

qni ni ski m ni voom usl uga, kval i tet je tako | e nezadovoqavaju } i , a ve } i - na kori sni ka smatra da je cena i suvi { e vi soka za pru ` eni obi m i ni vo kval i teta ti h usl uga. Zaposleni u javni m ustanovama i preduze } i ma tako | e su nezadovoqni , pre svega ni ski m pl atama i nedostatkom sred- stava potrebni h za normal an rad ti h ustanova i preduze } a. Nezadovoqni su i poli ti -ari , koji na lokal ni m i zbori ma obe } avaju poboq { awe kva- l i teta ` i vota u lokal noj zajedni ci , da bi , na sl ede } i m lokal ni m i zbo- ri ma, moral i da obja { wavaju zbog -ega u tome ni su uspel i u prethodnom mandatu.

Naravno, treba i mati u vi du da je na { a zemqa u toku protekl i h desetak godi na do ` i vel a drasti -an pad dru { tvenog proi zvoda. Na { da- na { wi dru { tveni proi zvod i znosi svega 40% onoga { to smo i mal i pre po-etka poli ti -ke kri ze i raspada bi v { e SFRJ. Drugi m re-i ma, sred- stva koji ma su al i menti rane javne sl u ` be, odnosno, jo { uvek zvani -ni m re-ni kom re-eno, dru { tvene del atnosti , drasti -no su opal a, tako da je potpuno pri rodno { to se usl uge koje te sl u ` be danas pru ` aju ne mogu poredi ti sa oni m od pre desetak godi na. Na { a zdravstvena i soci jal na za { ti ta po svoji m kapaci teti ma je di menzi oni sana za dru { tvo -i ji je naci onal ni dohodak oko 3.500 USD *per capita*, a danas govori mo o jedva 1.200 USD. Nemi novno je da ovakav pad pri vredni h akti vnosti i ma dras- ti -ne posl edi ce na javne sl u ` be u na { oj zemqi , pa tako i na lokal ne javne sl u ` be.

Reformski proces koji je zapo- eo i puno ukqu-i vawe Srbi je u me | unarodnu zajedni cu (pri vrednu i fi nansi jsku, pored poli ti -ke), do koga je ve } prakti -no i do { lo, nemi novno } e dovesti do ubrzawa pri- vrednog rasta, odnosno do pri vrednog oporavka i uve } awa ni voa na { eg dru { tvenog proi zvoda. Me | uti m, to } e nemi novno bi ti dugotrajan proces } ne treba i mati i l uzi ja da } e se to sve sredi ti preko no } i i da } emo i z dru { tva si roma { ni h zemaqa brzo pre } i u dru { tvo bogati h.

Dok -ekamo rezul tate pri vrednog oporavka, za ovu anal i zu je da- l eko zna-ajni je da se razmotri sada { we, neodgovaraju } e upravqawe javn- i m ustanovama i preduze } i ma, { to je, svakako, najzna-ajni ji razl og nave- denog nezadovoqstva. Ti m pre { to se na pl anu upravqawa javni m sl u ` - bama mogu rel ati vno brzo posti } i opi pqi vi rezl utati , koji bi dovel i do poboq { awa ekonomske ef i kasnosti , pa ti me i do general nog poboq - { awa u obl asti javni h sl u ` bi i wi hovog posl ovawa. Pri tome, upravqa- we javni m sl u ` bama ne obuhvata samo upravqawe u u ` em smi sl u te re-i , ve } i na-i n wi hovog fi nansi rawa i organi zovawa, odnosno sve ono { to spada u generi sawe podsti caja qudi ma da se ekonomski pona { aju na odre- | eni na-i n.

2. POSTOJE] E STAVE: RAZLOZI ZA NEZADOVOQSTVO JAVNI M USTAVNOVAMA I PREDUZE] I MA

Svakako da postoji veoma veliki broj razloga koji uslovcavaju postoje}e, za gotovo sve u-esni ke nezadovoljavaju}e stave u lokalnim i ostalim javnim ustanovama i preduze}ima u Srbiji. Neki od tih razloga univerzalne su prirode i javljaju se u gotovo svim zemljama sveta. Mo}e se re}i da su ti razlozi inherentni javnom sektoru, odnosno javnim slu`bama u okviru tega. Drugim re-ima, ti razlozi nisu specifi- ni samo za Srbiju i ovda}we posebnosti u upravljanju javnim slu`bama.

Osnovni razlog za poslovi-nu neefikasnost obavljanja javnih slu`bi le}i u -iwenici da ne postoje podsticaji za efikasnost i za promene, odnosno za inovacije u upravljanju tim slu`bama. Naravno, ukoliko nema podsticaja za efikasnost i promene, nema ni efikasnosti ni promena. Qudi se racionalno pona}aju i ne rade protiv svog neposrednog interesa. Navedeni nedostatak podsticaja mo}e se sagledati sa nekoliko aspekata, odnosno razloga zbog kojih takvi podsticaji ne postoje. Prvo, javne ustanove i preduze}a posluju gotovo uvek u uslovi ma monopola i naj-e}e, dakle, nemaju ni kakvu konkurenciju. Jo} je davne 1935. godine britanski nobelovac John Hicks upozorio: „Od svih monopolskih profita, najslabiji je miran`i vot“. Naravno, ukoliko ne postoji konkurencija, ne morate da se borite za opstanak, za svoje mesto pod suncem, za svoju platu, pa stoga ne ula}ete sebe, odnosno svoje sposobnosti u pove}awe efikasnosti. Na-elno posmatrano, monopolini kada nisu pospe}ivali ekonomsku efikasnost. Na`alost, mnoge javne slu`be moraju da se organizuju kao monopolini. Me}utim, analiza stvarnosti nedovosmi sleno pokazuje da je daleko vi}e javnih slu`bi pribavilo sebi status monopola, nego }to bi to, ekonomski posmatrano, bilo opravdano.

Sljede}i razlog nedostatka podsticaja za efikasnost i promene je sama priroda javne svojine, odnosno priroda podsticaja koja ona generi}e. Naime, javna svojina, po svojoj prirodi, ne generi}e podsticaje za efikasnost i promene. Razlozi za to se mogu potra}iti u malayima teorijske ekonomike svojinskih prava, koji su empirijski dokazani u vi}edecenijskom i skustvu socijalisti-kih zemalja. Osnovni uzrok neefikasnosti le}i u obaveznosti javne svojine za wene vlasni ke. Dok se privatni vlasnik bilo -ega mo}e slobodno, na tr`istu, dakle dobrovoljno, osloboditi svog vlasni}tva u zamenu za neko drugo vlasni}tvo, u slu-aju javne svojine ne postoji takva sloboda, odnosno takva

odgovornost koja uvek prati sl obodu. Pored toga, javni m ustanovama i preduze}i ma ne preti opasnost bankrota (ste-aja), odnosno l i kvi daci je, tako da ne postoji gr-evi ta borba za opstanak, kakva postoji u pri vatnom sektoru. To dodatno uslovqava tromost javnog sektora, odnosno nemoti vi sanost qudi u wemu da promenama uve}avaju wegovu ekonomsku ef i kasnost.

Javni sektor, po svojoj pri rodi , i ma veoma speci fi i -nu upravqa-ku kul turu, koja se zasni va na mi ni mi zaci ji ri zi ka od promene, a ne na maksimi zaci ji o-eki vane kori sti od te promene. Takva upravqa-ka kul tura zasnovana je na ve} opi sani m podsti caji ma. Navedena upravqa-ka kul tura, odnosno fi l ozof i ja, zasni va se na i zbegavawu svake promene – ne tal asaj, uvek mo` e da bude gore. Drugi m re-i ma, veoma mali broj qudi u javnom sektoru postavqa pi tawe { ta je to { to sa promenom ja mogu da dobi jem, a gotovo svi se pi tawu { ta je to { to sa promenom ja mogu da izgubi m. Shodno tome, odnos prema promeni je neprijateqski. Nema mesta za kreati vnost, ma{ tovi tost, hrabrost i i ntuci ju. Sve se svodi na ruti nu, svakodnevnu regul arnost posl a i spre-avawe svake promene. Sami m ti m, i i novati vnost u javni m sl u` bama je veoma retka. Mal o ko se trudi da bi lo { ta poboqa a.

Pored toga, nezavisno od direktne veze sa podsti caji ma, i nheretni problem javnog sektora -i ne wegovi ci qevi. Ti ci qevi su kompleksni, veoma -esto nejasni, a ponekad -ak i protivre-ni jedni drugi ma. Kompleksnost ci qeva proizlazi iz samog karaktera javni h sl u` bi, odnosno iz slo` enosti politi -kog procesa koji dovodi do def i ni sawa wi hovi h ci qeva. Javni sektor -esto dol azi do svoji h ci qeva politi -kim kompromi som, pa su oni zbog toga i pri li -no nejasni. Ti pi -an pri mer takvog ci qa jeste „za{ ti ta javnog i teresa“. Lako je posti }i sagl asnost oko ovakvog ci qa – te{ ko da }e bi lo ko da gl asa protiv „za{ ti te javnog i teresa“. Problem je, me| utim, u tome { to pod „za{ ti tom javnog i teresa“ svako mo` e da podrazumeva ne{ to drugo. [tavi { e, ponekad ci qevi javnog sektora proti vre-e jedni drugi ma. Na pri mer, -esto se susre}emo sa si tuaci jom da neka javna sl u` ba treba da pru` i veoma kval i tetnu usl ugu uz cenu koja tu usl ugu -i ni dostupnom svi m gra| ani ma. Jednostavno, uz tako ni sku cenu, ne mo` e se posti }i vi soki kval i tet pru` ene usl uge.

Kompleksni i nejasni ci qevi (da i ne pomi wemo kontradi ktorne) uslovqavaju da je merewe u-i nka javni h sl u` bi veoma te{ ko. Bez jednostavni h i jasno def i ni sani h ci qeva (na pri mer, maksimi zaci ja prof -i ta), ne mo` e se pouzdano re}i da li su postavqeni ci qevi ostvareni i li ne. Veoma je te{ ko odgovori ti na pi tawe da li je, u posmatranom

periodu, zaista za{ti}en javni interes u oblasti, na primer, javnog informisawa. Budu}i da je veoma te{ko do}i do zakqu-ka da li su ovakvi ciqevi zaista ispuweni, odnosno da li su javne slu`be bile uspe{ne ili ne, u javnom sektoru ne postoje podsticaji za uspe{no ispuwawawe ciqewa, odnosno za efikasno obavqawe poverene delatnosti. Zbog ~ega ulagati napor da se ne{to vaqano uradi, ako rezultat ne mo`e pouzdano da se izmeri, pa samim tim i nema jasno identifikovanog uspeha, odnosno priznawa za taj uspeh? Pitawe je, o-igledno, retori~kog karaktera.

Pored dosad navedenih, univerzalnih razloga neefikasnosti javnog sektora, odnosno otpora promenama u wemu, u Srbiji se mo`e identifikovati nekolikododatnih, specifi~nih faktora koji ote`avaju efikasno upravqawe, reformu i modernizaciju javnog sektora, pa time i javnih slu`bi. Najzna~ajnijifaktor te vrste je nasleje komunizma, odnosno nedostatak demokratske tradicije, kao najzna~ajnijaposledica tog nasleja. Na strani vlasti, odnosno javnog sektora koji kontrolis{ete vlast, nedostatak te tradicije se odra`ava na nizak stepen odgovornosti prema javnosti, odnosno na netransparentno polagawerazuna (ukoliko ga uop{te ima) toj javnosti. Tipi~anstav predstavnikavlasti jeste da vlast nije napravqena da bude fleksibilna, tako da ona ne treba da se prilago|ava drugom, ve} drugi treba da se prilago|avajujoj.

Navedeni fenomeniuslovcavaju nedostatak sistematskog pristiskajavnosti ka pove}awu odgovornosti vlasi u Srbiji, odnosno javnih slu`bi, i ka wihovom jasnom polagawurazuna toj javnosti. Taj pristisak je nedovoqan, odnosno suvis{eje niskog intenziteta, iz nekolikorazloga, a svi su mawe-vis{evezani za komunisti~konasleje. U tonasleje spada i tradicija obo`avawavlasti i sagledawawavlasti i javnih slu`bi kao nekoga koji }ere{i}ti sve indidualne problemequdi. „Na{a vlast“, odnosno wihovavlast, u-ila je qude da treba da veruju, da budu poslun{i, da ne postavqaju nepri merenapitawa, pa }eVeliki tata dare{i}sve problemeuwihovime. Zbog toga je u Srbiji, ipored debaklami lo{evog projekta pod radnim nazivom „Sama nema nezvesnosti“, umesto sumwe, pri li~no rasprostraweno verowawe u vlasti dr`avu, pa makar i onu lokalnu. Na{a dr`ava, je ipak na{a dr`ava, pa bila ona makar i lokalna. Opstanak, makar i delimi~an, takvog mentaliteta obo`avawavlasti onemogu}ava, odnosno ote`ava delotvoran pristisak javnosti na vlast, odnosno na javni sektor.

Fenomen vlasti u koju se ne sumwagotovo da postaje apsurdan na lokalnom nivou. Naime, lokalnawlast se, po samoj svojoj prirodi, bavi

svakodnevnim, gotovo tri vijalnim stvarima, ne bavi se ni -im navodno uzvi { enim, tj. vi sokom pol i ti kom, poput pi tawa od stvarnog i li i zmi - { qenog naci onal nog zna-aja. Drugi mre-ima, u slu-aju lokalne vl asti , relativno je lako do}i do zakqu-ka da li je ta vl ast dobra ili lo{ a, odnosno da li obavqa ono zbog -ega je i zabrana - bar ono { to je obe}a- vala u predi zbornoj kampawi . Svaki gra|ani n ima dovoqno osnovnog znawa da prosudi da li neka lokalna vl ast dobro radi svoj posao.

Si ndrom nepromenqi vosti vl asti , odnosno nemogu}nosti uti ca- ja na wu, tako|e je pri li -no rasprostrawen po Srbiji , { to je nesumwi - vo posl edica komuni sti -kog nasle|a. „Radi }e oni ono { ta oni ho}e“ prakti -no zna-i da se duboko sumwa u mogu}nost da javnost uti -e na pona{ awe vl asti , odnosno da je mo` e smeni ti ukol i ko vl ast ne posti ` e o-eki vane (obe}ane) rezlutate. To je elementarno nepoverewe u sop- stvene snage i u mogu}nost uti caja na vl ast, odnosno na mogu}nost da se sna` ni m pol i ti -ki m pri sti skom javnosti ta vl ast smeni .

Osnovni -i ni lac nedovoqnog pri sti ska javnosti jeste nerazvi - jenost ci vi l nog dru{ tva u Srbiji . To se, pre svega, odnosi na nerazvi - jenost nevl adinog i neparti jskog sektora, kao i na nedovoqnu razvi - jenost nezavi snog novi narstva, odnosno sl obodnih medi ja. Nai me, nas- tanak vi { estrana-ja pre desetak godi na gotovo je cel okupan pol i ti -ki , odnosno javni ` i vot ugurao u kal upe strana-ke pol i ti ke, { to se, u popri li -noj meri , zadr` alo do danas. Zbog toga su jo{ uvek pri li -no retke tematske debate, odnosno tematske javne rasprave, koje su najzna- -ajni je za stvarawe odgovaraju}eg pri ti ska javnosti . Umesto toga, javne rasprave su jo{ uvek pre svega parti jsko-pol i ti -ke, ponekad -ak i i deo- l o{ ke, i uvek se postavqa pi tawe koja pol i ti -ka parti ja stoji i za nekog stava, odnosno koji se parti jski i nteres kri je i za zastupawa neke kon- cepci je.

3. CI QEVI I MOGU] NOSTI REFORME

UPRAVQAWA LOKALNI M JAVNI M SLU@BAMA

Ci q reforme upravqawa javnim sektorom, odnosno lokalnim javnim slu` bama, jeste pove}awe wi hove ef i kasnosti . To bi dovel o do pove}awa obi ma uslu ga javnih slu` bi , kao i do pove}awa wi hovog kval i - teta, uz mogu}nost obarawa wi hovi h cena, bez obzi ra da li se one pl a}aju di rektno ili iz lokalnog buxeta.

Kqu-no pi tawe gl asi : da li je, i maju}i u vi du razloge i nertnos- ti javnog sektora u Srbiji , reforma javnog sektora, konkretno lokalnih

javni h sl u` bi , uop{ te mogu}a, odnosno koji su to pol i ti -ki predsl ovi takve reforme? Drugim re-ima, zbog -ega, bar na-el no posmatrano, dol azi do reforme javnog sektora? Pored odgovora na ovo na-el no pi tawe, potrebno je odgovori ti i na konkretno pi tawe: da li je, i maju}i u vi du sve opi sane okol nosti u Srbi ji , mogu}e da se ne{ to promeni na bo- qe u upravqawu i radu lokal ni h javni h sl u` bi ?

Osnovni pol i ti -ki predsl ov za reformu javnog sektora le` i u -i weni ci da je u demokraciji vl ast smewi va mi rni m putem i da, zbog toga, makar i na dugi rok, postoji veza izme|u rezultata vl asti i i zborni h rezul tata vl adaju}e parti je, odnosno koal ici je. Konkretno posmatrano, unutar demokratskog okvi ra, prvi razlog za reformu je pol i ti -ki pri ti sak javnosti, a za taj pri ti sak kqu-ni predsl ov je ci vi lno dru{ tvo. Upravo nevl adin, odnosno neparti jski sektor, spo- soban za tematsko usmeravawe javne rasprave, predstavqa najzna-ajni ji mehанизам za ostvarewe takvog pol i ti -kog pri sti ska javnosti . Neraski di vi deo tog mehанизма predstavqa nezavi sno, akti vno, i stra- ` i va-ko i ozbi qno novi narstvo, koje u Srbi ji , dodu{ e pol ako, staje na svoje noge.

Napredovawe ci vi lnog dru{ tva u Srbi ji u posl edwi h nekol i ko godi na, odnosno ubrzani razvoj nevl adinog i neparti jskog sektora, stvara usl ove za del otvoran pri ti sak na vl ast, odnosno na javni sektor, ka reformi i poboq{ avawu wegovi h rezul tata. To se nara-i to odnosi na lokal ni javni sektor, odnosno lokal ne javne ustanove i preduze}a. Sve vi { e dobija na zna-aju i uti caju koncepcija dr` ave kao servi sa gra| ana, odnosno vl asti -iji je osnovni zadatak da gra| ani ma pru` a usl uge. Gra| ani ni su vi { e sredwevekovni podani ci vl asti , ni ti su soci - jal isti -ki zaqubqeni ci u vl ast. Na lokal nom ni vou, usl uge koje gra| ani o-ekuju od lokal ni h vl asti su vi { e nego razumqi ve i ti -u se svakodnevnog ` i vota. U takvi m uslovi ma, ci vi lni sektor ima zai sta veoma dobre predsl ove za del otvorni pri sti sak na lokal ne vl asti .

