

Борис Беговић
Бошко Мијатовић

Зоран Вацић
Александар Симић

УПРАВЉАЊЕ ЛОКАЛНОМ ЗАЈЕДНИЦОМ

путеви ка модерној локалној самоуправи



Центар за либерално-демократске студије
Београд – Смедеревска Паланка, 2000

Борис Беговић, Зоран Вацић, Бошко Мијатовић, Александар Симић

УПРАВЉАЊЕ ЛОКАЛНОМ ЗАЈЕДНИЦОМ

путеви ка модерној локалној самоуправи

Уредник:

проф. др Драгор Хибер

Издавач:

Центар за либерално-демократске студије, Београд – Смедеревска Паланка

За издавача:

др Зоран Вацић

Ликовно-графички уредник:

Зоран М. Благојевић

Штампа:

с

Тираж:

500 примерака

Београд, 2000

*Аутори се захваљују
Фондацији Конрад Аденауер на подршци овој студији*

Садржај

<i>Предговор</i>	7
Увод	9
Политички аспекти управљања локалном заједницом	11
Правни аспекти управљања локалном заједницом	28
Економски аспекти управљања локалном заједницом	64
Финансијски аспекти управљања локалном заједницом	78
Додатак	90
О ауторима	91
О Центру за либерално-демократске студије	92
Post Factum	95

Предговор

Центар за либерално-демократске студије је, у оквиру припрема за локалне изборе у Србији, током августа и септембра 2000. године одржао серију семинара и радионица за локалне представнике демократских политичких партија, односно за кандидате тих партија за одборнике. Основни циљ ових активности био је да се локалним представницима демократских политичких партија пружи стручна подршка у њиховој кампањи за локалне изборе, као и да им се пренесу основна теоријска и практична знања потребна за успешно преузимање локалне власти, односно успешно управљање локалном заједницом после избора. Семинари и радионице су одржани у Великој Плани, Параћину и Зајечару, општинама у којима све до септембра 2000. године, демократске политичке партије никада нису биле на власти. Зборник који објављује Центар за либерално-демократске студије заснован је на радним материјалима који су током семинара подељени представницима демократских политичких партија, као припрема за рад радионица. Надамо се да ће реализација овог пројекта, у шта спада и објављивање овог зборника, означити почетак успостављања стварне локалне самоуправе, започињање модернизације локалних власти у Србији и њихово приближавање решењима које познаје савремени свет.

*др Зоран Ваџић
председник ЦЛДС-а*

Управљање локалним заједницама је веома специфично. С једне стране, бројне специфичности локалне заједнице то управљање чине суштински различитим од управљања државном заједницом. С друге стране, и локалне заједнице се међусобно веома много разликују. Не постоји чаробни рецепт чијом ће се применом решити сви проблеми. Проналажење тих решења је дуг и мукотрпан посао.

Постојеће стање у домену управљања локалним заједницама у Србији може се сажети у два става. Прво, Србија је веома централизована држава, са изузетно великим овлашћењима републичких и веома малим овлашћењима локалних власти. Локалне власти не могу да се брину чак ни о неким пословима који су типични послови локалних власти. Чињеница да локалне власти, без сагласности републичких, не могу ни да промене називе улица у свом граду најбоље говори о томе. Друго, законска решења која се примењују у организацији локалне самоуправе, односно раду локалних власти, застарела су и, по својој концепцији, наслеђена из периода самоуправног социјализма. Све то довело је до драстичног пада квалитета живота у локалним заједницама, чак и невезано за тешку привредну кризу коју проживљавамо.

У таквим условима неминовно се поставља питање промена. И то оних промена које треба да омогуће побољшање квалитета живота у локалним заједницама. При томе треба раздвојити оне промене које локалне власти могу самостално да спроведу, од оних које су у надлежности републичких власти. Радови који следе идентификују могућности које стоје на располагању локалним властима. Те могућности, преточене у конзистентне програме, могу да послуже како у самој предизборној кампањи за освајање локалне власти, тако и у спровођењу локалне власти освојене на изборима. Одвојено се посматрају три аспекта локалне самоуправе:

политички, правни и економски. При томе се економски аспект разматра на два начина: економски у ужем смислу и економско-финансијски.