U demokraciji , i zborna obe}awa i maju svoju te` i nu i to je jo{ jedan od faktora koji uslovcqava reformu javnog sektora. I zborna obe}awa i maju dvostruku ul ogu. S jedne strane, i spuwavawe i zborni h obe}awa i ma vel i ku i nstrumental nu vrednost, tj. uve}ava verovatno}u ponovnog i zbora. [to su u ve}oj meri i spuvena i zborna obe}awa, ve}a je verovatno}a ponovnog i zbora. S druge strane, i spuwavawe i zborni h obe}awa i ma i odre| enu vrednost samo po sebi . ^ak i kod pol i ti -ara postoje odre| ene moral ne skrupul e, nara-i to u vremeni ma vel i ki h pol i ti -ki h promena. Neki od qudi koji su se kandi doval i na pro{ lim lokal ni m i zbori ma (septembar 2000. godi ne), to su u- i ni li bez namere

da se ponovo kandiduju – njihov motiv se svodi na ispuštanje i zbornih obećanja i iz duboko moralnih razloga. Upravo velika promena koja se u Srbiji dogodila tokom 2000. godine pružila veliku šansu da se pristupi reformi javnih službi, budući da mnogi vlasti imaju snažne podsticaje (bez obzira koje vrste) da sprovedu takvu reformu.

Konačno, postavqa se pitanje motiva državnih službenika za reformu. Dakle, oni koji ne idu na izbore i koji nikada nisu davali predizborna obećanja. Jedan od motiva za reformu može da bude i profesionalni ponos državnih službenika, koji bi da speru qagu koja je, s pravom ili ne, nanesena na ovu profesiju u Srbiji. Taj motiv je vezan sa etikom profesionalca, fenomenom koji je, u slučaju državnih službenika kao takve, tek u povoju u Srbiji. Ali upravo je sada momenat da se uspostavi takav moral, odnosno etički kodeks ponašanja državnih službenika.

4. STRATEGIJA REFORME: [TA URADI TI ?

Strategija reformi javnog sektora, odnosno javnih službi, zasni va se na nekoliko ključnih elemenata:

- uvođenje konkurencije;
- uvođenje privatnog sektora;
- reforma preostalog javnog sektora.

Uvođenje konkurencije stvara podsticaje javnom sektoru, odnosno zaposlenima u njemu, da povećaju svoju efikasnost. Pri tome, treba posebno razmatrati dva slučaja uvođenja konkurencije. Prvi slučaj je onaj u kome ne postoje elementi tzv. prirodnog monopola, tj. onaj u kome se konkurencija uvodi bez ikakvih ograničenja. Jednostavno, treba stvoriti sve uslove za slabodan ulazak konkurenata koji je, uz postojeće javne službe, pružiti iste usluge. Na primer, ne postoji nikakav razlog za sputavanje konkurencije u oblasti de-ijih obdaništa. Simultano postoje javne ustanove ove vrste i privatnih de-ijih obdaništa predstavljaju podsticaj i jedni i drugi ma da pobožavaju svoje usluge. U lokalnim vlastima u ovom slučaju se svodi na uklađavanje svih administrativnih barijera ulasku novih konkurenata, odnosno maksimalno pojednostavljavanje procedure registracije novih pravnih lica u ovoj oblasti.

U slučaju prirodnog monopola, tj. situacije u kojoj postoje dva ili više konkurenata na istom tržištu dovodi do umawewa ekonomske

efikasnosti, uvođenje konkurencije je ne{ to slo`eni je. Naime, tada se, umesto konkurencije na tr`i{i tu, uvodi konkurencija za tr`i{i te. To se posti`e tako da svi zainteresovani konkurenti konkuri{u jedan drugom za dobijawe odre|enog posla koje poveravaju lokalne vlasti. Najznajniji mehanizam za uspostavljanje ovakve konkurencije je tzv. ugovarawe posla (*contracting out*). Pri tome, ovakva procedura mo`e se primenivati za komunalne delatnosti u celini, ali i za neke veoma specifi~ne delatnosti koje se obavljaju unutar javnih slu`bi, pa i u okviru lokalnih administrativnih tela. Tako, na primer, mogu}e je da se sa privatnim preduze}ima ugovori posao automatske obrade podataka za op{tinske organe uprave, snabdevawe hranom de-ijih ustanova, ili odr`avawe voznog parka neke od javnih slu`bi. U slu~aju komunalnih delatnosti, mo`e se ugovarati obavljewe gotovo svih komunalnih delatnosti (odno{ewe sme}a, odr`avawe javne higijene, odr`avawe saobra}ajnica, odr`avawe zelenih povr{i i na itd.).

Kqu-ni segment ugovarawa posla je izbor preduze}a kome se poverava taj posao, putem konkursa na kome treba da postoji slobodan pristup svih zainteresovanih. Na tom konkursu se prihvata najbolja ponuda, {to podrazumeva ponudu ekonomski najefikasnijeg preduze}a. Da bi konkurs bio uspe{an u izboru najpovoljnije ponude, potrebno je da bude formulisana veoma mali broj operativnih kriterijuma i da se izbor vr{i na transparentan na~in. Pored toga, od kqu-ne v`nosti je prawe realizacijei ugovorenog posla tokom ugovora koji se sklapa na osnovu ponude na konkursu (naj~e{e na jednu do tri godine), tj. prawe da li preduze}e kome je posao poveren na ovaj na~in u potpunosti ispuwava svoje ugovorne obaveze. [to su ugovorne obaveze jasni je definisane, to je ve}a verovatno}a delotvornog sprovo|ewa ugovora, odnosno efikasnost obavljawa poverene delatnosti.

Ugovarawe posla omogu}ava konkurenciju privatnog i javnog sektora, pa time stvara podsticaje javnom sektoru da uve}a svoju efikasnost i da, na taj na~in, pove}ava efikasnost obavljawa odre|ene delatnosti. Na svojevrsan na~in, ugovarawe posla predstavlja i put uvo|ewa privatnog sektora u obavljawe delatnosti koje su trenutno u Srbiji u isklju~ivoj nadle`nosti javnih ustanova i javnih preduze}a. Uvo|ewe privatnog sektora mo`e se pospe{iti i mehanizmom dodeqvawa fran{i ze (*franchising*). Razlika izme|u ugovarawa posla i dodeqvawa fran{i ze je u tome {to se pri ugovarawu posla, lokalne vlasti obavezuju da, preduze}u kome su poverile posao, pru`ene usluge pla}aju iz lokalnog buxeta, dok pri dodeqvawu fran{i ze, preduze}e-fran{i zantisti~e pravo da svoje usluge napla}uje od krajnjih korisnika. Ova razlika

usl ovcava da se fran{ i za kao mehani zam poveravawa posla ne mo` e pri meni ti u oni m del atnosti ma ~i ji proi zvod i maju karakteri sti ke javnog dobra, poput, na pri mer, odr` avawa javne hi gi jene, odr` avawe javnog zel eni la, javne rasvete i td.

Dodeqi vawe fran{ ize u odnosu na slobodan ul az novi h preduze}a i ma prednosti u oni m del atnosti ma koje i maju neke el emente pri rodnog monopol a, kao i kod svi h ostal i h preduze}a kod koji h je potrebno sprovodi ti ekonomsku regul aci ju. Nai me, ugovor o fran{ i zi treba da i ma odre| ene el emente ugovora o ekonomskoj regul aci ji koji m se odre| uje maxi mal na cena proi zvoda, mi ni mal ni obi m i li kval i tet usl uge i td.

Fragmentaci ja javni h ustanova i javni h preduze}a predstavqa, i zme| u ostal og, jo{ jedan od na- i na za uvo| ewe pri vatnog sektora u posl owawe javni h sl u` bi . Nai me, danas se u Srbi ji unutar vel i kog broja javni h ustanova i preduze}a obavqa ~i tav ni z del atnosti , od koji h vel i ki broj ne predstavqa osnovne del atnosti ti h ustanova i preduze}a, ve} po- mo}ne del atnosti , potrebne i skqu- i vo kao podr{ ka obavqawu wi hove osnovne del atnosti . U najve}em broju takvi h sl u- ajeva ne postoje ni ka- kvi tehno{ ki , odnosno ekonomski razl ozi da se pomo}ne del atnosti obavqaju unutar javne ustanove, odnosno javnog preduze}a, ve} te del at- nosti treba da se obavqaju na tr` i { tu, a odgovaraju}e usl uge treba da se pru` e na osnovu tr` i { nog ugovora o usl ugama sa najpovoqni ji m ponu- | a-em. Ovakav mehani zam nazi va se ugovarawe usl uga i podrazumeva skl apawe ugovora posl e konkursa na kome se bi ra najpovoqni ja ponuda. ^esto se radni ci ma koji su unutar javne ustanove i li javnog preduze}a radi li na takvi m posl ovi ma, omogu}ava da otvore sopstvenu pri vatnu, zanatsku radwu i da pod preferenci jal ni m usl ovi ma dobi ju prvi posao, a da kasni je budu sasvi m ravnopravni sa ostal i m konkurenti ma.

Uvo| ewem pri vatnog sektora u obavqawe oni h del atnosti koje sada obavqaju i skqu- i vo javne ustanove i javna preduze}a otvara se mogu}nost za ekspl i ci tno (umesto dosada{ weg i mpl i ci tnog) subvenci o- ni sawe usl uga za odre| ene grupe potro{ a- a, tj. vo| ewe preci zno usme- rene soci jal ne pol i ti ke. Na pri mer, pol i ti ke subvenci ni sawa odre- | eni h usl uga za odre| ene, soci jal no ugro` ene sl ojeve stanovi ni { ta.

U sl u- ajevi ma u koji ma ni je mogu}e uvesti konkurenci ju i li pri- vatni sektor, preostaje reforma upravqawa postoje}i m javni m sek- torom u u` em smi sl u. Tu se, i zme| u ostal og, javqaju dve mogu}nosti . Jedna je sporazum o rezul tati ma, a druga je ugovor o upravqawu. Sporazum o rezul tati ma skl apaju l okal ne vl asti i rukovodstvo javne ustanove, odnosno javnog preduze}a. Ovakvi m sporazumom se def i ni { u

ci qevi, tj. poslovni rezultati koje treba postići, nagrada za rukovodstvo koje postigne te rezultate, odnosno kazna ukoliko se specifični rezultati ne postignu. Uobičajeno je da se sporazum o rezultatima sklapa na određeno vreme (jedna do tri godine), uz mogućnost ugovornog produžavanja. Ovakav mehanizam naročito je pogodan pri likovnim postavkama novog poslovnog rukovodstva javne ustanove, odnosno javnog preduzeća. Takav sporazum treba formulisati pre nego što novo rukovodstvo preuzme dužnost, kako bi novi ljudi tačno znali šta ih čeka.

Ugovor o upravljanju, kojim se upravljanje javnom ustanovom, odnosno javnim preduzećem, prepušta privatnom pravnom ili fizičkom licu, predstavlja korak da se u reformi upravljanja javnim sektorom. Ovim se u javne službe uvodi privatni sektor, dodaje i iskakivanje u segmentu upravljanja. S jedne strane, ovim ugovorom se nova, privatna uprava obavezuje da će postići određene ciljeve, precizno definirane rezultate. S druge strane, lokalne vlasti se obavezuju da će privatnoj upravi javne ustanove, odnosno javnog preduzeća, obezbediti slobodu delovanja, a definirati se i na koji će lokalne vlasti nagraditi tu upravu za ispunjenje ugovornih rezultata, odnosno kazna za viševrednost ispunjenje. Uobičajeno je da se ovakvi ugovori sklapaju na period od tri do pet godina.

Veoma bitan element reforme upravljanja javnim službama je uvođenje transparentnosti u donošenje svih odluka, odnosno javnosti u radu onih koji donose te odluke. To se naročito odnosi na oblast javnih nabavki, koja je veoma značajna za poslovne javne službe. Sve veće javne nabavke treba da se zasnivaju na transparentnim tenderima, na kojima pobijedi onaj ko zaista ponudi najbolje usluge. Jedino se na taj način može stvoriti poverenje javnosti u poslovne javne ustanove, odnosno javne preduzeća, i oboriti troškovi nabavke svega onoga što im je potrebno za viševrednost poslovne.

Navedeni procesi treba da prate i redefiniciju uloge lokalnih vlasti. Te vlasti treba sve više da se povlače iz operativnog upravljanja javnim službama, bez obzira da li se radi o javnim ustanovama ili javnim preduzećima. Lokalne vlasti treba da stvaraju okvir za slobodno donošenje poslovnih odluka rukovodstava tih ustanova, odnosno preduzeća, a ne viševrednostnim, operativnim upravljanjem. Drugim rečima, lokalne vlasti treba da obezbede preduslove za efikasno obavljanje javnih usluga, a ne da se one same bavivrednostnim pružanjem.

5. TAKTI KA REFORME: KAKO URADI TI ?

Pri li kom pri premapa bi lo koje reforme javnog sektora potrebno je odgovoriti na neko li ko osnovnih pi tawa:

- Da li je reforma pol i ti -ki po` eqna?
- Da li je reforma pol i ti -ki ostvari va?
- Da li postoji re{ enost za sprovo|ewe reforme?

Odgovore na ova pi tawa treba da daju pol i ti -ari , budu}i da oni donose odluku o pristupawu reformi i o wenom osnovnom karakteru. [to se ti -e pol i ti -ke po` eqnosti , reforma je po` eqna ukol i ko ukupne pol i ti -ke koristi od te reforme prevazilaze wene pol i ti -ke tro{ kove. To se naj-e{ }e doga|a pri promeni vl asti , i li u sl u-ajevi ma drasti -nog pogor{ awa ukupne ekonomske si tuacije. Pri tome je veoma bitno da se i denti fikuje ko ovakvom reformom dobija , a ko gubi . Drugi m re-ima , ko }e ovakvu reformu , odnosno pol i ti -are koji je sprovo- de , da podr` i i kol i ki }e bi ti i tenzi tet te podr{ ke? Jasni odgovori na ova pi tawa predstavqu osnovu za pol i ti -ku odluku o po` eqnosti reforme.

Pi tawe pol i ti -ke ostvari vosti se , pre svega , odnosi na snagu protivni ka reforme – da li su protivni ci reforme dovoqno sna` ni i organi zovani da svojim akcijama spre-e sprovo|ewe reforme? Pol i ti -ka ostvari vost reforme zavis i , i zme|u ostal og , i od pol i ti -ke ve{ ti ne da se protivni ci ma reforme umawi { ansa za wi hovo del owawe , odnosno da se odgovoraju}im akcijama umawi efekat wi hovi h akcija. Pri tome treba i mati u vi du da se u ovom tekstu razmatraju demokratski l egi ti mna sredstva pol i ti -ke borbe , u { ta svakako ne spada hap{ ewe pol i ti -ki h protivni ka , odnosno protivni ka reforme. Na primer , pove}awem i znosa otpremni na radni ci ma i z javnog sektora , vl ast mo` e da ubl a` i wi hovo nezadovoqstvo reformom koja }e nemi novno dovesti do otpu{ tawa neki h od wi h.

Kona-no , postavqa se pi tawe da li je vl ast zaista re{ ena da sprovede reformu. Ukol i ko ne postoji takva re{ enost , boqe je da se reforma i ne po-i we. Sa reputacijom reformske vl asti se ni kada ne treba i grati . Najgora mogu}a si tuacija je zapo-eta reforma od koje vl ast , usled pri ti saka razl i -i te vrste , odustaje na pol a puta. Ti me se naru{ awa ne samo reputacija te vl asti , ve} i svake budu}e reformske vl asti . Jednostavno , na taj na- i n , pona{ awem ti pa ho}u-ne}u , razara se verodostojnost same reformske i deje.

Kona-no, postavqa se pi tawe ul oge reformski h vo|a. Oni nemi - novno postoje. [to i h je vi { e, na razli -i ti m dr` avni m i poli ti -ki m ni voi ma, to je boqe za zemqu u ref ormi . Vezano za wi hovu ul ogu, postav- qaju se dva osnovna pi tawa: { ta je sadr` aj reformskog vo|stva i kako reformske vo|e stvaraju svoj autori tet? I skustvo je pokazal o da osnov- ni posao reformskog vo|e ni je da odgovara na pi tawa, ve} da i h po- stavqa na pravi na-i n, kao i da daje smerni ce qudi ma koji sami treba da odgovore na ta pi tawa. Ref orma ni je proces u kojem neko drugi za svakog od nas donosi odl uke. Tako je bi lo u di ktaturama. U ref ormi svako od nas odgovara na kqu-na pi tawa i donosi odl uke za sebe. Zbog toga je i ul oga pravog reformskog vo|e da postavqa prava pi tawa, a ne da daje odgovore.

A { to se autori teta vo|e ti -e, on se mo` e posti }i tako { to se ne}e i zbegavati te{ ke di l eme, te{ ke si tuaci je i { to }e se uvek bi ti u prvom redu. Ne onom u l uksuzni m sal ama u koji ma se dr` e parti jski kon- gresi , ve} u prvom redu dono{ ewa te{ ki h odl uka i davawa pri mera svi m drugi ma.

Pravi lo sl u` be l zrael ske armi je nal a` e komandati ma jedi ni ca da predvode svoje jedi ni ce u borbi - dakl e, prvi red. Gubi ci i zrael ski h of i ci ra u svi m dosada{ wi m ratovi ma bi li su i zuzetno vi soki , al i je i sto tako vi sok bi o i ostao wi hov autori tet. Nepi sano pravi lo sl u` be reforme je i stovetno, sa i stovetni m posl edi cama. Na potenci jal ni m reformski m l i deri ma je da bi raj u.

6. ZAKQU^AK

Ref orma javnog sektora, a u okvi ru toga ref orma l okal ni h javni h ustanova i preduze}a, predstavqa neraski di vi deo procesa tranzicije. Javni sektor je gotovo svuda u jako lo{ em stawu, mogu}nosti za promenu ni su prevel i ke i veoma je te{ ko pri stupi ti wegovoj del otvornoj ref or- mi . Me|uti m, upravo zbog toga, vel i ke su mogu}nosti za zna-ajan poli - ti -i prof i t. Kao i u bi zni su, u usl ovi ma vel i kog ri zi ka, vi soke su pro- fi tne stope.