Решеност новоизабраних локалних власти да спроведу промене неминовно ће довести до побољшања квалитета живота у њиховим локалним заједницама. Међутим, не треба очекивати чуда. После деценије кризе и пропадања, са драстично обореним благостањем друштва, потребно је време да се вратимо на место са кога смо пали. А и то место се потпуно променило. Ту нас чекају услови тржишне привреде, чврстих буџетских ограничења, предузетничке иницијативе и личне одговорности. У тим условима оно што даје резултате је свакодневни рад и ситни, свакодневни помаци напред, а никако мегаломански пројекти намењени политичкој промоцији.

ДР ЗОРАН ВАЦИЋ

*ПОЛИТИЧКИ АСПЕКТИ УПРАВЉАЊА
ЛОКАЛНОМ ЗАЈЕДНИЦОМ:
ДРЖАВНА УПРАВА ИЛИ ЛОКАЛНА
САМОУПРАВА*

*Демократија нигде није добро функционисала без
великог удела локалне самоуправе.*

Фридрих Аугуст фон Хајек

*Тек када једног дана будемо имали лојалне грађане, сто посто
лојалне овој земљи, мислим да можемо размишљати о неком
већем степену локалне самоуправе.*

Дражимир Марушић,

народни посланик Социјалистичке партије Србије

1. Увод

Влада Републике Србије¹ је Народној скупштини Републике Србије 7. јуна 1997. године упутила Предлог закона о локалној самоуправи с предлогом да се узме у претрес. Како је Уставом Републике Србије прописано да прво редовно заседање Народне скупштине почиње првог радног дана у марту и да траје 90 дана,² Влада је тражила да се закаже ванредно заседање Скупштине на коме би се предложени закон разматрао и усвојио.

¹ Захваљујем се мр Александру Симићу и др Бошку Мијатовићу на корисним сугестијама. Наравно, сва одговорност за написано припада аутору.

² Члан 79, став 2.

Надлежни одбори су разматрање закона у начелу отпочели 23. јуна. Друго ванредно заседање је заказано за 30. јун. Тог дана је у Народној скупштини започета расправа о Предлогу закона о локалној самоуправи.

Посланички клуб Демократске странке (ДС) је незадовољан предложеним текстом закона, због бројних лоших решења, која су водила ка додатној централизацији власти у Србији, одлучио да се користе могућности које пружа Пословник о раду Народне скупштине, и спречи изгласавање овог закона. На сваки од 225 чланова Предлога закона, укључујући и наслов, поднети су амандмани. Укупно је на Предлог закона предложено више од 1.300 амандмана, од чега су посланици ДС поднели 1.017.

Како је „партијски дисциплинована скупштинска већина прогласила арбитрарну владу за врховну законодавну власт“ (Ваџић: 1999а), рат амандманима се претворио у праву рововску борбу између Владе и посланика ДС. Одлука посланичког клуба Демократске странке и Грађанског савеза Србије (који је имао једног посланика) да се, после двогодишње апстиненције од учешћа у раду Народне скупштине³ у јуну 1997. године врати у скупштинску салу и активним учешћем у заседању спречи доношење Закона о локалној самоуправи, открила је прави начин парламентарне борбе у условима које диктира индоктринисана, недемократска владајућа већина. Подношењем великог броја амандмана спречено је доношење штетног закона.

„Огромна енергија стручњака који су помагали посланицима и једног броја посланика који су идући од одбора до одбора, од раног јутра до касне

³ Народна скупштина је 26. јула 1995. године на предлог Социјалистичке партије Србије донела одлуку о укидању директних телевизијских преноса седница. Ова одлука је усвојена мимо дневног реда, у току самог заседања, што представља флагрантно кршење Пословника о раду. Истине ради, и пре тог дана Председник Народне скупштине је непрекидно кршио Пословник, предлози опозиционих странака нису стављани на дневни ред, упркос Уставу, у скупштинској сали је долазило и до интервенција полиције (не скупштинске страже) који су најгрубљом силом избацивали посланике из сале (22.7.1994. су посланици Српске радикалне странке премлаћивани од стране полиције у скупштинској сали, за време паузе у заседању). Опозиција није две године учествовала у раду седница Народне скупштине. Радикали су се вратили у парламент у децембру 1996. по окончању локалних избора и велике изборне крађе, која је иницирала протесте присталица Коалиције Заједно, који су се после тромесечних демонстрација у више од осамдесет градова уз свакодневно учешће од 500 хиљада до два милиона грађана, изборили да се посебним законом признају резултати избора. Посланици ДС и ГСС су први пут у историји вишестранача у Србији спречили да се један закон донесе поштујући искључиво правила која прописује демократска процедура.

ноћи боравили у згради скупштине, збунила је владајућу већину. Покушано је са кршењем пословника и спајањем амандмана који су имали истоветан текст, без обзира на намере предлагача, али због дужине закона, за две недеље скупштинске расправе није се отишло даље од амандмана на четврти члан.

Закон није званично повучен из процедуре, међутим, Друго ванредно заседање је прекинуто и никада није настављено. Захваљујући напорима посланика Демократске странке и Грађанског савеза (којима се, упркос јавним позивима, нису придружили посланици Српског покрета обнове и Демократске странке Србије) спречена је намера Социјалистичке партије Србије, Југословенске левице и Српске радикалне странке да се уз председничке и парламентарне изборе у јесен 1997. одрже и локални избори и на њима поврати, годину дана раније, изгубљена власт.“ (Вацић:1999б).

Влада Републике Србије је, малтене, истоветан текст Предлога закона о локалној самоуправи послала Народној скупштини на претрес и усвајање и у јесен 1999. године. Без велике расправе, Предлог је усвојен. Указ о проглашењу Закона потписао је председник Републике Србије Милан Милутиновић 11.11.1999. године.

У којој мери се ради о увођењу туторства над локалном самоуправом, и намери Владе Републике Србије да она уместо локалних скупштина управља општинама и градовима говори и начин на који је искористила основ из члана 73. Устава СР Југославије, који говори о државној својини. Тако што је прекорачила уставна овлашћења и подржавила комплетну имовину општина. **Није подржављена само бивша друштвена својина на којој је општина имала право коришћења, већ и имовина на којој је општина имала право својине.** Законом о средствима у својини Републике онемогућене су општине и градови да и у будуће стичу имовину. Ако општина, односно грађани, користећи право локалне самоуправе, немају имовину, немају чиме ни да управљају. Другим речима, не постоји економска основа за примену система локалне самоуправе. Устав Србије даје општини изворну надлежност да уређује и обезбеђује коришћење градског грађевинског земљишта, које је искључиво у државној или друштвеној својини. По Уставу Југославије градско грађевинско земљиште може да буде и у приватној својини.

2. Закон о локалној самоуправи

Прва глава Закона о локалној самоуправи садржи одредбе, којима се дефинише појам, право грађана да одлучује о пословима локалне самоуправе, самосталност у обављању послова, могућност да се обављање послова повери другим субјектима и могућност да се јединици локалне самоуправе повере послови из оквира права и дужности Републике. Такође, у првој глави су утврђени принципи међусобних односа државних органа и органа јединица локалне самоуправе и уређена остала основна питања од значаја за остваривање уставног положаја и функционисање локалне самоуправе. **Први став члана 5. гласи: јединица локалне самоуправа самостално обавља послове из свог делокруга.** Међутим, она је у обављању тих послова „самостална у оној мери колико је то политичка воља Владе“.(Гавриловић:1998) Да ли је могућа локална самоуправа без имовине? Народна скупштина Републике Србије усвојила је 1995. године Закон о средствима у својини Републике Србије, који је у међувремену претрпео неколико измена и допуна. Суштина овог закона је да се за природна богатства (земљиште, шуме, воде, рудна блага) и добра у општој употреби (јавни путеви, паркови, тргови и улице) увек као власник уписује Република Србија, док се општина, град и јавно предузеће могу појавити само као корисници. Непокретношћу у државној својини сматра се и непокретност која не служи непосредно остваривању функције органа територијалне јединице, а коју је тај орган поверио за то основаном предузећу. Влади Србије даје се за право да одузме од корисника непокретност ако се, по њеном мишљењу, користи супротно закону. Позивајући се на овај, у бити неуставан Закон, Влада Републике Србије је 17. маја 2000. године одузела право Скупштини града Београда да управља највећом невладином телевизијском станицом у Србији – ТВ Студио Б. (Ову телевизијску станицу може да гледа више од четири милиона становника Србије.) Такође, Влада је одузела од управљања Скупштине града и јавно градско саобраћајно предузеће, после штрајка који су организовали чланови Самосталног синдиката, који се налази под утицајем режимских странака (Социјалистичке партије Србије и Југословенске левице).