U ref ormi javnog sektora, odnosno javni h ustanova i preduze}a, nema gotovi h re{ ewa. Postoje samo usagl a{ ene op{ te smerni ce, a neke od wi h su i znete u ovom tekstu. Na osnovu ti h smerni ca, potrebno je samostal no dono{ ewe odl uka. Te odl uke treba da donose qudi koji najboqe poznaju stawe stavri na terenu i koji }e snosi ti poli ti -ke posl edi ce odl uka koje budu donosi li i .

Reforma lokalnih javnih ustanova i preduzeća vraća na političku scenu lokalne zajednice prave teme. Posle dugog vremena sejava i luzija, vreme je da pomenu da se bavi moštvarima od ` i votnog interesa za sve nas.

7. LITERATURA

Heifetz, R. (1999): *Leadership without Easy Answers*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press

Nye, J.S. i Donohue, J. eds. (1999): *Globalization and Public Administration Reform*, Washington, D.C.: Brookings Institutions Press

OECD (1997): *Privatisation of Utilities and Infrastructure: Methods and Constraints*, Paris: OECD

Osborne, D.E. i Plastik, P. (2000): *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*, San Francisco: Jossey-Bass - A Wiley Company

World Bank (1995): *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*, Washington, D.C.: The World Bank

MODERNO URBANI STI ^KO PLANI RAWE

1. UVOD

U procesu demokratizacije dru{tva, wegove tr`i{ne orijentacije i ukqu-ewa u evropske i svetske tokove nu`no dolazi do promene koncepta urbani sti -kog pl ani rawa. Neophodan je nov pri stup koji predstavqa deo dru{tveno ekonomski h transformacija i reformi .

Nasuprot determi ni sti -kom si stemu hi jerarhijski postavqeni h pl anova, gde su i ci qevi i sredstva real i zaci je uskla|eni na svi m ni -voi ma, sada je jasno da treba ostavi ti fl eksibi lnost l okal ni m zajedni -cama da za date i dogovorene naci onal ne ci qeve razvoja prona|u adekvatne obl i ke. To podrazumeva i stra` i vawe novi h pri stupa pl ani rawu i vrsta pl anova koji }e uva` avati slobodu u arbi tri rawu i dono{ ewu odl uka kroz partnerstvo i parti ci paci ju.

U tekstu }emo dati osvrt na tradi ci onal ni model urbani sti -kog pl ani rawa i wegove nedostatke i ukazati na mogu}e obl i ke transformaci je pl ani rawa zasnovane na pri nci pi ma modernog upravqawa urban- i m razvojem.

2. OSNOVNE PRETPOSTAVKE TRADI CI ONALNOG MODELA PLANI RAWA

Urbani sti -ko pl ani rawe se tradi ci onal no def i ni { e kao del at- nost koja se bavi regul i sawem namene povr{ i na i i zgradwe u gradovi ma. Tako posmatrano osnovni obuhvat urbanog pl ani rawa je prostorni i geografski , odvojen od ekonomski h, dru{tveni h i ekol o{ ki h pol i ti ka i pl anova na svi m ni voi ma upravqawa.

¹ Ahi tekti nski fakul tet, Beograd

Svrha urbanog planiranja je postavljena vrlo široko: ono što je pobogu{ awu ukupni h dru{ tveni h i ekonomski h usl ova` i vota zajedni ce. Osnovna pretpostavka od koje se pol azi lo je bila da dru{ tvo i ma zajedni -ke vrednosti i ci qeve, da se oni mogu i denti f i kovati i da vlast del uje u smisl u ostvarena tog interesa. Urbani sti -ko plani rawe se sprovodi putem planova i kontrole i zgradwe. Urbani sti -ki planovi su sredstvo, pomo}u koga i nsti tucije dr` ave na raznim ni voi ma interveni { u u odre| i vau na-i na kako }e se gradsko zemqi { te upotrebqavati i izgra| i vati . Zakoni i propi si preci zno def i ni { u formu i sadr` aj planova pri -emu je mera i ntervencije dr` ave u smisl u regul acije i plani rawa stvar pol i ti -kog kompromi sa.

Obrazci namene povr{ i na i i zgradwe u gradovi ma su krajwi izlaz plana, i predstavqaju rezul tat kompleksni h me| uodnosa snaga tr` i { ta i javne i ntervencije u upotrebi fizi -kog prostora. Svaka akti vnost potra` uje odre| eni prostor i uslove. Ponekad su zahtevi akti vnosti vezani za i ndi vi dual ne, a ponekad za kolekti vne potrebe, potrebe grupa, organi zaci ja, i nsti tucija. Qudske akti vnosti sa svoji m me| usobno konfl i ktni m zahtevi ma se takmi -e u pri bavqawu prostora koji treba da i m omogu}i wi hovo normal no odvi jawe. Sa druge strane i mamu ponudu gradskog zemqi { ta kao ograni -enog resursa sa svoji m karakteri stikama, formom, i nfrastrukturnom opremom, estetski m kval i teti ma i i znad svega lokaci oni m pogodnosti ma za odvi jawe razli -i ti h akti vnosti . Na strani ponude i mamu tako| e i faktore kao { to su vl asni { tvo nad zemqi { tem i razli -i te obl i ke kontrole koji su u nadl e` nosti urbanog plani rawa.

Da li je u izgradwi stanova osnovni akter dr` ava ili pri vatni sektor, to je za tradicional no fizi -ko plani rawe bilo od malog zna-aja. U planovi ma su razme{ tane akti vnosti u urbanom prostoru prema i deal i zovani m obrazci ma i na osnovu regul ative koja je malo vodi la ra-una o i spl ati vosti i nvesti ci ja, promenqi vi m zahtevi ma kori sni ka, poreskoj pol i ti ci i li kretawu na tr` i { tu nekretni na. Zato su planovi -esto bi li i nereal ni, ni su se sprovodi li i predstavqi su argu-ment za di skval i f i kaci ju cele ove obl asti del ovawa.

Danas je jasno da nema adekvatnog urbani sti -kog plani rawa bez razumevawa -i tavog skupa faktora koji }e, ukol i ko su prostudi rani i pravi l no ukqu-eni u model , omogu}i ti za sve pri hvatqi v rezul tat. Stoga mo` emo konstatovati da je obl ast urbani sti -kog plani rawa veoma sl o` ena i { i roka, da obuhvata sam fenomen savremenog grada i { i reg prostora kao i sve obl asti del ovawa koje su od uti caja na wegov karakter i razvoj.

2.1. Urbani sti -ki pl anovi i regul ati va

Probl emi kori { }ewa zemqi { ta se re{ avaju u rel aci jama pl ano-va i i nstrumenata kontrol e i zgradwe. Si stemi pl ani rawa u razli -i tim zemqama su { i roko postavqene ci qeve i intervenci je u prostoru -esto svodi li na usko fizi -ko pl ani rawe. U okvi ru ovog i stori jskog model a promena se ostvaruje i intervenci jom u prostoru, planerski ci qevi se ograni -avaju na podru-je prostornog, a sredstva su u domenu regul ati ve. Me|uti m, da bi i zgradwa bila na adekvatan na- i n koordi ni sana, u skl adu sa dru{ tveni m opredeqewi ma i poli ti kama pl ani rawe je mora tako regul i sati da sa jedne strane, usmerava u pravcu ` eqeni h ci qeva, a sa druge, da vodi ra-una o mogu}im fizi -kim elementi ma koji ma }e se real izovati .

2.2. Hi jerarhi ja pl ani rawa

Pl ani rawe je hi jerarhi zovano, ostvaruje se na razli -i tim ni voi ma vl asti , naci onal nom, regi onal nom, l okal nom, pri -emu je vi { i ni vo obavezuju}i za ni ` i . Tako se omogu}ava prevo|ewe general ni h poli ti ka i strategi ja u detaqne usl ove za i zgradwu. Dok se general ni ci qevi i poli ti ke kre}u u domenu dru{ tveno ekonomski h odnosa i do- nose central izovano, na najvi { em ni vou, ni ` i ni voi si stema pl ani -rawa usmeravaju svoje del ovawe na planove i poli ti ke koji se bave namenom zemqi { ta i usl ovi ma za i zgradwu.

Uobi -ajeno je da se pl ani rawe koncentri { e na pojedine, na i z- gl ed odvojene sektore del ovawa (stanovawe, zdravstvo, saobra}aj, zapo- { qavawe i td.) na razli -i tim ni voi ma (dr ` avnom, regi onal anom, l okal nom) i kroz razli -i te i nsti tuci je (mi ni starstva, ad hoc tela, l okal ne vl asti i td.) Osnovna i deja je da fizi -ko pl ani rawe dopri nosi razvoju kroz usmeravawe i zgradwe i namene povr{ ina u okvi ri ma dru{ tveni h ci qeva i ekonomski h poli ti ka.

U razli -i tim si stemi ma pl ani rawa postoje razli -i ti stepeni sl obode i zbora na svakom hi jerarhi jskom ni vou, odnosno, razli -i ti ste- pen defi ni sawa okvi ra koji obezbe|uje jasne usl ove/sredstva za odr ` a- vawe verti kal ni h veza. U na{ em si stemu pl ani rawa hi jerarhi ja pl ani -rawa je odre |ena vrlo kruto i podrazumeva samo jednosmerne veze od naj- vi { eg ni voa ka najni ` em.

Ovakvo mesto i ul oga urbani sti -kog pl ani rawa mogu bi ti pri h- vatqi vi pod sl ede}im usl ovi ma:

– ukoliko postoji jasno uspostavljen okvir za planiranje kroz koji se mogu artikulirati nacionalni ciljevi vezani za društvene i ekonomske promene,

– ukoliko detaljni sektorski ciljevi i politike koje se odnose na oblasti kao što su ekonomija, zapošljavanje, proizvodnja, prirodni resursi, stanovanje, saobraćaj itd. mogu biti integralno dati na nacionalnom nivou,

– ako strateški okvir obezbeđuje da kroz Weganacionalne i sektorske politike mogu biti primenjene u odnosu na različite regije i lokalne zajednice,

– ako regionalne i lokalne interpretacije društveno ekonomske politike mogu biti prevedene u prostorne strukture, a ove uobližene u lokalnu planersku kontrolu datu u obliku regulacionih planova i uslova za izgradnju.

Iako vežina sistema urbanističkog planiranja u različitim državama predviđaja hijerarhijsku organizaciju planova, nešto nije obezbeđeno odgovarajući okvir koji bi omogućio ostvarenje adekvatno funkcionalne logike hijerarhije. To, pre svega, znači da na strateškom planu moraju da postoje i da se stalno preispituju i redefinišu:

1. nacionalni ciljevi i predlozi kako da se ostvare društveno ekonomske promene,
2. detaljno razrađeni sektorski ciljevi i politike koje se odnose na ekonomiju, proizvodnju, stanovanje, prirodne resurse itd. kao i regulativa u različitim relevantnim oblastima,
3. alokacija resursa da bi se ostvarile predložene politike,
4. složene veze između politika i urbanog i regionalnog razvoja.

Ukoliko ne postoji ovaj jasan društveno ekonomski okvir prostorno i urbanističko planiranje, koje je ograničeno na fizičko planiranje, deluje u vakuumu i ne može da ispuni svoju zakonom definisanu ulogu. U hijerarhijskom sistemu koji obavezuje na potovave svega što je definisano na višem nivou, ukoliko strategije i politike nisu jasno i koherentno prezentovane i stalno modifikovane, njihovi planirana nemaju na šta da se oslone.

2.3. Problemi sa tradiciionalnim urbanističkim planiranjem

Mada veći na zakona koji regulišu sistem planiranih i nastirana ulazi urbanog planiranih u realizaciji društvenih i ekonomskih promena (od usmeravanja ekoloških i ni laca do omogu) avava započavaju), svojedne planiranih samo na fizičko regulisane namena površine, bez niza metoda koji su od suštinske važnosti za upravljane promenama, predstavljaju svesno ograničavane njegove uloge. Vlast je najviše svesna ovog paradoksa, ali ništa ne može da boga eliminiše i uistini planirane efektivnije. Zapravo, polazna određena koja definišu ulogu, mesto i obim urbanog planiranih su političke prirode, vezana za osnovne karakteristike društvenog sistema i ne mogu se lako i pored oštrih i jasne potrebe za promenama.

Mera definisanosti planova na određenim nivoima treba da bude vezana za mogućnost njihove realizacije. Da bi vrsto postavljene sistemske hijerarhijske planirane bilo uspešno, podrazumeva se potpuno razumevanje ciljeva koji se postižu na svakom nivou, određene uloge svakog nivoa vlasti u približavajućim ciljevima kao i savršena komunikacija između njih. Ove uloge je vrlo teško postaviti u praksi, pogotovo je teško identifikovati sve horizontalne veze na svakom nivou koje su neophodne za ostvarenje generalnih politika. Brze promene dovode do situacije da ciljevi i kriterijumi, kao i njihove realizacije koji su predloženi na višem nivou, nisu saglasni sa realnim potrebama lokalnih zajednica.

Urbanističko planiranje može ispuniti svoju ulogu samo ako na svakom nivou upravljano postoji određena autonomija koja omogućava i strateško i regulativno uređivanje razvoja. U ulovima pak nerazvijenoj sistemu planiranih gde se ciljevi, političke i regulativne donesene na najvišem nivou ne mogu godinama i decenijama, nerealno je očekivati da se kroz namenu površine i regulativnu realizuju društveni ciljevi na lokalnom nivou. To je zahtev koji je sasvim konzistentan sa ustrojstvom hijerarhijske sistemske planirane, ali u isto vreme i nemoguć u ulovima jednosmerne hijerarhijske komunikacije i neodgovarajućeg modela lokalnog planiranih.

3. OSNOVNI PRINCIP MODERNOG UPRAVLJAWA URBANIM RAZVOJEM

Urbanističko planiranje nije skup apstraktnih metoda i procedura koje se mogu primeniti bez obzira na konkretan društveno ekonomski kontekst. Većina istraživača u tranziciji smatra da nema srednjih rešenja, već imamo iste modele, kao na primer: socijalističko plansko usmeravanje svih aktera u izgradnji ili intervencija usmerena samo na korekciju domini raju i etničke ekonomije. Čini se da je u specifičnim uslovima u kojima se nalazimo i pak potrebno uložiti napor u pravcu iznalaženja zadovoljavajućeg oblika planiranja koji bi stvorio adekvatan okvir za delovanje i iznalaženje i omogućio integralno usmeravanje urbanog razvoja u skladu sa modernim principima i standardima. Pri tome treba biti svesan da je to izuzetno teško zadatka koji sa jedne strane traži prevazišla nasleđena rutine, a sa druge, u ovoj oblasti ne može sebi pomoći nekritički primenjivati iskustva razvijenih zapadnih zemalja. Pre svega zato što promene u različitim segmentima društva nisu istovremene, i daće, ne postoje komplikovane demokratske procedure odlučivanja koje čine osnov zapadnog modela planiranja.

U transformaciji modela planiranja potrebno je:

– **Odrediti meru planiranja** – kontrole koja odgovara mogućnostima društva. Planiranje je skupa delatnost te sa društvenim proizvodom od \$1.000 po stanovniku ne može se pretendovati na isti obim ove aktivnosti kao države koje imaju \$20.000 po stanovniku. Moguće je naravno, proizvoditi planove svih nivona na papiru, ali ih je nemoguće realizovati. To ne mora značiti automatsko ukiđanje određenih nivona planiranja ili vrsta planova. Napori treba da budu usmereni na istraživanje odgovarajućih oblika intervencije koji će rešiti konkretne probleme, a ne na rutinsko proizvodnje postojećim zakonskim okvirom zadatih oblika koji traže mnogo vremena, čudini i novca.

Potrebno je pojednostaviti sistem planiranja i koncentrisati se na one oblike delovanja koji će biti efektivni i odgovarati zahtevima aktuelnih aktera. (Na primer: pitawe je dali se Generalni plan mora uvek realizovati izradom brojnih regulacionih planova, ili se može napraviti takav koncept strategije planiranja na osnovu koga se pod određenim uslovima uglavnom može direktno izdavati uslovi za izgradnju, a samo izuzetno radi ti regulacioni planovi za posebno kompleksne situacije.)

‡ **Transparentnost.** Čeo postupak odlučivanja, izrade planova,

wihove modifikacije i adaptacije mora biti dovoljno jasan i transparentan svim učesnicima u procesu. Uslovi izgradnje predstavljaju ponudu i moraju u svakom momentu biti pristupačni potencijalnim graditeljima. Tehnologija unapređuje mogućavaju prevazilažewe ograničewa koja su imali planovi kao uikatni pisani dokumenti. Programi za uključewe građana u proces planirawa se oslanjaju na internet, i informacije preko CD ROM-a i kompjuterske vizualizacije. Različiti nivou uprave imaju svoje web stranice na kojima se mogu dobiti sve informacije koje interesuju aktere. Na ovaj način moguće je ostvariti i interaktivno planirawe i odlučewave: oko svake odluke je moguće otvoriti debatu i uskladiti stavove.

- **Fleksibilnost** Brza promena društveno ekonomskih uslova nije u skladu sa krutim i jednosmernim hijerarhijskim odlučewem. Problemi i potrebe se javljaju sasvim neočekivano i njih je potrebno reagovati slobodno u generalnim okvirima politika i planova višeg nivoa. Urbaniističko planirawe mora da promovira slobodu izbora i privatnu inicijativu. U tom smislu ono treba da definiše okvir kome se razvoj odvija, ali da ostavi mogućnost izbora na koji će biti najpočetniji u datom momentu.

Sami planovi kao sredstva usmeravaju razvoja moraju imati fleksibilnu strukturu koja omogućuje reagovanje na promene u situaciji. Fleksibilnost nužno podrazumeva okvirno definisane pri mer namena površina gde se mogu iskazivati sadržaji koji su izričito zabranjeni, a ne nužno sadržaji koji su jedino dozvoljeni. To otvara prostor za lokalno odlučewave u odnosu na iskazanu tražewu, odnosno, stvara uslove za naknadno odlučewave o pojedinih pitanjima koja se nameću vremenom.

Uurbaniističko planirawe se mora ugraditi ideja stalne promene pa se i sami ciljevi mogu meñati tokom realizacije. To ni kako ne znači da treba isključiti postavljene dugoročne ciljeve. Sa jedne strane potrebno je omogućiti wihovu stalnu adaptaciju, a sa druge tražiti fleksibilnost u kratkoročnim akcijama, dozvoliti nekonvencionalnost pa i eksperiment, u određenim oblastima autonomiju u politici i akcijama. To je upravo suprotno od onoga što današwice celokupni sistem planirawa kod nas predstavlja.