Први одељак Друге главе Закона о локалној самоуправи утврђује изворне послове општине: урбанистичко планирање и грађење; комуналне делатности; путеви, улице, тргови и јавни превоз; култура; образовање; здравствена заштита; социјална заштита и друштвена брига о деци и омладини; спорт; туризам, угоститељство, занатство и трговина; заштита при-

родних добара и животне средине; јавно обавештавање; правна помоћ. **Члан 29. гласи: Општина прати здравствено стање становништва на свом подручју и стара се о унапређивању услова којима се доприноси очувању и унапређивању здравља грађана у општини, у складу са законом.** Ја ћу се задржати на овом примеру из Закона и анализујући га доказаћу контрадикторности којима овај закон врви. Чланови 4. и 29. Закона о локалној самоуправи су у колизији. У **члану 4.** који је у ствари преписан члан 113. Устава Републике Србије пише: „**Јединица локалне самоуправе, преко својих органа, у складу са законом обезбеђује услове за задовољавање одређених потреба грађана у области здравствене заштите.**“ Док у мају 1996. није измењен Закон о здравственој заштити тако је и могло да буде. Општине и градови су могли да обезбеђују услове, јер су били оснивачи здравствених установа. Од маја 1996. године је другачије. Оснивачи свих здравствених установа постали су Влада и Министарство за здравље. Члан 29. Предлога закона о локалној самоуправи је дословно преписан Члан 15.б Закона о здравственој заштити (333). Ова одредба ни у Закону о здравственој заштити не значи ништа, јер је чланом 33. (333) уређено да „Завод за заштиту здравља прати здравствено стање становништва...“. Општине немају инструменте уз помоћ којих ће пратити здравље становништва, јер те инструменте поседују заводи за заштиту здравља и „домови здравља преко служби за хигијену, епидемиологију и социјалну медицину“ (члан 26. 333). Старати се о унапређивању услова којима се доприноси очувању и унапређивању здравља грађана у општини, исто ништа не значи, јер по Закону о здравственој заштити о томе се старају заводи и домови здравља. А општина нема никакве ингеренције када су те установе у питању. Општине су у делу који се тиче здравствене заштите, и не само ту, потпуно развлашћене и оне могу једино да замоле надлежне здравствене установе да им достављају податке о здравственом стању становништва. Замка у коју се може уволити „непожељна“ општинска власт је сакривена у члановима 211⁴ и 213⁵ Закона.

Четврти одељак Друге главе Закона о локалној самоуправи уређује да се у општинама на подручју Косова и Метохије бирају одборници за три равноправна већа у СО (Албанаца, Срба и Црногораца, национално неопре-

⁴ Ако орган јединице локалне самоуправе не уреди или не обезбеди услове за уређење питања из члана 4. овог закона, надлежно министарство упозориће на то. Ако се не поступи по упозорењу надлежно министарство предложиће Влади да се предузму мере из члана 213. овог закона.

⁵ О садржају овог члана, ниже

дељених). Већа не морају да имају исти број одборника, али равноправно одлучују о скоро свим питањима из надлежности скупштине по принципу консензуса (члан 104-108.). А ако консензуса нема по сваком појединачном питању о коме се одлучује, онда на предлог једног од већа, Влада Србије доноси одлуку која замењује скупштинску одлуку. Ова одлука важи годину дана. (члан 111.)

Уместо председника СО, постоји трочлано председништво које доноси одлуке консензусом. Председавајући овог председништва се ротира свака три месеца. Извршни одбор се исто конституише по паритетном принципу заступљености припадника свих народа који имају посебна већа. Секретар СО се бира на годину дана (а не на четири године како је то редован случај у другим општинама) и то сваке године из другог народа који имају право на посебно веће. Без гласања на седници скупштине ставља се на дневни ред предлог већине у једном од већа који је образложен „значајем за остваривање уставних слобода и права грађана, односно националних заједница”, односно без гласања се може таква тачка дневног реда одложити за наредну седницу СО. (члан 109.) Идентичан процедурални механизам примењен је и за тачке дневног реда које се разматрају на Извршном одбору.

О малом броју питања предвиђено је одлучивање двотрећинском већином свих чланова већа националних заједница у СО. Та питања су везана за туризам, спорт, време рада трговина, занатских и угоститељских објеката, услове држања домаћих животиња и мера за случај елементарних непогода (члан 108.).

Први пут се у правном систему који у Србији и СР Југославији постоји од естаблирања вишестраначја, уместо класичног либералног принципа – један човек један глас – примењује принцип етничке заступљености који има за циљ заштиту тзв. колективних права, односно права које штити мањинску од доминације већинске заједнице. Теоријски, оваквој заштити етничких права (људска права треће генерације), не може се приговорити, али... Овакво решење би било, да се начелно односи на све нације и националне мањине, демократско, међутим у овом контексту је наглашено недемократско. Утолико пре што се не утврђује цензус (обично се захтева да мањинског становништва буде бар 10% у односу на укупну популацију). Друго спорно питање је начин рада којима се оба већа стављају у позицију сагласног договарања и то по скоро свим питањима. Овакво решење пре-наглашавајући национално, поткопава темеље грађанске државе и представља реализацију „трибалног национализма” (Waltzer: 1995).

У Републици Србији грађанин није дужан да се изјашњава о својој националној припадности.⁶

У друштву које има етничке, религијске и културне разлике које изазивају сукобе, а лоциране су на истој територији, не сме се дозволити луксуз да једна страна победи другу. Законодавац мора да тежи решењима која ће бити општеприхваћена и омогућити демократску интеграцију различитости.

Пети одељак Друге главе Закона регулише избор одборника СО.

Изборни систем је већински са једним кругом гласања. Влада је ово решење образложила намером да се изборни поступак учини ефикаснијим и рационалнијим.

Иначе кандидате за одборнике могу да предложи политичке странке, друге политичке организације и групе грађана. Кандидата својим потписом мора да подржи најмање 30 бирача у изборној јединици, а за одборника је изабран кандидат који је добио највећи број гласова.

Ако се у општини не спроведу избори или се у року од 60 дана од избора не конституишу њени органи, Влада образује општинско веће које обавља послове скупштине општине и извршног одбора. Председник Народне скупштине расписује нове изборе за одборнике скупштине општине, у року од најдуже годину дана од дана када је требало спровести изборе, односно од дана спроведених претходних избора.

У многим земљама избори за локална представничка тела се не регулишу законом о локалној самоуправи, него изборним законом, при чему се јединствено регулишу избори за државни парламент и за локалне парламенте.

У прилог изборног система који почива на релативној већини (испод-половична већина, систем највећег броја или систем једнокружног гласања) је што је избор представника по њему јасан и транспарентан, а начин рачунања добијених гласова (просто сабирање) крајње једноставан (Прокопијевић: 1998а).

⁶ Устав Републике Србије, члан 49. став 2

Основни приговор који се упућује овом изборном систему је да састав парламента неадекватно изражава вољу бирачког тела, уколико није било ограничавања броја номинација. Ако постоје само две номинације за једно одборничко место, додела гласа једноме од кандидата имаће за исход доделу мандата на основу апсолутне већине. Међутим, уколико постоје три или више кандидата, коначни исход избора је сумњив у погледу испољавања стварне воље бирача. У овом случају изабран је онај кандидат против кога је било најмање гласова. Употреба овог правила одлучивања се не препоручује, јер отвара врата екстремним кандидатима. Шансе екстремних група да преко правила релативне већине прогурају свог кандидата расту што је већи број алтернатива (Прокопијевић: 1998а).

Члан 126. став 3. Закона о локалној самоуправи: **Народна скупштина може на предлог Владе одлучити да се у појединим или свим општинама у Републици одрже превремени избори за одборнике.** Овакво решење даје могућност Влади да може увек рушити општинску власт, кад год јој она из било ког разлога засмета!!! То је законска заштита самовлашћа и креирање правне несигурности.