Osnovno pitanje koje se postavlja je kako uložiti što mawe resursa i ostvariti očekeni rezultat. Odnosno, cilj je dobiti što boće rezultate u odnosu na uložene resurse: rad, energiju, vreme, novac. Isključivo insitirawa na brzini i racionalnosti ne mora uvek dati najboće rezultate. U okviru strategija planirawa koje danas imamo

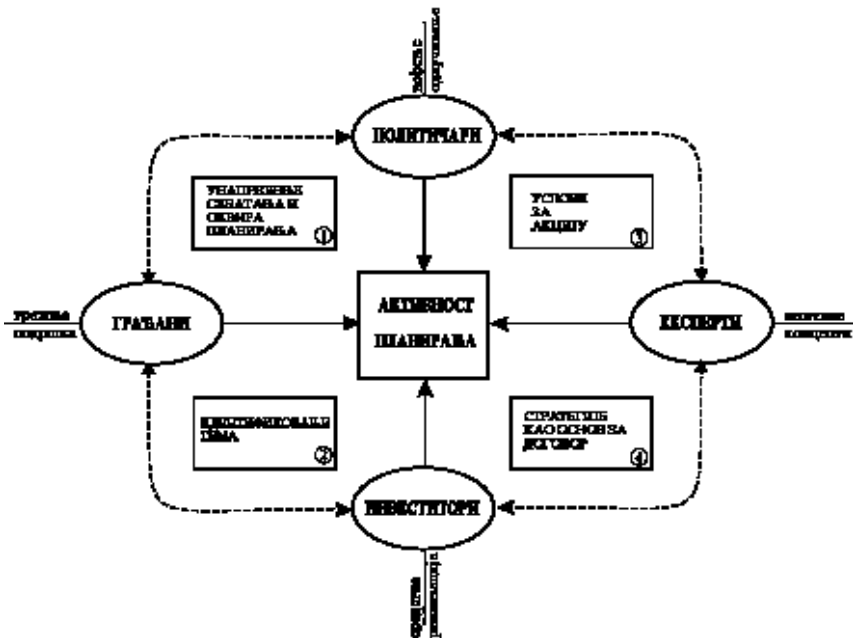
(GUP) resursi se del e na sve zadatke koje ` el i mo da obavi mo, pri -emu se naje{ }e zanemaruje pi tawe kval i teta rezul tata.

Ef i kasnost primewena na tradicional nu strukturu planski h dokumenata mo` e formal no dati rezul tat, al i ne mo` e se posti }i da u svakom momentu i mam o adekvatan pl anerski okvi r za razvoj. I deal no zami { qeno pl ani rawe razra |uje probl eme na razl i -i ti m ni voi ma da bi se na kraju procesa dobi li usl ovi za i zgradwu. Me |uti m, ti usl ovi ne moraju odgovarati stawu na tr` i { tu, novcu za i nvesti ci je. Name}e se zakqu-ak da treba vrl o pa` qi vo proceni ti kako dovesti u vezu ef i kasnost pl ana sa opti mi zaci jom energi je potenci jal ni h aktera.

Ef ekti vnost zna-i ta-no odre |i wawe svega { to se ` el i posti }i . Ona se odnosi prvo, na sam proi zvod (na pri mer pl an koji }e se ostvari -vati) i drugo na proces pl ani rawa. Ef ekti vnost podrazumeva da se odredi ono { to su potrebe, a resuri se usmeravaju da se to i ostvari . Ako nema resursa da se sve ostvari , nu` no je skratiti listu ` eqa i ograni -i ti je samo na ono { to se mo` e ostvari ti . U okvi ru pl ani rawa se moraju razvi ti metodi i procedure koji }e omogu }i ti koncentraci ju, usmeravawe na odre |ene probl eme, zahteve, ci qeve. Tako |e, potrebno je u procesu pl ani rawa stvori ti prostor za di jal og, dogovor, prevazi -la` ewe konfl i kata koji mogu onemogu }i ti real i zaci ju.

To podrazumeva ukqu-i wawe u proces pl ani rawa svi h real ni h aktera i mogu }nosti (sredstava) koji ma }e se pl anovi ostvari ti . Ef ekti vnost tra` i i spu wewe ci qeva bez obzi ra na cenu resursa. Nagl asak na ef ekti vnosti mo` e suger i sati transformaci ju procesa pl ani rawa u pravcu povezi wawa moti vaci je, resursa i ef i kasnosti . Da bi pl ani rawe bi lo ef ekti vno potrebno je usmeri ti pa` wu na odnos i zme |u osnovni h ci qeva pl ani rawa i real i zaci je. Ef ekti vnost }e zavi si ti od kval i teta pl ana, od toga ko je u-estvovao u wegovoj formul aci ji i od kontrol e nad resursi ma potrebni m za real i zaci ju

I zbor ci qeva, pl anski h vari janti , na-i na real i zaci je ne mo` e bi ti i skqu-i vo stru-ni posao, ve} u weg a treba ukqu-i ti sve zai nteresovane, pre svega one sa konfl i ktni m i nteresi ma Zai nteresovani mora-ju sagl edati sve posl edi ce pl ana bl agovremeno i i skazati svoje di leme i nesl agawa, da bi se kroz proces pregovarawa konfl i kti prevazi { l i i do{ l o do kompromi sa koji }e garantovati zadovoqavaju}u real i zaci ju.



3.1. Objedi wavawe urbani sti ~kog pl ani rawa i upravqawa razvojem

Mnoge teme i problemi kojima se razli-iti akteri urbanog razvoja bave ni su di rektno ili i iskqu-i vo prostorni po pri rodi , ve} su u ve}oj meri neprostorni , odnose se na dru{ tvne, ekonomske, ekolo{ ke ili kul turne pojave i zahteve. Zato danas uo-avamo transformaciju fi - zi ~kog pl ani rawa usmerenog pre svega na kontrolu upotrebe gradskog zemqi { ta ka i integral nom pl ani rawu koje povezuje sve ove faktore. Razvijene zemqe su u-ni ni le pomak od iskqu-i ve koncentracije na kontrolu izgradwe putem prostornih fizi ~kih planova kakvi su bili uobi -ajeni { ezdesetih godi na ka upravqawu razvojem u smi sl u izrade posebnih sektorskih ili me|usektorskih pol i ti ka, pri nci pa i progra ma usmerenih na odre|ene lokacije i teme. Nacionalnom nivou se donose strategije i kontinualno prate odre|eni problemi u wi hovoj i mpl ementaciji . I zdaju se pl anerske di rektil ve i uputstva koja omogu - }avaju ef i kasno del ovawe si stema pl ani rawa, sti mul i { e koordi nacija nacionalnih i lokalnih interesa u projektima, pokre}u i stra` i vawa i posreduje u sporovima.

Urbano plani rawe kao upravqawe promenama u su{ ti ni je poli- ti -ki proces u kome se tra` i posti zawe ravnote` e i zme|u razli -i ti h interesa, naci onal ni h i lokal ni h, javni h i privatni h da bi se razre{ ili konfli kti u odnosu na kori { }ewe prostora. Zato je potreb- no stvori ti si stem koji }e omogu}i ti: defi ni sawe ci qewa pl ani rawa, vrste autori teta koji }e uspostavi ti ravnote` u i zme|u konfli ktni h zahteva kroz razli -i te poli ti ke i planove, vrste promena koji ma se treba bavi ti, pravo i intervencije u pravo vlasni ka i wegova ograni - ewa, procedure po koji ma se odl uke donose (od javni h konsul taci ja do sagl asnosti vi { i h ni voa vl asti, procedure i zdavawa dozvol a za gradwu do procedure koje regul i { u pri medbe na donete odl uke).

Pol i ti -ki proces je od central nog zna- aja za pl ani rawe. Do sada kod nas se podrazumeval o (u zakoni ma, pl anovi ma, odl ukama) da je konsensus i mpl i ci tan u of i ci jel noj percepciji urbanog pl ani rawa. Al ternati vni pogl ed koji svi u-esni ci u procesu pl ani rawa treba da pri h- vate je da se pl ani rawe bavi di stri buci jom resursa: konfli kti interesa je pri sutan u dol a` ewu do pl anerski h odl uka, i da su ove odl uke nemi - novno poli ti -ke.

Demokratska dru{ tva su i nsti tucional izovala konfli kti i kooperaci ju kao osnovne pokreta-e u formi rawu poli ti ka. Konfli kti oko poli ti ke razvoja ni je prepreka za mudro i pravovremeno odl u- -i wawe. To je nu` nost u usl ovi ma sukobqeni h i interesa i osnovni h prava svi h da budu ukqu- eni u proces odl u- i wawa. Lokal ne vl asti, upravni aparat i pl aneri moraju u- i ni ti sve { to je u wi hovojo mo}i da pri bli ` e probleme i i nformi { u sve u-esni ke u procesu i omogu}e efi kasno i efekti vno odl u- i wawe.

Mo` emo zakqu- i ti da postoji nekol i ko predusl ova za transf or- maci ju podru- ja urbani sti -kog pl ani rawa:

1. Potrebna je otvorenost u odnosu na raznovrsnost razvojni h si tuaci ja. Ekonomska l i beral i zaci ja i promoci ja tr` i { ne ekonomije uvode u centar pa` we teme produkti vnosti, efi kasnosti, tr` i { ne konkurencije, partnerstva sa pri vatni m sektorom, parti ci paci je gra| ana u upravqawu. Lokal ne vl asti treba da rade u sadejstvu sa tr` i { tem, da budu osetqi ve na stal no promenqi ve si tuacije na tr` i { tu, sa jedne strane i da u sve akti vnosti ukqu- uju naj{ i ru javnost, sa druge strane, kako bi se i zbegl i konfli kti u fazi real i zaci je odl uka. Osnovni usl ov za uspe{ no f unkcioni sawe pl ani rawa je ostavqawe dovoqnog prostora za nosi oce promena (razli -i te aktere zai nteresovane za i zgradwu) da odrede adekvatna sredstva za posti zawe dogovoreni h ci qewa.

2. Upravqawe razvojem l okal ni h zajedni ca je i ntegralni a ne sek-

torski posao. Odel ewa za pl ani rawe (urbani zam) i maju po pravi l u jako skromne resurse za obavqawe kompleksne del atnosti modernog upravqawa razvojem. Zato je neophodno razvi ti obl i ke zajedni -kog rada sa drugim u-esni ci ma u procesu, drugim resori ma uprave, privatni m sektorom, medi ji ma, gra | ani ma. Sve pol i ti ke i pl anske odl uke moraju bi ti produkt pregovarawa i kompromi sa. Umesto iskqu-i vo tehni -kih ve- { ti na vezani h za pri preme pl anova i formul i sawa uslo wa za i zgradwu, sada je potrebno razvi ti sposobnosti ube | i vawa i pregovarawa koje } e omogu } i ti razre { ewe konfl i kta i dol a` ewe do sporazuma.

3. Neophodno je razumevawe sl o` enost novog ekonomskog i poli - ti -kog okru` ewa u kome se urbani sti -ko pl ani rawe odvi ja. Od kqu-nog je zna-aja poznavawe na-i na funkci oni sawa i upravqawa savremeni m gradovi ma, regi oni ma i drugim prostorni m cel i nama kao i mogu } i h obl i ka po` eqni h, ci qni h si tuaci ja. Pored pra } ewa pol i ti ka koje su di rektno vezane za i zgradwu neophodno je ukqu-i vawe i drugi h pol i ti - ka koje se donose na i nternaci onal nom i naci onal nom ni vou i vezane su za: soci jal nu pravdu, ubl a` avawe si roma { tva, ekol ogi ju, odr` i vi raz- voj i drugo.

3.2. Urbani sti -ko pl ani rawe i vrste pl anova

Nerazvi jene zemqe i zemqe, naro-i to, u peri odi ma di nami -ni h promena su skl one odustajawu od strate { kog pristupa i pretvarawu urbani sti -kog pl ani rawa u regul ati vno. Takve tendenci je se u najnovi - jim transformacijama ove obl asti prime } uju i kod nas. Me | uti m to zna-i odustajawe od same su { ti ne pl ani rawa koja pretpostavqa anti c- i paci ju budu } i h promena i usmeravawa razvoja dru { tva ka ` eqeni m stawi ma. Strate { ko pl ani rawe povezuje qude da obl i kuju zajedni -ku budu } nost, omogu } avaju da se dogovore oko zajedni -kih vrednosti i stvore vi zi ju koja pretstavqa okvi r za brojne pojedina-ne akci je.

Poku { a } emo da u najkra } i m crtama ski ci ramo adapti rani model pl ani rawa, pri l ago | en uslo vi ma tranzici je, i pri nci pi ma koje smo u prethodnom tekstu navel i. Ovi m model om i stra` uju se metodi i proce- dure koje treba da unaprede na-in otkrivawa bitni h podru-ja upravqawa ili po` eqni h kvaliteta (standarda) redukovani m tradi - ci onal ni m model om pl ani rawa. Pol azi { te za uvo | ewe novog pri stupa urbani sti -kom pl ani rawu je stvarawe arene za di jal og, otvarawe pros- tora, prepoznavawe i nteresa, posti zawe raci onal nosti kroz di jal og i krei rawe re { ewa kroz dogovor, a ne kroz regul ati vu i unapred date

standarde (zasnovane na stru-no def inisanoj racionalnosti). To je pretpostavka da se na vreme prepoznaju konflikti i nezvesnosti i smawe i podelerizici. Za to su potrebne temeone i zmene tradici onalnog modela planirawa.

U okviru strate{ kog del a pl anirawa potrebno bi bilo zaminiti ~vrstu namenu povr{ i naciqevi ma, pol itikama i kriterijumi ma koji bi rukovodili odlu~ivawem pri realizaciji plana. Mora se def inisati polazi { te, osnova ci qeva, strukture, pol itike, kriterijumi da bi se svaka promena okol nosti koja tra` i izmenu plana mogla lako identifi kovati. Plan koji danas ima oblik karte sa jasno odre |enim povr{ i nama i regulativom bio bi izkazan preko osnovnih polazi { ta i pol itika, dok bi na karti bile def inisane samo dominantne namene koje pol itike i naciraju, omogu}avaju}i da me{ avine i precizna lokacija aktivnosti bude odre |ena na ni`em nivou planirawa (regulacioni plan, urbanisti ~ki projekat, urbanisti ~ki uslovi).

Trebalo bi izkazati samo { i roko def inisane pravce razvoja i izbegavati odre |ivawe preciznih parametara za svaku parcelu (na primer: kapacitet, oblikovawe). Na strate{ kom nivou to sve mo` e biti izostavqeno i dato u nadle`nost odlu~ivawu (planu, uslovi ma) koje je vezano za konkretne zahteve.

3.2.1. Integralni plan kao vizija i plan konkretne akcije

Da bi planirawe bilo efekti vno potrebno je razraditi politike koje }e usmeravati akcije i regulativu kao konkretan okvir. Me|utim, to nije dovoqno. Da bi se oko planskih predloga postigla saglasnost i omogu}ila mobilizacija svih aktera potrebna je vizija kao objedi wavaju}i okvir. Reagovawe na probleme i ograni ~ene sektorske i nterpretacije u wihovom re{ avawu na mogu zaminiti potrebu za sintezom i proizvodwom novih nadsektorskih, integralnih vizija urbanog razvoja.

Urbanisti ~ko planirawe se bavi budu}no{ }u i putevi ma koji ma se ona mo` e dosti }i. Ni je mogu}a jedna budu}nost, urbano dru{ tvo je previ { e kompleksno da bi se obuhvatilo jednim projektom. Ci qevi koji se def iniu kroz kontinualni proces kooperacije i konfli kta moraju biti dovoqno pluralisti ~ki da bi zadovoljili potrebe i zahteve razli ~ite populacije. Na{ i tradici onalni strate{ ki planovi (Prostorni plan Srbije, generalni planovi) su polazili od ci qeva def inisanih za sve oblasti delovawa. Ostvari wawe vi sokog stepena konsensusa oko

ovako postavljene ciljeve je bilo samo na-elno i moguće obzirom na ni vo na kome se odlu-ivalo i pri sustvo samo odre|enih grupa aktera. Ciljevi su razvijani sektorski (stanovawe, saobra}aj, rad, i td.) i -esto su me|usobno neuskla|eni .

Kretawe ka demokrati -nosti u odlu-i vawu }e zahtevati da svaki akter u urbanom razvoju prepozna u pl anovi ma vrednosti do koji h dr` i a ne vrednosti koje vl ast name }e. Neophodni su pl anovi koji }e zadovolji ti zahtev da predstavqaju strategiju, vi ziju, da daju pravac i ori jentaciju, koja }e bi ti u stawu da se nosi sa vel i ki m nei zvesnosti ma.

Razmotri }emo mogu}nost zamene uobi -ajenog, tradi ci onal nog pl ana i ntegral ni m pl anom, dokumentom koji }e sadr` ati , sa jedne strane vi ziju, kao osnovnu, dogovorenu, zajedni -ku sl i ku po` eqne budu}nosti , a sa druge, konkretan pl an akcije u onim del ovi ma gde postoje urgentni probl emi i li i nteres, gde postoje sredstva i dogovor.

Vi zija daje i ntegral nu i interpretaciju po` eqne budu}nosti grada, l okalne zajedni ce, koja prevazi l azi ograni -ewa pojedini h di sci pl i -na i sektora, novo promi { qawe kompl eksne pri rode prostorne cel i ne gde se ekonomija, ekol ogija, humana i fi zi -ka di menzija grada razmatraju na rel aciji „mi kro-urbano“ i „makro-gl obal no“. Urbane pol i ti ke i programi , pri nci pi i ciljevi moraju uzeti u obzir kako unutra{ we usl ove i procese u gradu tako i eksterne f aktore.

Svrha vi zije je da artikul i { e general ne ciljeve razvoja, omogu}i sagl edavawe posl edi ca wi hove real izacije i nu` nih koraka/i zboru koje treba preduzeti . Vi zija mora i }i u pravcu ostvarewa „zajedni -kog dobra“. Ona mora obezbedi ti razumevawe i pri l ago| avawe, utvr |i vawe osnovnih prava i odgovornosti koje su od su{ tinske va` nosti za funkci oni sawe urbane zajedni ce, posebno efekti vnost i nsti tucija i mehani zama koji se odnose na def i ni sawe i i mpl ementaciju pol i ti ka i posebni h programa akcije.

Vi zija mora formu l i sati kri teri jume koji }e slu` i ti za ocewi -vawe posl edi ca odre|eni h predl oga i projekata na makro i mi kro ni vou. Tako|e, ona treba da da na-el ne i deje kako prevazi }i konceptual na, i nsti tucional na i dru{ tvena ograni -ewa. Ona def i ni { e i ntegrati vne koncepte, uspostavqa ciljeve i pri ori tete. To omogu}ava def i ni sawe speci fi -nih pol i ti ka i projekata, akcija koje se mogu real izovati i prati ti na si stemati -an i organi zovan a-i n.

U okvi ru vi zije postavqaju se osnovni ciljevi i pri nci pi oko koji h se mo` e posti }i konsensus suprotstavlj enih i nteresa. Vi zija je vrlo redukovana u obi mu i odnosi se samo na general ne pravce i opredeljeva. Naravno, mogu}e je iskazati rezervu u odnosu na vi ziju kao

strate{ ko polazi { te po{ to, zbog svoje op{ tosti, mo` e proizvesti razli -i ta tuma-ewa i dovesti do dramati -nog i skri vqavawa proklamovanih vrednosti i ci qeva, do te mere da se -ak mogu ugroziti i osnovni principi, pogotovu oni vezani za za{ ti tu sredi ne, nasle|a i td. Me|u tim, treba napomenuti da se osnovni ni vo kval iteta razvoja i po{ to vawe odre|eni h standarda za -i tavu dr` avu, pa i { i re, u internaci onal ni m okvi ri ma, posti ` e kroz def i ni sawe i po{ to vawe regul ati ve u odnosu na { i roki spektar obl asti od qudski h prava i jednakosti pol o va do kval iteta okru` ewa, i energetske ef i kasnosti .

Vi zi ja razvoja grada, odnosno lokal ne zajedni ce, predstavqa ono { to mo` e bi ti, nov na -i n reagovawa na razvojne probl eme i najop{ ti ji i skaz nameravani h pravaca razvoja koji del uju i zazovno i i nspi rati vno, kako za pl anere i ceo upravqa -ki aparat, tako i za sve ostal e u -esni ke u procesu: organe vl asti, { i ru i lokal nu zajedni cu, f i nansi jere u -esni ke u i zgradwi, gra|ane.

3.2.2. Planovi akcija

Pl anovi akci je su deo i ntegral nog pl ana, obuhvataju i zbor zahvata koji ma se real i zuje program strate{ kog pl ana. To su tematski pl anovi, skup konkretni h pl anova zasnovani h na principi ma koje promovi { e vi zi ja razvoja, koji su najhi tni ji i najva` ni ji za zajedni cu, ali tako|e, to su pl anovi za koje postoji dogovor o wi hovoj real i zaci ji, kao i konkretna sredstva. To mogu pi ti pl anovi vezani za pojedine teme, sektore i li teri tori je. Nagl asak kod ovi h projekata ni je na postavqawu sl o` eni h ci qeva i ostvarewu general nog konsensusa, ve} na real i zaci ji zadatka, re{ avawu konkretni h problema i uskla| i vawu neposredni h, bli ski h i nteresa. Na pri mer: i zgradwa saobra}ajni ce u nekom nasecu, parcel aci ja odre|ene teri tori je, projekti javni h i li pri vatni h i nvesti ci ja. Na taj na -i n se omogu}ava brza i ef i kasna kontrol a razvoja, dobi jawe usl ova za i zgradwu za odre|ene zahvate koji }e doneti pozi - ti vne promene u lokal noj zajedni ci .

Ovaj deo pl ana daje smerni ce za kontrol u razvoja koje ne moraju bi ti obavezne za cel u teri tori ju lokal ne zajedni ce. Pl anovi (-esto i projekti) se pri premaju samo tamo gde je to neophodno. Oni se i zra|uju prema potrebi kao i zraz odre|eni h pol i ti ka, ali i sa lokal ci jom konkretni h predl oga tamo gde se o -ekuje zna -ajna i zgradwa. U podru -ji ma gde nema def i ni sanog akci onog pl ana, kontrol a razvoja se mo` e vr{ i ti

na osnovu regionalnog plana ili nacionalnih pravila, uputstava i regulativa.

Akcioni planovi kao delovi integralnog plana mogu imati različite oblike i različiti stepen kontrole: od preciznih politika, vezanih na primer za zaštitu okruženja ili odnos prema zelenim površinama u gradu do okvira za izgradnju sa regulativom koja određuje dozvoljene dimenzije objekta, namenu zemljišta i objekata za pojedine teritorije, do konkretnih projekata, kada se radi o objektima infrastrukture ili velikim investicionim zahvatima. Na osnovu ovih planova bi se direktno mogli izdavati uslovi za izgradnju.

Ovi delovi strategije mogu imati i drugu ulogu, obezbeđuju osnovne za obavezni otkup zemljišta, za parcelaciju, dobijanje prava korišćenja zemljišta, pripremu i opremanje zemljišta.

Razmatrani model plana je fleksibilan pošto ne uređuje detaljno celu površinu zajednice dugoročno. Svrha parcijalnih, akcionih planova u okviru integralnog plana je da razrade politike i principe iz strategije delatnog plana, da koordiniraju namenu površina i razvoj da obezbede okvir za efikasnu kontrolu izgradnje.

Akcioni planovi se mogu raditi selektivno, prema potrebi, ne pokrivaju nužno sve teme koje se javljaju u kontroli izgradnje. Posebno je značajno da ne ukqu-uju detaljna i praktična razmatranja namene površina i izgradnje na celoterritorijigrada. Za svaki problem, temu može se upotrebiti odgovarajući, primereni oblik kontrole koji ide od politika do precizne regulative.

Integralni planovi mogu ukqu-iti akci one planove različite forme i sadržaja kao i različitog stepena detaljnosti i preciznosti. Može se čak praviti razlika između obavezujućih i usmeravajućih politika i stavova i principa. Neke politike koje propisuju mogu biti obavezujuće, postavljaju se kriterijumi koji moraju biti ispoštovani kroz kontrolu izgradnje na nivou grada ili na nivou posebno definisanih zona ili područja. Druge odredbe predstavljaju samo stavove o intencijama, u smislu davanja podrške određenim institucijama i akterima, učesnicima u razvoju.

4. LI TERATURA

CEC Commission of the European Communities (1993) *Towards Sustainability: A European Community Programme of Policy and Action in Relation to Environment and Sustainable Development* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Hall, Peter (1996) *The global city*, International Social Science Journal 147 (1); 15-23.

Healey, Patsy. 1996. The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation. *Environment and Planning B: Planning and Design* 23: 217-34.

Lazarevi } Bajec, N. (1996) *Strategija ko urbano plani rawe, usmeravawe i/i li posredovawe*. U kwi zi N. Lazarevi } Bajec i M. Ral evi }, uredni ci , Strategija urbani zaci je u usl ovi ma nei zvesnosti . Beograd: Arhi tektonski fakul tet.

Lazarevi } Bajec, N. (1999) *Generalni urbani st i -ki plan - plan koji }e se ost vari -vat i*. U kwi zi : P. Badovi nac, N. Lazarevi } Bajec, M. Ral evi }, uredni ci , Real izaci ja urbani sti -ki h planova. Beograd: Arhi tektonski fakul tet.

The World Bank. (1991) *Urban policy and economic development. An agenda for the 1990's*. A World Bank Policy paper. The World Bank, Washington.

United Nations Center for Human Settlements – Habitat. Habitat Agenda and Istanbul declaration. *Second United Nations Conference on Human Settlements*. UN Department of Public Information, New York, 1996.

LOKALNI MEDIJI – UPRAVQAWE I RAZVOJ

Na ovi m prostori ma pre desetak godi na prvo je umrl a i sti na, a ti me je po~eo nezami sl i v medijski rat bi v{ i h republ i ka, naroda, naci - ja... Oru` je je progovori lo tek kada su re~i i skopal e rovove. Me|unaro - dna i ntervenci ja i bombardovawe doveli su do dr` avne kontrol e svi h medi ja, i do wi hovog daqeg skretawa ka naci onal nom { ovi ni zmu i la` nom patri oti zmu na jednoj strani , i jef ti noj zabavi , ki ~u, pi rater - iji i nepo{ tovawu me|unarodni h zakona i i ntelektual ne svoji ne. Pri nci pi eti ke, novi narskog zanata (profesi je) i javno izgovorene re~i nestal i su sa ovi h prostora. Pravi li su se prema potrebi i pri - mewi val i snagom ja~eg.

Posle Petog oktobra na javnoj sceni su: dekontamini ja dru{ tva, al i i brojne gl asi ne i poturawa, prawe bi ografi ja novi nara i pol i ti ~ara, gl avni h kri vaca za sve ovo { to nam se do sada de{ aval o. Nezavi sni odr` avaju postoje}i kurs koji su i zgrad i i tokom deset godi - na torture, ose}aju}i i daqe posl edi ce, a re` i mski medi ji , pak, umesto promene ure| i va~ke pol i ti ke, zasnovane na ~vrsti m profesi onal ni m kri teri jumi ma i kodeksu ~asti profesi je, br` e boqe mewaju samo stra - nu. Kol i ko su neukusno podr` aval i bi v{ i re` i m, tol i ko zastrawuju gl ori fi kuju}i sve { to se trenutno de{ ava na pol i ti ~koj sceni .

Smatramo da umesto dosada{ we pol i ti ~ke kontrol e medi ja treba na scenu dovesti medijsku kontrol u pol i ti ke. Re` i m bez kontrol e nu` no je despoti zam, a re` i m mogu da kontrol i { u samo jaka opozi ci ja (na osnovu javnosti rada i re` ima i opozi ci je) i nezavi sna javnost. Osi m admi ni strati vni h promena u medi ji ma (promena ure| i va~ki h ti m - ova, promena ure| i va~ke pol i ti ke), nu` na je i edukaci ja novi nara, pol i ti ~ara, PR menaxera, ~lanova i nformati vni h sl u` bi i svi h ostal - i h koji javno i stupaju. Obrazovawe iz oblasti javno izgovorene re~i, odgovornosti za wu kroz semi nare, { kol e, predawawa, di skusi one tri b - i ne, jedan su od bi tni h predusl ova za otkl awawa posl edi ca desetogo -

¹ Uredni k Studi ja „B“

di { weg rada mo}ni h *brainwashing* ma{ i na koji je ostavi o duboke tragove na generaci jama ml adi h qudi . Treba po-eti proces el i mi ni sawa ri gi dnosti mi { qewa, netoleranci je, gl ori f i kaci je vl asti ti h i satani zovawe drugi h i de ja i mi { qewa. Treba zapo-eti proces di jal oga, tol eranci je, ukazi vawa na pogubne posl edi ce ri gi dno g mi { qewa i tako daqe. Na scenu u novi narstvu treba ponovo dovesti sudove -asti i kodekse profesije. Euf ori ju i revol uci onarni fanati zam, koji se nu` no ra|a sa padom diktatorskog re` ima, { to pre treba zameni ti raciona l ni m promi { qawem si tuaci je i ukqu-i wawem, i sfere novi narstva i poli ti ke, u evropske i svetske trendove, al i i propi se. Samo tako, uz pomo} permanentnog obrazovawa, pobe}i }emo od ideolo{kih {koli novi narstva i ponovo se vratiti profesiji i istini, samo tako }emo posl u{ ni { tvo zameni ti profesional no{ }u.

PROFESI JA NOVI NAR

Novi nar je, prema Du{ anu \uri }u, autoru „Enci kl opedi je novi narstva“ † i zve{ ta- i zaktuel ne stvarnosti , pri padni k l epe al i i gorke profesije koja obave{ tava javnost o stawu javni h stvari .

Me|u osobi ne koje novi nar mora da ima, \uri } ubraja: dar zapa` awa novog, pouzdane kri teri je, jasnu pi smenost, dar komuni ci rawa, ukorewenost u tlo i prostor na kojem ` i vi , -vrstu vezu sa duhom vremena, zai nteresovanost za javne stvari (javno dobro), izrazi tu pri vr` enost profesiji , postojanu eti ku, odgovornost, radnu energiju i ` equ za usavr{ awawem. Zati m slede: sol i dno op{ te obrazovawe, poznavawe dru{ tva i organi zaci je ` i vota u vl asti toj sredini , rad u i nteresu qudi , upornost, produkti vna radozno st, i stra` i va-ki duh, komuni kati vnost, svest o ri zi ku profesije i sl .

I zovol i ki h atri buta, pedantno pobrojani h, o- i gl edno je da je stara defi ni ci ja novi nara, jo{ i z doba komuni zma, novi nara kao uni verzal ne nezna l i ce, koji je dao Mo{ a Pi jade, tvorac Tanjuga † nespoji va sa zahtevi ma modernog vremena i mesta koje novi nar u wemu sve -vr{ }e zauzi ma.

Vesti su droga kraja pro{ log, i sasvi m si gurno i ovog veka. Kao { to je i pri rodno kod ove vrste „robe“ † ml adi su mawe zahva}eni ovi s- ni { tvom, dok su oni stari ji od tri deset godi na † „nei zl e- i vi .“ **Ko, { ta, gle, kad, za{ to i kako** † { est dabl -ju (6 W) † { est pi tawa koje svi postavqaju, a na novi nari ma je da ponude odgovor².

² Engl eski : Who (ko), What ({ ta), Where (gde), When (kada), Why (za{ to), i , Which way (kako, na koji na- i n)

Uz to, novi nari ne bi smeli da zaborave da oni ni su kwi`evnici (zabraweno je izmi { qawe) i ako je nu`no majstorstvo jezi ka. Novi nari ni su ni stori -ari (nebitni detaqi samo optere}uju tekst), ni su ni poli -ti -ari (i ako izve{tavaju iz politi -kog `ivota i pi {u politi -ke komentare), ni su ni nau-nici (mada se -esto koriste rezultatima nau-nih i stra`ivawa), ni su ni filozofi, ni -inovnici ...

Ni je dovoqno biti obrazovan, pametan, pismeni i talentovan pa biti novinar. U pitawu je zanat koji, kao i svaki drugi zanat, sve to podrazumeva, ali tra`i i dodatnu obuku. Pojedini novinarski vidovi i zra`avawa imaju svoja -vrsta pravi la i na -i ne wi hove pri mene koji se samo kroz praksu i dodatnu obuku u redakciji moraju i zu -iti .

PUT KA RAZVOJU † TR@I [TE I ETI KA

Sada{wa generacija novi nara vi {e od deceni je svog radnog veka provela je -ekaju}i (ili bore}i se za) promene. Neretko, svoje odustajawe od doslednog profesionalizma pravdali su borbom protiv re`ima kao strana u sukobu (nezavisni mediji) ili slu`ewem „op{tim nacionalnim interesima“ (re`imski mediji). Stoga nije -udo da su se posle pada re`ima i oktobarskih promena u mediji ma desila velika „prawa“, na brzini su samo promewene strane za koje se navija a da se na promeni ure|iva -ke pol itike nije dal eko odmaklo. Gotovo svi mediji, bili oni privatni, dr`avni ili dru{tvena preduze}a, upali su u tu kl opku.

Naravno da nigde u demokratskom svetu nema „apsolutno -isto profesionalno“ vo|enih i ure|ivani h medija. Nema ni jednog glasila koje ne nagi we bilo levo ili desno ili pak ka centru. Tako to bi va u svim javnim posl ovi ma pa i u mediji ma. Ali † u demokratskom svetu † tu meru podr{ke koju mediji daju jednoj ili drugoj strani reguli {e tr`i {te svoji m surovi m zakoni ma. Nedosl ednost, navijawe, nei skrenost † i maju svoje posl edice po ti ra`e novi na, gl edanost i slu {anost radi ja i tel evizije, {to se mediji ma vra}a kao bumerang i slu`i kao korektiv pri stupa tretirawu javnosti .

Pad ti ra`a ili podr{ke javnosti mediju opasno je i jedi no pravo upozorewe da ne{to nije u redu sa ure|iva -kom pol itikom i da pod hitno treba reagovati merama sti cawa poverewa publ ike i cel okupnog javnog mwewa. Najboqi lek za tu si tuaciju (ka`u okoreli profesional -ci) je ne otkrivati rupu na saksiji : objavqivati i sti nu i bi ti podjed -nako (ne)prijatan prema svim u -esnicima u pol iti -kom `ivotu. Pod

lupu treba staviti sve društvene nepravilnosti, od bilo koje strane da dolaze u procesu društvenog odlučivanja.

Ovaj posao nije lak i nosi sa sobom rizike i kolektivne, od uskraćivanja političke ekonomske podrške lokalnim moćnicima, pa do nekih `e` i njihovih posledica - iji smo svedoci bili u skoroj prošlosti.

U prirodi je vlasti `bila ona globalna ili lokalna `da` eli da kontrolisane „kompletnu situaciju“ na svom terenu pa time, ili mo`da pre svega, i medije. Tako je u prirodi medija da su oni tu, kao od javnosti postavljen opšti korektiv i kontrola vlasti.

Vlast bez kontrole i a mal despotea, uz korektnu i konstruktivnu opoziciju, mediji su ti koji u demokratskim društvima imaju tu nezahvalnu ulogu.

Da li je sve baš tako jednostavno kao što kažu teoretičari? Treba li prepustiti samo tržištu i lokalnoj sredini da tržištem i tiranom regulisuje i istinu? Naravno da nije.

Ništa lakše od stvaranja `nog lista ili veoma gledanog i slušanog medija. Princip je jednostavan: dosta lakih i senzacionalističkih sadržaja, podila`ewe neukusu, populizmu i `undu. U ovakvom slučaju postavqa se pitanje da li je to ono što lokalnoj sredini treba, da li je to medij koji `u-estvuje u pokretawu to-ka progresu sredine u kojoj deluje, da li je to medij koji se konstruktivno bavi vlasti tom sredinom? Financiranje i odgovor na ova pitanja daje uređivačka politika zasnovana na kodeksu slabode javne reči. Eti ka novi narstva trebalo bi da bude kcu`ove dileme. Na novinarima profesionalcima je da pomognu bule i razvoj kritičkog mišljenja građana koje treba podstaći da posle decenijске `utve i jednomqa ili razmišljenja „protiv“, krenu putem kritičkog rezonovanja na pojave u svim sferama `i vota. Treba ih podstaći da što `e`e slabodno i javno izra`avaju mišljenja uz tolerantan odnos prema njihovim stavovima.

Mediji `i vi `nog društva treba da se klone pot`ivawawa lokalnoj politici i novcu. Slabodan pristup medija i izvori ma i nformisawa i građanima, kao i pristup građana medijima po-etak je promene javne sfere. Slabodan protok komunikacija treba da obezbedi vešuu javnost rada vlasti ali i medija.

Ja`awe javnosti kre`e odozdo `borbom za pravo svakog pojedinca da slabodno izrazi svoje mišljenje i interese i da se za njih bori legalnim demokratskim metodama.

STRANKE I MEDIJI

Opozicione stranke u kontroli vlasti nu`an su i legitiman saradnik lokalnih medija. Ali osim na-elnog opredecewa i borbe za slobodu tr`i { ta i slobodan protok ideja ova saradwa ne bi smela da ima -vr{ }i okvir. -vr{ }i m upli vom u medije stranke se kandiduju za wihove xelate.

Pri mer beogradske tel evi zijske stani ce STUDI O B to re-i to govori . Stranka u lokalnoj vl asti stavi la je pod svoju pol iti -ku kapu ovu radi otel evi zijsku stani cu, { to upli vom kapi tal a, { to kadrovski m promenama, i { ta se desi lo: mo}ni je republ i -ke vl asti † re` i m † naravno nasi l no i nezakoni to mewaju vl asni ka i osni va-a ove stani ce, a lokal na javnost reaguje ml ako. Za wu se ni { ta ni je promeni lo. Pojeo je vuk magarca † pa { ta? U dnevni ci ma ove radi otel evi zijske stani ce promeni la su se samo saop{ tewa za javnost i umesto jedne pri sutna je druga pol iti -ka opcija. Na slede}im izborima stranka koja je zl oupotrebi la medij katastrofal no je i zgubi la i lokal nu vl ast. I spal o je da se cel a ova „operaci ja“ ni je i spl ati la ni mediju ni pol iti -koj par-ti ji .

I maju}i ovo u vi du, od prvorazrednog je zna-aja i nsi sti rati da se svako bavi svoji m posl om: mediji i nformi sawem, a pol iti -ke stranke pol iti kom. Zajedni -ki i nteres i m je da u saradwi sa nevl adi ni m organizaci jama i nsi sti raj u na slobodnom tr`i { tu, slobodnom protoku i nformaci ja, qudski m i gra|anski m slobodama. Speci fi -na ul oga medija je u nu|ewu javnosti i nformaci ja o stawu i odnosi ma u dru{ tvu na osnovu koji h svaki gra|ani n mo` e da zauzme stav i tra` i i zl az.

Sloboda novi narstva se ograni -ava kad padne u ruke pol iti -ara, kad medij bude stavcen pod kapu pol iti ke, a kao { to smo vi del i to ni je dobro ni za profes i ju ni za pol iti ku. Ova i sti na je u praksi vi { estruko potvr |ena, pa i pak, mi se uvek i znova kao mala deca po ko zna koji put hvatamo u i stu zamku.

SLU^AJ VVS

Da svaka vl ast po pri rodi stvari `el i da podvrgne medije kontrol i svedo-i i slu-aj VVS u doba Foklandskog rata. Konzervati vna admi ni straci ja Margaret Ta-er uvel a je `estoku cenzuru u sve medije tako da su „ratni i zve{ taji “ bi li i fri zi rani , i nformaci je su se daval e pod strogom kontrol om. Javni servi s VVS u-i ni o je u to doba prodor

objavjuju}i rezultate u brojkama: kol i ko je cudi poginulo, kol i ko je brodova o{ te}eno, tehni ke i zgubceno, kol i ko je sve to ko{ tal o... I nas-
tao je skandal . Digla se ne mala bura. Neke od ti h i nf ormaci ja bi le su
obele`ene kao slu`bena tajna (ko zna zbog -ega † razlozi su obi -no
bi rokratske pri rode). Vl adaju}i konzervat i vci , na -el u sa premi jerom,
„Gvozenom damom“ gospo |om Ta-er, tra` i li su gl ave di rektora i ured-
nika. Tra` i li su parlamentarnu raspravu posle koje bi oni bili
smeweni . Naravno, oglasi o se i VVS jednim ispeglanim cubaznim
saop{ tewem u kojem su podseti li premi jera, javnost i gospodu iz vl ada-
ju}e stranke na tri bi tne -i weni ce:

1. VVS je „public service“, { to zna-i javni servi s svi h gra |ana, a ne
gl asi lo bi lo koje stranke, a pogotovu ne vl ade.
2. VVS se f i nansi ra kao i vl ada † iz javni h pri hoda, to jest iz
sredstava poreski h obvezni ka.
3. Poreski obvezni ci i maju suvereno pravo da znaju na { ta se
tro{ i wi hov novac, a VVS, kao javni servi s i ma obavezu da i m
tu i nf ormaci ju stavi na uvi d.

Naravno, parl amentarne rasprave ni je bi lo, di rektori i uredni -
ci ni su smeweni , a VVS je sa-uvao ugl ed i -ast.

Vol eo bi h -e{ }e da vi di m, -ujem, i li pro-i tam za takav pri mer u
nas, za takav dostojanstven stav redakci je koja brani svoje pravo i pravo
gra |ana da budu i nf ormi sani . Vol eo bi h da vi di m i takvu reakci ju
vl asti koja, suo-ena sa nepobi tni m -i weni cama, procewuje da je najboce
{ to pre zaboravi ti „u-i wenu gl upost.“

Neke stvari pol ako i kod nas se i pak kre}u.

REDAKCI JA I ^I NOVNI K

Ovi h dana na adesu jedne redakci je u javnom vl asni { tvu sti gl o je
pi smeno upozorewe osni va-a (lokal ne vl asti) da su du`ni da „u tom i
tom peri odu“ naprave el aborat i dostave spi sak tema „emi si ja i progra-
ma koje emi tuju, koji su od interesa za skup{ ti nu op{ ti ne“ kako bi
dobili tra`eni rebalans buxetski h sredstava za plate i ostale
tro{ kove.

Nai zgl ed ni { ta -udno † vlasnik tra` i da zna { ta pla}a.
Me |uti m † lokal ni -i novni k zadu`en za i nf ormi sawe u op{ ti nskoj
vl adi dobi o je nazad pi smo redakci je u kojem ga upozoravaju da wi ma ni je
poznato { ta bi to moglo da budu „pi tawa od interesa za skup{ ti nu
op{ ti ne.“ Redakci ja nagl a{ ava da su oni javno preduze}e † dakl e gl asi -

Lo svi h gra|ana i da poku{ avaju da proni knu koja su to pi tawa od i nteresa za sve gra|ane podru-ja na kom del uju. Uz to dodaju da, ukol i ko je ~i novni k mi sl i o na to, oni mu dostavqaju spi sak svi h svoji h emi si ja i programa, jer mi sle da sve { to rade jeste od neke kori sti za gra|ane. „Pi tawa od i nteresa za skup{ ti nu op{ ti ne“ to mogu da budu, al i veoma ~esto to ni su.

Ovde je re~ i novni k namerno potenci rana vi { e puta, jer je re- o dugogodi { nem novi naru koji je „prel askom na funkci ju“ zaboravi o osnovna pravi la profesije da { i gl asi lo i on kao funkci oner, jesu javne slu` be i da se fi nansi raju iz i stog buxeta koji , pak, nastaje od para gra|ana { poreski h obavezni ka.

Ova anegdota i lustruje i to da se, pored kadrovske i ure| i va-ke pol i ti ke, mora dosta u- i ni ti i na obrazovawu kadrova, pa i novi nara, kako bi neke dosada ~vrsto ugra|ene fl oskul e bi v{ eg re` i ma pol ako po- el e da nestaju iz z gl ava, kako oni h koji rade u medi ji ma, tako i oni h koji o wi ma odl u- uju.

Tamo gde nema sl obodni h medi ja, nema ni l i ~ni h ni pol i ti ~ki h sl oboda, tamo su medi ji spre- eni da se di stanci raju, da kori ste sl obodu re- i u suo- avawu sa oni ma koji sawaju da ih pot- i ne, sa qudi ma na vl asti , prvenstveno pol i ti ~ari ma. Medi ji tako| e ne mogu bi ti sl obodni tamo gde su podvrgnuti drugi m, a ne tr` i { ni m zakoni ma.

AUTOCEZURA

Medi jske sl obode u Srbi ji jo{ uvek se mere ar{ i nom pre i posl e 5. oktobra i ka` u svi { boqe je, al i ne mnogo. Pol i ti ~ari svi h ni voa zakl i wu se da ne ` ele da se me{ aju u ure| i va- ku pol i ti ku medi ja i ve} i na wi h se toga i pri dr` ava.

U ~emu je onda probl em?

Osnovne strate{ ke teme, pa i skandali , u ve} i ni slu- ajeva pojavquju se u l o kal ni mi dr` avni m medi ji ma tek kad do| u na dnevni red nekog f oruma, dakl e { pred pol i ti ~are. Mal o je i stra` i va- kog, anal i - ti ~kog novi narstva, mal o je vesti koje su vl asti te proi zvodwe a ni su do{ l e posredstvom agenci ja. I nformi sawe se ugl avnom svodi na prenos i nformaci ja o doga| aji ma, a novi nari kao da su se pretvorili u kase- ta{ e ili bele` nice sa mno{ tvom ci tata. Naj- e{ } e nema vrednosne odredbe prema vesti , nema l i ~nog stava, nema komentara. Probl em je i zgl eda u nastavku dosada{ we prakse sa` ete u re- eni ci : ne tal asaj!

Tu je zati m desetogodi { wa praksa negati vne kadrovske sel ekci je u mnogim redakci jama, kada je bi lo daleko zna-ajni je i va` ni je bi ti „na{ -ovek“ nego mi sl i ti svojom glavom, zati m † samocenzura, koja je uvek bi la ve}i probl em od one zvani -ne. Samocenzura je skri vena, pri - ti ska najosetqi vi je vi juge u mozgu i i zazi va bol na prvu „jereti -ku mi -sao.“ Kao da pol i cajci koji su godi nama ugra| i vani u ne mal i broj gl ava dobro obavqaju svoj posao. Autocenzura se te{ ko dâ i skoreni ti jer -ovek koji je navi kao da bude „ve}i katol i k od pape“, pa mu se to jo{ u odre|enom peri odu ` i vota i i spl ati lo, te{ ko pri hvata novu real nost. Lak{ e mu je da je samo ogrne novi m okol nosti ma, i umesto apoteoze bi v- { o}j, sada sl avi novu vl ast. I to sa i sti m oni m` arom i ube|ewem. Veru- jem, -ak, da su ti qudi i pri li -no i skreni . Ube|eni su da to tako treba.

Bol est ni je nei zle-i va, al i je potrebno vreme, naporno u-ewe i ohrabrewe da po-nu samostal no da mi sl e. Razmi { qati ni je ba{ uvek tako lako. Mnogo je lak{ e bi ti komf ormi sta, ` i veti u mani ru: i ma ko je za to zadu` en † moje je da sl u{ am.

Obrazovawe o eti -ki m standardi ma, kval i tetu i odgovornosti za javnu re-, kako oni h koji rade u medi ji ma, tako i oni h koji }e bi ti u pri li ci da posredno i li neposredno odl u-uju o wi hovo} sudbi ni † jedan je od predusl ova demokrati zaci je u ovoj obl asti i otkl awawa posl edi ca i duboki h tragova u svesti , tragova koje je u nasl e|e ostavi lo protekli h deset godi na model i rawa svesti svi h gra|ana ove zemqe, pa ti me i nov- i nara. Otvorenost uma i za tu|e stavove i mi { qewa, prevazi la` ewe na-i na mi { qewa kao borbe i zme|u Boga i Satane, i zme|u Crnog i Bel og, i zme|u Nas i Wi h... Nei stomi { qeni k ne mora doveka da bude proti vni k, a ni po{ to ne sme da bude nepri jateq. Jednostavno † tako funkci oni { e demokrati ja: moja sl oboda ograni -ena je neugro` avawem tvoje sl obode.

POLI TI ^ARI I MEDI JI † CENZURA

Brojni su na-i ni na koje pol i ti -ari uti -u na medi je. Najstari ji su u pri nci pu i najef i kasni ji , a dati raju jo{ i z davne 1631. godi ne, kada je francuski kardi nal Ri { eqe poveri o Renodou da ure|uje Gazetu. Dao mu je l i st i dao spi sak zabraweni h tema. Renodo je dobi o punu sl obodu da u dati m okvi ri ma ure|uje l i st. Ako okvi re prekora-i , odl azi , to mu je Ri { eqe jasno stavi o do znawa.

Ne i di mo tako dal eko † kod nas vel i ki Knez Mi lo{ Obrenovi } , quti t smewuje jednog od najl i beral ni ji h Srba toga doba, i osni va-a

srpske { tampe, Di mi tri ja Davi dovi }a, sa mesta uredni ka, sa obrazlo-
`ewem (ako je obrazlo`ewe i bilo potrebno) da je pisao o temama za
koje ni je i mao saglasnost Kneza.

Tu je jo{ i cenzura koja je roljena u kralu katoli~ke crkve, a bila
je oberu-ke prihva}ena od vladaju}ih garnitura i liberalnih
demokratija i diktatorskih re`ima. Klasi~na cenzura po svojoj priro-
di ni kada ni je mogla da ima ve}e rezultate.

Zatim, me|u tehni~ke manipulacije i ograni~avawa medija dolaze
zabrane i uni{tavawa tira`ava}e objavljениh novina, uskra}i wawe
oglasa, finansija, pa sve do legendarnog „radi kal skog“ zakona o infor-
misanju u Srbiji, koji je i mao pogubne posledice po celokupno srpsko
novinarstvo. Ovaj zakon novinare i medije ka` wawao je po skra}enom,
prekom postupku, u roku od 24 ~asa od objavljene informacije.
Primewen je obrnuti pravni princip, umesto da si nevin dok se ne
doka`e da si kriv, novinari i glasila su imali jedan dan da donesu
dokaze da ni su krivi. I ono { to je najgore u svemu, vrhunski apsurd i li-
ne-iji neslani crni humor unet u zakon { za kvalifikacije poput „po-
dri wawe ustavnog poretka, { pija`a i td.“ ({ to svuda u svetu povla-
i krivi~nu odgovornost i donosi vi{egodi{wu te{ku robiju) sudili su
sudovi za prekr{aje (oni isti koji sude sitnim jajarama i lopovima,
javnim damama i prijateqi cama no}i) i izricali (dodu{e vi soke) ali
i pak samo nov~ane kazne. Ni ovaj zakon ni je postigao cilj, samo je bio
jedan od povoda da se ubrzaju promene.

USPE[NOST MEDIJA

Uspe{nost medija se mo`e meriti po vi{e kriterija. Osnovni je
wegov profikt. [to je ve}i profikt, mediji je uspe{niji. Me|u tim { prof-
itima tri vrste:

1. Visok finansijski profikt je po`eqan, ali ni je uvek i po svaku
cenu nu`an, pogotovu ako wegov rast dolazi u sukob ili ugro`ava neke
osnovne civilizacijske i etičke norme.

2. Visok politički profikt medija bio je najcweniji u nas u
prethodnom periodu. Ovo podhitno treba zaboraviti. Političari neka
se bave politikom, mediji informisanjem. Me{awe ove dve sfere je
toliko eksplozivno da vodi u propast i mediji političku grupaciju koja
se upu{ta u taj rizik.

3. Vi sok javni profi t t i zra` en je naj-e{ }e u stepenu poverewa u odre|eno gl asi lo. Ne mora nu` no, i ako naj-e{ }e jeste, bi ti i zra` eno u vi sokom ti ra` u, vi sokoj sl u{ anosti i gl edanosti. Ova vrsta profi ta osnovni je dokaz uspe{ nosti medi ja, wegove mi si je, wegovog sl u` ewa javnom i interesu l okal ne sredi ne. Dugoro-no gl edano, ovo je naji spl a-ti vi ji profi t, dok se na kratak peri od (koji treba pre` i veti sa ni zom probl ema i ni ski m pl atama) i skazuje i skqu-i vo kroz vi sok ugl ed nov-i nara i medi ja, uredni ka i di rektora, pra}en tap{ awem po ramenu i vi sokom popul arno{ }u. Za one koji ma eti -ki kodeksi ni su mrtvo sl ovo na papi ru, ovo je ujedno i najva` ni ji razl og za{ to se bave novi narstvom.

MEDI JI U TRANZI CI JI

Pra}ena euforijom, kao spasil ac i nama, dolazi tranzicija! Pote}i }e novac, mo}i }emo na mi ru da se bavi mo svoji m posl om. Kroz -e{ ke medi je, seti mo se, kroz wi hov marketi ng, pro{ l e godi ne pro{ l o je vi { e od 600 mi l i ona dol ara. Kroz sl ovena-ke, ka` u, tre}i na od toga. A sl ovena-ko tr` i { te i nformacija -ak pet puta je mawe od na{ eg. Sti` e sl oboda, nema vi { e hap{ ewa, ka` wawawa, zastra{ i wawa... Mo}i }emo da pi { emo i govori mo ono { to mi sl i mo!

Da li je ba{ tako? I ma li euforiji mesta?

Pri -a koja sl edi, govori da i u „Zemqi najsl obodni ji h medi ja“, shvatawe sl obode zavi si od vl asni ka.

GAZDA MRZI CRNCE

Pre dvadesetak i vi { e godi na, dok je STUDI O B jo{ uvek sawao svoj san o nezavi snoj tel evi zi ji, jedan na{ kol ega, zate-en u Ameri ci, tra` e}i i skustva koja }e nam dobro do}i, svrati o je u jednu od takoz-vani h „xepni h komerci jal ni h tel evi zi ja“, koje pokri vaju desetak bl oko-va zgrada. Sede}i u re` i ji sa gl avni m producentom i nformati vnog pro-grama, gl eda wi hove gl avne vesti. Prva vest: crnci u metrou pretukl i bel ca, druga t crnci upal i u supermarket i ubi l i dvoje... Tre}a t opet crnci. I tako, do { este vesti, koja je gl asi la : ju-e u Vati kanu i zabran novi Papa. I znena|en, zapi tao je producenta u -emu je stvar. Pa t vi di te t mi smo pri vatna komerci jal na tel evi zi ja. Nezavi sni smo. Na{ gazda ne vol i crnce. Ne vol e i h ni oni koji se kod nas rekl ami raj u. Uostal om,

na podru~ju koje mi pokri vamo, i nema katol i ka. Sve i zgl eda logi ~no, zar ne?

Ova anegdota † bila ona isti ni ta ili ne (a ~uo sam iz prve ruke) dovoqno govori da, kao { to re-e pesnik, budu}a sl oboda ne ume uvek da peva onako kao { to su su` wi pevali o woj.

Dovoqno, zar ne, da se zami sl i mo, { ta u stvari ho}emo da i zvedemo u procesu tranzicije, i koji su nam ci qevi demokati zaci je dru{ tva.

U prethodnih deset godina, tih dilema nije bilo. Osnovno pi tawe, fakti ~ki i zbor, bilo je komfor }utwe i apl ogeti ke (uz dobru apana` u), ili profesionalizam, ~uvawe ono malo ~asti i ugl eda { to je preostalo uz sve o~ekivane probleme. Nezavisni mediji, oni koji su krenuli ovim drugim putem, i mali su i tu prednost da moraju biti ujedini weni, a zajedno ih je dr` alo postojawe izuzetno jakog protivnika, oli ~enog u despotskom re` imu jedne familije i weni h ~iraka i vodono{ a.

Pad diktature doneo je katarzu svi ma. Kol i ko nama, ~ini se jo{ vi { eme|unarnodnoj zajednici, ~iji fondovi od tada bar tri puta prei spi tuju projekat iz oblasti medija, pa ga tek onda finansi raju. Kol i ~i na novca koja je dol azi la pojedini m nezavisni m mediji ma rapi dno se smawuje.

O~ekivani ul azak stranog kapi tala u medije u Srbiji u startu zna-i vel i ku promenu koja }e nu` no doneti i vel i ku ~istku. Pod ovim uslovima nemogu}e je da ovoliki broj radio i TV stanica opstane. Predstoji surova konkurencija. Programi koji su se do sada bazirali na donacijama i kapi tal u strani h fondacija mora }e ubudu}e da se upuste u nepoznate vode i suo~e sa postepenim uki dawem donacija.

Osnovna opasnost od izlaska na tr` i { te za wi h, takozvane nezavisne, sastoji se u gotovo nu` noj komercijalizaciji, kr-mqewu te{ ko ste-enog ugl eda, i otvorenog podila` ewa masovnom prostakluku † pinksom izletu u ul tra skandaloznu ili bar senzacionalisti ~ku, turbo-folk kul turu. Ovo ni je prognoza, ve} i skustvo, koje se ve} desi lo mnogim nezavisnim mediji ma i sto-ne Evrope.

Pri ~a druga † iz na{ e nedavne pro{ losti . Ponovo je tu i magi narni , ovog puta kolektivni vlasnik koji je to pravo imao samo na osnovu pol i ti ~ke vl asti u dr` avi , po{ to se medij koji je u pi tawu samofinansi rao, to jest, bio je na tr` i { tu † i veo od marketinga. Ovo je osnova-u, s jedne strane ol ak{ aval o si tuaciju, jer ni je davao novac, a s druge, bilo je krajwe sumwivo. Jer, finansi je nezavisne od lokalne mo}i sobom mogu da donesu i neke ~udne i deje koje se ba{ uvek ne mogu kontrol i sati .

SLU^AJ \ OKE VJE[TI CE

Jedan od zna-ajni ji h novi nara l okal ni h medi ja sa ovi h prostora, \ oko Vje{ ti ca, svojevremeno je, u doba vl adavi ne „organi zovani h soci- jal isti -ki h snaga“, u doba „najslobodni jeg dru{ tva soci jal isti -kog samoupravqawa“, bi o suspendovan i udaqen sa programa uz obrazl o` ewe tada{ wi h l okal ni h mo}ni ka „da del uje nezavi sno od si stema dogovorene poli tike“, { to je tada zna-ilo da se suprotstavqa apologetskom podr` avawu l okal ne vl asti i da se usu|uje da pod vl asti tu l upu stavi rad zvani -ni h organa, da prozi va i sl i -no.

Kakve li di vne kval i fi kaci je! Kval i fi kaci je koju bi svaki nov- inar koji dr` i do sebe po` el eo u svojoj bi ografi ji .

A { ta je on u stvari radi o? Bavi o se komunal ni m si stemi ma u gradu, poku{ avao da to izvede jednostavno, na razumqi v i gra|ani ma pri jem-iv na-in, po si stemu nema struje, nema vode ‡ za{ to? Da li su zvani -na obrazl o` ewa ona prava i ‡ zami sl i te, pi tao je ko je za to odgovoran. I ako ni je bi l o ni kakvi h konsekvenci za dokazane kri vi ce, samo pokretawe pi tawa odgovornosti , -ak i na ovom ni vou, tada je bi l o opasno. Novi nar koji ni u jednoj normal noj dr` avi , gde i ma struje i vode, gde saobra}aj f unkcioni { e normal no, gde nema redova, gotovo da ne bi i mao ni posla, postao je pretwa po si stem, samo zato { to je nai vno verovao da se wegov posao sastoji u utvr |i vawu i sti ne u i me oni h koji - ma se svakodnevno obra}ao.

Dosada{ wa nekri ti -nost i apologetska zavi snost novi nara i redakci ja od poli ti -ki h mo}ni ka pred na{ u profes i ju otvara zadatke stvarawa op{ ti h eti -ki h okvi ra i kodeksa -iji bi krajwi i shod treba- l o da bude za{ ti ta novi nara i vra}awe samostal nosti redakci jama. Ovaj posao pre svega treba da i znesu profes i onal na udru` ewa u saradwi sa redakci jama i zai nteresovani m nevl adi ni m organi zaci jama.

NEODLO@NE REFORME

I pre pro{ l ogodi { weg petog oktobra tranzi ci ja je bi l a ozbi q- na po{ tapal i ca, pre svega dr` avni h i re` i mski h medi ja. Bi l i smo svrtavani u dru{ tvo u tranzi ci ji (uostal om, to je bi l o moderno, da bi se pokazal o da prati mo evropske trendove i ako ni smo bi l i ni bl i zu wi h), a da pri tom ni prvi predusl ov za tranzi ci ju ni je bi o ostvaren: promena si stema ‡ i zl azak i z neokomuni sti -kog re` i ma.

Tek oktobarski događaji, smena vlasti koja je držala kontinuitet od 1945. do danas, otvorili su put tranzicije u svim oblastima, pa i u mediji. Mediji nisu najzanimljiviji segment.

Tek započetih promena sistema, uprkos mladoj demokratiji, traže brzu reakciju u medijskoj sferi i hitne i neodložne reforme. Pre svega u mediji su državni (tj. na svim nivoima) takozvani javni preduzeća.

Kad je reč o nezavisnim medijima, mislim da je se oni, uz dobru pomoć tenorene (ansu) i sami. @ilava je to sorta.

Ovaj proces bi je bolan jer podrazumeva i izlazak iz (te, profesionalizaciju redakcija, eliminišući poslušni (tj. dovođenja na pravu meru po pravilu predmenzioniranih redakcija. Komfornih plata, kolike god da bile i netalasa, ozbično je ugrožiti i izlazak iz (te informacija, sud javnosti, ali i nezavisni -ka transformacija, priliv domaćeg, ali i stranog kapitala. Umesto dosadašnje ogođene propagande, mediji je posle kratkog perioda bavčewa sobom, i mešavine strukture redakcija, morati ozbično je da se pozabave problemom sredine u kojoj rade, problemima koje tranzicija nosi.

Ovaj preobražaj, koliko je hitan, još više je osetljiv, i mora biti izveden precizno, jer svaki ozbičniji promaž sa sobom nosi daljekosećne posledice.

Međunajosećljiviji problemi su sa kojima se trenutno suojava nova vlast je kako uvesti red u etru i kako eliminišati privilegije stečene u doba sultanskog režima, kada su frekvence dečene po principu bliskosti „familiariti“. Odnos prema elektronskim medijima i novi zakon o telekomunikacijama je jedan od najvećih testova nove vlasti. Svedoci smo žestoke vlast bez kontrole i nužno je despotizam. A vlast mogu da kontrolisu jedino jaka, konstruktivna i neostrana opozicija i nezavisna javnost, gde mediji imaju kću-nu ulogu. Opozicija nam je takva kakva je, tim više mediji dobijaju na značaju. Zato nije na odmet podhigijeno se pozabaviti promenom dosadašnje prakse kontrole i upravljanja medijima u javnom vlasništvu.

Mediji (javnih preduzeća) kao svojevrsni relikti prošlosti svakim danom postaju sve više teret za nejak buxete. Tržište tek u pvoju i razorena pri vreda, s druge strane, ne raspoloživo dovođni kapitalom za reklamu i marketinng. Strani, pak, kapital, spreman je da ule tek kada se računski odnosi vlasništvu i ulazi u one najspremnije i najsposobnije.

Sve u svemu, prvi (ok udar tranzicije prešive) oni najumećnijiji, oni mediji koji budu imali gledanost i slušnost. A za to je potrebno nešto više od dobre tehnike i kod svih prišutne parole „ja

sam za DOS“. Dobri radi o i TV programi zna se, oduvek su se pravi li u glavama i skusnih profesionalaca.

Tranzi cija u dr`avni m mediji ma po-i we onoga trenutka kada se shvati da promena re`ima za wi h mora da zna-i i promenu ure|iva-ke politike, a ne samo strane za koju su dosad navijali, pa da umesto doju-era{ wi h, vel i -aju ove nove. Nedopusti vo je, za jedno glasi lo koje pretenduje da bude moderno, da mu se vesti sastoje iz citata, izreka teku}ih pol i ti -ara i i zve{taja sa partijskih konferencija za {tampu. Bez vl asti tog pristupa i i ntervencije.

Tranzi cija podrazumeva i promenu mentalnog sklopa cudi zaposlenih u mediji ma. Mediji }e pak morati da se transformi {u od sredstava i nformi sawa u javna glasi la. Nai zgl ed mal a, razli ka je bitna: sredstvo i nformi sawa u samom naslovu nosi trpno, transmissijsko obel e`je, dok javno glasi lo podrazumeva vest, kreaciju, dovo|ewe -i weni ca u vezu i anal i ti -nost.

PROGRAM SE PRAVI U GLAVI

Tranzi cija u dr`avni m mediji ma po-i we onoga trenutka kada se shvati da ure|iva-ka pol i ti ka ne podrazumeva anarhi -nost programa u koji se poput tur{ i je, stavqa od svega po malo, po si stemu red ovog, red onog. Ona po-i we onda kada se hvati da program ni je septi -ka jama koja guta sve i sva{ta, i da u wemu pod parol om „i ma i druga-i j i h mi { qewa“ mogu se o` i vqavati tek napu{teni govor mr`we, netrpeqi vosti, odbojnosti prema svet u, vade}i na svetlost dana i z pol i ti -ke smrti protagoniste na{ih tragedija. Tranzi cija u dr`avni m mediji ma po-i we onog trenutka kada se shvati da je ure|iva-ka pol i ti ka svojevrsan vid cenzure, cenzure koja el i mi ni {e diletanti zam, cenzure zasnovane na kodeksu -asti i pri ncipi ma profesije, cenzure koja el i mi ni {e mogu}nost da redakcija postanu filijal e stranaka, a novi nari gl asogovorni ci pol i ti -ara. To je jedi ni vid cenzure koji je prihvatqi v u novi narstvu.

Tranzi cija u dr`avni m mediji ma po-i we onda kada se shvati da dr`avnu kontrol u ovih medija mora da zameni ci vil na kontrol a. Kada odnos stranaka u lokal nom parlamentu ne bude kqu- za utvr|ivawe ure|iva-ke pol i ti ke i f ormi rawe upravni h odbora javni h glasi la. Umesto pomo}ni ka savezni h i republ i -kih mi ni stara, predsedni ka skup{tinski h odbora, gradskih sekretara, i staknuti h strana-kih li -nosti, skloni h kompromi su u kori st odr`avawa vl asti, u upravne odbore treba bi rati qude od „i mena i prezi mena“. „Qude sa bi ograf i jom“. Samo oni

ne}e izdati svoju nezavisnu pro{lost radi nekih sumwivih dnevnopoliti-kih interesa. Tranzicija za javna glasila nu`no zna-i i wihovo pretvarawe u javni servis \ddagger tzv. *Public radio and TV*.

Tranzicija, dakle, nije samo priliv sve`eg kapitala i i movinska transformacija. Ona je pre svega, amo`da i iznad svega, promena na-inami {qewa. [to se ti-e vlasni {tva, mediji u tranziciji mogu biti i privatni, i me{oviti, i dr`avni. Su{tina je voditi bitku da se oni zadr`e na liniji stalne borbe za medijske slabode, i odgovornost, borbe za nezavisan, nepartijski na-in ure|ivawa programa. Iluzorno je o-ekivati da vlasnik ove slabode (ko god on bio \ddagger dr`ava, korporacija ili pojedinaac) redakcijama servira na tacni. To je ono {to redakcija mora da ima u sebi. Uostalom, rekli smo malo-as, program se pravi glavom \ddagger tehnika je tu samo da pomogne.

MODERNI ZACI JA UPRAVE (*Savremeno upravčawe lokal nom zajedni com*)

STAWE

Jedna od najkontradi ktorni ji h ~i weni ca koje uo-avamo u peri o-
du posl e konstui tui sawa novi h demokratski h vl asti u op{ ti nama Srbi je
je ta da `eqe i namere preto-ene u predi zborna i i zborna obe}awa
nemaju svoje adekvatno opredme}ewe u stvarnom ` i votu lokal ni h zajed-
ni ca². @el el el o se da odmah posl e i zvr{ ene pol i ti ~ke promene bude
real izovano otvarawe i pri bli ` avawe op{ ti nski h i gradski h uprava
gra|ani ma, da svi posl ovi postanu javni i vi dqi vi (transparentni), da
se svi posl ovi zavr{ avaju na jednom { al teru i sl i ~no.

Me|uti m, pokazal o se da i spuni ti obe}awa ni je ni lako ni jed-
nostavno, da za to nema dovoqno kval i fi kovani h i za promene oprede-
qeni h qudi, da su postupci i procedure spori i neefi kasni, da su
op{ ti nske zgrade stare sa neadekvatno organi zovani m prostorom (naj-
~e}e su to zgrade preure|ene pri vremeno do preseqewa u prave zgrade
op{ ti nske uprave do koga do danas ni je do{ lo), da je oprema zastarel a
i td, i da je za posl edwi h deset i vi { e godi na dr` ava central i zovana do
apsurda, a op{ ti ne i gradovi razvl a{ }eni i bez dovoqno pri hoda da
odgovore zahtevi ma gra|ana.

I pak prva sumorna sl i ka zate-ena u op{ ti nama i gradovi ma ni je
obeshrabri la novi zabrane lokal ne pol i ti ~are. I mal i su uz sebe ml ade
i obrazovane qude, jasna pol i ti ~ka opredcqewa svoji h stranaka da
promene treba i zvesti bez odl agawa uz osl awawe na sopstvene snage,
podr{ ku cel e dr` ave i ogromne ve}i ne stanovni { tva. ^i weni ca da ni je
u svi m op{ ti nama do{ lo do promene vl asti ni je moral a da zna~i i mi nus
za wi hove gra|ane i z prostog razl oga { to je promena bi la sna` na, a
zahtev vremena je bi o usmeren ka svi ma bez obzi ra na pol i ti ~ku struk-

¹ General ni sekretar stal ne konf erenci je gradova i op{ ti na SRJ

² Bez sve` i ne i de|a i podr{ ke gospo|e Tamare Stoj-evi } ovaj tekst ne bi dospeo na
papi r.

turu novoi zabrani h skup{ ti na. Pomo} me|unarodne zajedni ce je odmah ponu|ena i pru` ena svi ma koji su umel i da arti kul i { u svoje zahteve i da se ukqu-e u projekte i programe namewene lokal ni m zajedni cama (Evropska komisi ja sa svojim projektima: Energi ja za demokraci ju, [kole za demokraci ju i Gradovi za demokraci ju). Akti vi rani su i mnogi naci onal ni programi i projekti evropski h i vanevropski h zemaqa i wi - hovi h asocijaci ja lokal ni h vl asti (Norve{ ke, [vedske, Danske, Ho - landi je, Bel gi je, Nema-ke, Austri je, I tal i je, Gr-ke, [vajcarske Vel i ke Bri tani je, Francuske, ^e{ ke, Ma|arske, Sl oveni je, Poqske...) na pru` awu pomo}i i podr{ ke na{ i m gradovi ma i op{ ti nama, Pakt za sta - bi l nost jugoi sto-ne Evrope je organi zovao donatorske konferenci je, Kongres lokal ni h i regional ni h vl asti Saveta Evrope se tako|e sa svoje strane anga` ovao na otpo-i wawu procedure za defi ni sawe sta - tusa lokal ni h vl asti Jugosl avi je u Skup{ ti ni i tel i ma Kongresa, ni je i zostal a ni podr{ ka sa one strane Atl anti ka. Bi lo bi preskromno sa strane autora ovi h redova, a prema sopstveni m saradni ci ma nepravi -no, ne pomenuti i , u mnogi m sl u-ajevi ma presudno, anga` ovawe Stal ne kon - ferenci je gradova i op{ ti na Jugosl avi je kao naci onal ne asocijaci je lokal ni h vl asti .

U ti m okol nosti ma zapo~et je sl o` en proces neophodni h i dugo o-eki vani h promena.

ZAKONSKI OKVI R

Postoje}i Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl . gl asni k RS 49/99) kao i predhodni Zakon bi li su na meti svi h oni h koji su se zal agal i za decentral izaci ju Dr` ave i dru{ tva u cel i ni . Mnogi su o potrebi zna-ajni h promena u ovoj obl asti govori li , a tokom 1998. godi ne je -ak u-i wen i i zuzetan napor Odbora za pravna pi tawa Saveza sl obodni h gradova i op{ ti na Srbi je koji je sa-i ni o i Predl og novog Zakona koji na` al ost ni je u{ ao u skup{ ti nsku proceduru, jer za to ni je postojal a pol i ti -ka voqa tada{ we opozi ci je u republ i -kom Parl amentu. No sa konstui sawem republ i -ke skup{ ti ne posle decembarski h izbora stekli su se usl ovi , a Mi ni starstvo pravde i lokal ne samouprave je posl e mnogobrojni h konsul taci ja i provera na terenu sa-i ni lo Nacrt novog Zakona o lokalnoj samoupravi .

Me|uti m, da bi se razmatral a pi tawa od zna-aja za lokal nu samoupravu odnosno za gradove i op{ ti ne, neophodno je i mati u vi du pos - toje}i Ustavni okvi r sadr` an u -l anovi ma 113 i 118 Ustava Republ i ke

Srbije koji definiše da, općtina preko svojih organa, u skladu sa zakonom:

- ‡ donosi program razvoja, urbanistički plan, bužet i završni raun;
- ‡ uređuje i obezbeđuje obavqawe i razvoj komunalnih delatnosti;
- ‡ uređuje i obezbeđuje korišćewe gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora;
- ‡ stara se o izgradnji, održavawu i korišćewu lokalnih puteva i ulica i drugih javnih objekata od općtinskog značaja;
- ‡ stara se o zadovoljavawu određenih potreba građana u oblasti: kulture; obrazowawa; zdravstvene i socijalne zaštite; društvene brige o deci; fizičke kulture; javnog obavetawawa; zanatstva, turizma i ugostiteljstva; zaštite i unapređewawa životne sredine, i u drugim oblastima od neposrednog značaja za građane;
- ‡ izvršava zakone, druge propise i općte akte Republike Srbije i je izvršavawe povereno općtini; obezbeđuje izvršavawe propisa i drugih akata općtine;
- ‡ obrazuje organe, organizacije i službe za potrebe općtine i utvrđuje wihovu organizaciju i rad;
- ‡ obavqa i druge poslove utvrđene Ustavom i zakonom, kao i statutom općtine.

Sistem lokalne samouprave uređuje se zakonom, s tim što Republika Srbija može zakonom poveriti vršewe pojedinih poslova određenoj općtini i preneti joj sredstva za te poslove. Zalagawe i zahtevi danas idu u tom pravcu da se zakonom proširi nadležnost općtine, a da se sredstva za te poslove definišu takođe zakonom kao izvorni, a ne preneti prihod, općtine. Time bi se uz povešawe odgovornosti povešala i samostalnost i nezavisnost općtine od centralnih vlasti i centralnog bužeta. Naravno pravo da se za zadovoljavawe potreba građana u općtini mogu prikupqati sredstva na osnovu neposrednog izjavawawa građana Ustav takođe obezbeđuje.

Statutom općtine, koji donosi skupšćtina općtine, a na osnovu Ustava i zakona, uređuju se poslovi općtine i organizacija i rad organa općtine kao i druga pitawa od interesa za općtinu, s tim što poslovi ma općtine odlučuju građani referendumom (i zuzetno) i preko svojih predstavnika u skupšćtini općtine, odbornika. Kada je u pitawu grad u kome su obrazovane dve ili više općtina statutom grada se

određuje koje poslove vrši grad, a koje gradska opština. (Nacrtom zakona o lokalnoj samoupravi predviđa se da bude donet poseban zakon o gradu Beogradu u roku od šest meseci od dana stupawa na snagu ovog zakona).

STAWE U UPRAVI

Modernizacija uprave odnosno, namera da se pristupi ovom ozbiljnom poslu, zahteva da se bar u nekoliko crta prikaže stawa zatečeno u upravi po dolasku na vlast Demokratske opozicije Srbije. Nađalost, ono se ni u -emu nije razlikovalo od stawa u drugim oblastima javnog i vota stvorenog u vreme prethodnog režima. Pri tome osnovne karakteristike ovog stawa su:

- ‡ materijalno siromaštvo, odnosno nedostatak opreme i plate koje ne obezbeđuju ni egzistencijalni minimum zaposlenih;
- ‡ funkcionalni nedostaci, odnosno nedostatak standarda rada;
- ‡ regulatorni nedostaci, odnosno nedostatak ili loš kvalitet propisa;
- ‡ nedostatak kvalitetnih kadrova.

Uprava je na svim nivouima sistematski uništavana i korišćena je i skupina za individualne političke ciljeve i lično bogatstvo. Ona se prvo postojevala sa dršćavom, a ubrzo potom je počela da se postojuje sa jednom političkom strankom. Ilustracija nakaradnog shvatawa bivšeg režima prema upravi može se vrlo slikovito prikazati kroz izjavu jednog visokog političara iz tog vremena koji je rekao da u „upravi rade dobro udatečene i nesposobni muškarci“. Rezultat takvog odnosa prema upravi uopšte nije da je zatečen glomazan, staromodan i preplaćen gigantski sistem, što samo potvrđuje kako veliki i odgovoran zadatak oekuje sve one koji su se odlučili da započnu i sprovedu reforme u ovoj složenijoj oblasti.

MODERNI ZACIJA UPRAVE

Pod pojmom „modernizacija uprave“ podrazumevamo sistemsko i instiucionalno otklawa svih nedostataka navedenih u prethodnom delu teksta i stvarawe efikasnog sistema uprave koji je funkcionalni

na pri ci pu „servi sa gra|ana“. U tom smi sl u se modrni zaci ja uprave mora vr{ i ti paral el no, na vi { e ni voa i u vi { e smerova.

1. Poboq{ awe materi jal nog stawa

Da bi gra|ani bili zadovoljni moraju biti zadovoljni i slu`beni ci . Pove}awe plata, opremawe organa i slu`bi savremenom opremom komuni ci rawa (kompjuteri , i nternet) i modernim ure|ewem radnog prostora ne stvara se automatski zadovoljni slu`beni k, ali svakako sve to zna-ajno uti -e na kval i tet rada. S druge strane, i zba ci -vawe kafki janski h kancel ari ja psi hol o{ ki uti -e na gra|ane koji u upravu dol aze da ostvare neko svoje pravo. Lutawe hodni ci ma i ul azak u mnogobrojne male i si ve kancel ari je za ve}i nu gra|ana predstavqa no}nu moru dok nasuprot tome ul azak u svetl u kancel ari ju u kojoj sedi i radi vi { e qudi smawuje nel agodnost kod qudi .

Kada je re- o pl atama slu`beni ka u upravi , mora se i sta}i da samo prosto pove}awe ni je dovoqno ve} da je neophodno uvesti i tzv. bonuse i li nagrade koji ma }e se nagra| i vati slu`beni ci koji kval i tet- no i na vreme obave povereni i m posao.

2. Uvo|ewe standarda rada

Uvesti standarde i norme u upravu ni je l ako kao u drugi m obl as- ti ma rada ali oni predstavqaju u modernoj dr`avi , pa i op{ ti ni , nemi - novnost ne samo radi kontrol e slu`beni ka, ve} prevashodno radi kontrol e dr`avni h (op{ ti nski h) menaxera.

Norme i standardi rada sa peri odi -ni m pi sani m i zve{ taji ma o ostvarewu postavqeni h ci qeva i zadataka moraju postati osnovni pokazateq na-i na kako se upravqa u dr`avnoj upravi , gde se nal aze uska grl a, gde postoje prostori za korupci ju, kako i gde se nef unkcional no kori ste f i nansi jska sredstva.

3. Pojednostavqewe postupka

Uprava se ve}i m del om sastoji od pru`awa usl uga gra|ani ma radi ostvari vawa wi hovi h prava i obaveza. Ostvari vawe prava i obaveza se ostvaruje u postupku pred odre|eni m dr`avni m i op{ ti nski m organom. U ovom momentu kompl i kovanost postupka ne ogl eda se samo u wegovoj

sl o` enosti koja je rezul tat vel i kog broja l o{ i h propi sa, ve} i u nepos-
tojaju odre |eni h propi sa. Tako da i mamoi nai zgl ed apsurdnu si tuaci ju da
sa jedne strane postoji { uma propi sa, a s druge prepu{ tawe arbi -
trarnosti organa dr` avne uprave. Rezul tat toga je da na pri mer
gra |ani n dobi je gra |evi nsku dozvol u, potrebno je da da i ma i prethodno
pri bavqeni h oko tri desetak dozvol a i sagl asnosti .

Zbog toga je nephodno uvesti takozvani si stem jednog { al tera.
Takav si stem podrazumeva da se gra |ani n obra}a dr` avnom organu sa
odre |eni m zahtevom na jednom mestu i na tom i stom mestu ostvaruje svoje
pravo ili obavezu. To daqe zna~i da dr` avni organ, po slu` benoj
du` nosti pri bavqa odre |ene ~i weni ce i podatke neophodne za ostva-
rewe prava i obaveza gra |ana, a ne da „{ eta“ gra |ani na da taj posao radi .
Na pri mer, za najobi ~ni je produ` ewe paso{ a gra |ani n mora pri lo` i ti
tri dokumenta (izvod iz mati ~ne kwi ge ro |eni h, izvod iz kwi ge
dr` avqana i uverewe o prebi val i { tu). I maju}i u vi du da prva dva i zvo-
da ne smeju bi ti stari ja od { est meseci i da se dobi jaju u op{ ti ni , dok
se uverewe dobi ja u stani ci pol i ci je, to zna~i da se gra |ani n mora naj-
mawe dva puta obratiti dr` avnom organu da bi produ` io paso{ .
Uvo |ewem si stema jednog { al tera organ koji i zdaje putnu i spravu bi po
slu` benoj du` nosti bio obavezan, a ne gra |ani n koji takvu i spravu
tra` i, da ispi ta da li gra |ani n i spu wava uslove za izdawawe ove
i sprave (da je punol etan, da je dr` avqani n Republ i ke Srbi je i SRJ i da
i ma prebi val i { te na odre |enoj adresi).

4. Qudski potenci jal u upravi

Qudski , odnosno kadrsvski , potenci jal u upravi je, na ` al ost, uvek
na veoma lo{ em ni vou. Objekti vni razl ozi l e` e u odl i vawu kval i tet-
ni h kadrova zbog veoma ni ski h pl ata, preskoku generaci ja zbog odl aska
vel i kog broja { kol ovani h ml adi h qudi u i nostranstvo „trbuhom za
kruhom“, zapo{ qavawu kadrova ~iji je jedi ni kval i tet da su partijski
l ojal ni qudi i sl . Subjekti vni razl ozi mogu se potra` i ti u nestru-no-
sti dr` avni h { op{ ti nski h menaxera, zastarel osti na~i na rukovo |ewa
u upravi i nepostojaju takozvanog tr` i { nog posl ovawa.

Danas u upravi postoje dve pol ari zovane grupe sl u` beni ka. Jednu
grupu predstavqaju sl u` beni ci sa i skustvom i znawem al i pri tom, { to
je i pri rodno, nenavi knuti na nove usl ove i te{ ko pri lagodqi vi prom-
enama. Drugu grupu predstavqaju ml adi qudi bez ili sa nedovoqno
i skustva koji rade i mi sl e brzo i veoma su zai nteresovani za sve { to je

novo. Dobri menadžmentom mogu je pomiriti i napraviti most između ove dve grupe slabijih i skorističnih prednosti obe. Ovdje pre svega mislim na višokobrazovane kadrove u obe grupe jer bi predstavljao pravo rasipništvo a priori se odredi usluga bilo jedne ili druge grupe i imaju u vidu objekti vnu si tuaciju u naoj zemlji da imamo relativno skroman, boqere-eno nedovoljan broj fakultetski obrazovanih ljudi.

Ukoliko se el moderna dr`avna op{tinska uprava, moraju istovremeno postojati i moderni dr`avni op{tinski menadžeri i moderan dr`avni op{tinski sl`benik. To podrazumeva kada je u pitanju rukovodewe 1. odgovornost u rukovodewu, 2. utvr|ivawe strategije, 3. utvr|ivawe ciljeva i metoda rada, 4. po{tovawe principa timskog rada, i, kada je u pitanju izvr{avawe 1. odgovornost u izvr{avawu, 2. zainteresovanost za strategiju, ciljeve i metode rada, i 3. po{tovawe principa timskog rada.

UMESTO ZAKLJ^KA

Moderna dr`avna op{tinska uprava podrazumeva uvo|ewe savremenog na-ina razmi{qawa i rada u upravu. Sigurno je da je mnogi od nas potro{i i ti jo{ mnogo sati, dana i meseci dok ne ponuda se ostvaruju višokopostavljene ciljeve za koje znamo da nisu nedosti`ni. Pro{i i ri vawe kruga ljudi zainteresovanih da do neminovnih promena u ovoj oblasti do|e na najbolji mogu|ina-in, kori{ }ewem savremenih znawa, za dobrobit gra|ana i dr`ave u celini, omogu|ije da se do postavljene ciljeve do|e na brz i kvalitetan na-in. Posebno je va`no da odgovorni ljudi iz mavih op{tina budu dovedeni u situaciju da mogu da imaju pristup do pravih odgovora na pitanja koja oni sami sebi postavljaju. Zahtev vremena je takav da je samo oni koji su spremni da odgovore na izazove koji se pred njih postavljaju mo|i da opstanu, samo takvi je dobiti podr{ku kako dru{tva i dr`ave u celini tako i svakog pojedinih gra|anina, a pri tom je i mati zadovoljstvo da zajedno sa svima drugima u`ivaju u rezultatima tako postignutog uspeha.

Bori s Begovi }

Ro|en 1956. godi ne. Doktor ekonomski h nauka. Prof esor Pravnog fakul teta u Beogradu. Potpredsedni k CLDS. Obl asti ekonomske anal - i ze koji ma se bavi su i ndustri jska organi zaci ja, ekonomika regul aci je, urbana ekonomika, kao i srodne obl asti pri mewene mi kroekonomske anal i ze. U-estvovao je u izradi brojnih projekata iz obl asti i nf ra-strukturni h grana i javni h preduze}a. Sara| i vao je sa Svetskom bankom na ve}em broju projekata u obl asti i ndustrije. Objavi o je ve}i broj -l anaka u doma}i m i strani m -asopi si ma, kao i dve kwi ge: „Ekonomski pri stup opti mal noj vel i -i ni grada“ (1991) i „Ekonomika urbani sti -kog pl ani rawa“ (1995).

Zoran Vaci }

Ro|en 1955. godi ne. Predsedni k Centra za l i beral no-demokrat-ske studi je. Prete` no i zu-ava zdravstvenu i soci jal nu poli ti ku, kao i funkci oni sawe demokratski h ustanova u Srbi ji . Narodni posl ani k u Skup{ ti ni Republ i ke Srbi je bi o je od 1993. do 1997. godi ne. Objavi o je vi { e radova iz obl asti zdravstvene poli ti ke, penzijski h sistema i poli ti -ke fi lozof i je i kwi gu „^emu ovakva skup{ ti na“ (1999).

Nada Lazarevi }-Bajec

Profesor Arhi tektonskog fakul teta u Beogradu. Zavr{ i la Arhi tektonski fakul tet, doktori rala sa tezom iz Urbanog pl ani rawa. [ef katedre za pl ani rawe. Glavna i ntereso vawa u istra` i va-kom i profesorskom radu su posebne anal i ze, strate{ ko pl ani rawe i teori ja i i stori ja pl ani rawa. Radi l a je na vi { e projekata na i zradi general ni h, regi onal ni h i l okal ni h pl anova. ^l an je vi { e doma}i h i me|unarodni h udru` ewa urbani h pl anera. Objavi l a je ve}i broj nau-ni h studi ja i kwi ga.

Bo`idar Rai`evi }

Ro|en 1941. godi ne. Di pl omi rao i magi stri rao na Ekonomskom fakul tetu, a doktori rao na Pravnom fakul tetu Uni verzi teta u Beogradu. Nau-ni savetni k (Ekonomski insti tut, Beograd) i redovni profesor Uni verzi teta. Autor je i koautor ve}eg broja kwi ga, nau-ni h i stru-ni h radova, referata i -l anaka. Bi o je -l an eksperts kog ti ma za izradu Koncepti je poreske reforme i svih poreskih zakona. Rukovodi lac je makroprojekta „Pri vredni si stem i ekonomska pol i ti ka Srbije“. Bi o je di rektor Ekonomskog insti tuta, Beograd. Glavni i odgovorni uredni k -asopi sa „I ndustri ja“ i -l an redakci ja nekol i ko ugl edni h -asopi sa. ^l an je nekol i ko doma}i h i strani h nau-no-stru-ni h asoci jac i ja i z obl asti javni h fi nansi ja, revi zi je i ra-unovodstva.

Mi lorad Roganovi }

Ro|en 1951. godi ne. Di pl omi rao na Filozofskom fakul tetu u Beogradu. Novi narstvom se bavi od 1975. Bi o je -l an redakci ja l i stova „Ml adost“, „Oml adi nske novi ne“ i „Student“. U radi o-stani ci „Studi o B“ od 1977. Od 1989. programski di rektor „Studi ja B“. Jedan je od osni va-a i vl asni ka prve nezavi sne tel evi zijske stani ce u l sto-noj Evropi , „NTV Studi o B“. 1995. postaje general ni menaxer i glavni i odgovorni uredni k svih programa radi ja i tel evi zi je. Trenutno je na funkc i ji gl avnog uredni ka radi ja Studi ja B. Zavr{ i o je kurseve menaxmenta radi ja i TV u Sol unu i Londonu. U-estvovao na speci jal i sti -ki m semi nari ma o l okalnoj i pri vatnoj tel evi zi ji u Lidscastleu i Sol unu. Studi jska putovawa SAD, Francuska, Nema-ka, Vel i ka Bri tani ja. Dobi tni k je najvi { i h novi narski h nagrada u Srbiji . ^l an je Nezavi snog udru`ewa novi nara Srbije (NUNS) i Me|unarodne federaci je `urnal i sta (International Federation of Journalists) sa sedi { tem u Bri sel u.

Aleksandar Si mi }

Ro|en 1961. godi ne. Zavr{ i o Pravni fakul tet u Beogradu. Na Central European University (Budi mpe{ ta) zavr{ i o magi starske studi je i z Komparati vnog ustavnog prava. Radi o je u Saveznoj vl adi i Sekreta rijatu Predsedni ka SRJ do 1993. godi ne. Od 2001. sudi ja Saveznog ustavnog suda.

\or|e Stani -i }

Ro|en 1953. godi ne. Zavr{io Pravni fakul tet u Beogradu. Odbornik u Skup{tini grada Beograda. Generalni sekretar Saveza op{tina i gradova Jugosl avije od 2001. godi ne

Bo`o Stojanovi }

Ro|en 1964. godi ne. Doktor ekonomski h nauka i -lan CLDS. Stal no zaposl en u l nsti tutu za evropske studi je u Beogradu. Studijski boravak na Uni verzi tetu u Chemnitzu (SR Nema-ka, 1998/99). Osnovne oblasti wegovog interesovawa su ekonomska metodologi ja, teorija i gara, tr` i { te rada i i stori ja neol i beral ne ekonomske mi sl i . Objavi o je kwi gu „Tr` i { te rada i probl emi zaposlenosti u Evropskoj uniji “ (1997), kao i ve}i broj stru-ni h i nau-ni h radova.

Dragor Hi ber

Ro|en u Beogradu 1952. godi ne. Di pl omi rao na Pravnom fakul te-tu Uni verzi teta u Beogradu. Postdi pl omske studi je na Me|unarodnom uni verzi tetu za uporedno pravo u Strasburu (Francuska) 1981. Magi -stri rao i doktori rao na Beogradskom Uni verzi tetu. Prof esor pravnog fakul teta u Beogradu na katedri gra|anskog prava. Di rektor pravnih studi ja Centra za l i beral no-demokratske studi je. Posl ani k u Narodnoj skup{tini Republ ike Srbije, predsedni k skup{tinskog odbora za pravosu|e i upravu. Objavi o ve}i broj nau-ni h radova i kwi ga.