Шеста глава Закона о локалној самоуправи регулише односе републичких органа и органа јединица локалне самоуправе.

Органи јединица локалне самоуправе од надлежних републичких органа државне управе могу да траже мишљења у вези са применом закона. Такође, могу да дају иницијативе и предлоге у вези уређивања питања и предузимања мера од значаја за њихов развој.

Министарство надлежно за послове локалне самоуправе покреће поступак за оцењивање уставности и законитости пред Уставним судом, а до доношења одлуке Уставног суда може предложити Влади да обустави од извршења пропис, статут или други општи акт органа локалне самоуправе. Уколико скупштина јединице локалне самоуправе донесе општи акт који није у сагласности са њеним статутом и поред упозорења надлежног министарства, покренуће се поступак пред Врховним судом Србије и истовремено затражити од Владе Србије да обустави овакав акт од извршења до одлуке Врховног суда.

Влада може да захтева да се у одређеном року предузму мере за отклањање недостатака, ако скупштина, или други орган, јединице локалне

самоуправе не обавља свој посао дуже од три месеца или га обавља тако да су угрожена уставна и законска права грађана, односно теже оштећује општи интерес. Уколико се не поступи по њеном захтеву, Влада ће распустити скупштину јединице локалне самоуправе и образовати општинско веће које ће обављати послове скупштине јединице локалне самоуправе и извршног одбора. Председник Народне скупштине расписаће нове изборе за одборнике скупштине јединице локалне самоуправе у року од најдуже годину дана од дана распуштања скупштине јединице локалне самоуправе.⁷

Члановима од 203. до 213. Закона Влади, и министарствима, су дата широка овлашћења, од суспензије одређеног општег акта до распуштања скупштине јединице локалне самоуправе. Увођење детаљног надзора у свим областима рада локалних власти и самоуправе ствара ситуацију дислоциране државне управе.

Заштита уставности и заштита законитости у складу са Уставом Републике Србије припадају Уставном суду, а не Влади.⁸ Влади, по Уставу Републике Србије припада извршна, а не судска власт.⁹ Члановима од 207. до 210, Влада фактички преузима ингеренције Уставног и Врховног суда.

Члан 213. Закона омогућава смену легално изабраних органа локалне самоуправе по начелу – кадија те тужи, кадија ти суди. Настанак околности пресудних за распуштање скупштине, оцењује исти орган који и распушта скупштину локалне самоуправе. Јасно је да постоје сви услови за самовољно арбитражање Владе.

Закон оставља предуг период у коме се морају одржати превремени избори. На нивоу Републике, када Председник на предлог Владе распусти скупштину, у року од 60 дана избори се морају одржати. Такође, у Закону нема одредбе којом би се регулисало шта се дешава ако се избори после годину дана ипак не распишу. Скупштине појединих јединица локалне самоуправе су распуштене, одлуком Владе, у пролеће 1997. године. До данас нису расписани превремени избори за избор одборника у тим општинама.

Овом главом закона се успоставља наглашено туторски однос над локалном влашћу. Укидају се аутономија и простор за локалну самоуправу. Промовишу се потпуна несигурност и арбитражност.

⁷ Закон о локалној самоуправи, члан 213

⁸ Устав Републике Србије, члан 9 став 5

⁹ Устав Републике Србије, члан 9 став 3, 4

Седма глава Закона посвећена је заштити права локалне самоуправе. Органи локалне самоуправе могу да поднесу Врховном суду Србије захтев за заштиту права јединице локалне самоуправе у случају када су појединим актом државног органа та права повређена.

Да би данас у Србији неко постао судија, уз обавезно формално образовање, мора да испуњава још један, подједнако важан услов, да у цепу носи одговарајућу партијску књижицу. Услов за судијску функцију нису више само моралност и стручност, већ, пре и изнад свега, партијска подобност и неограничена послушност. Да су и у суду пожељни подобни и послушни који се не либе ничега иза чега стоје лична и/или партијска корист показују догађаји везани за изборе за локалну самоуправу у новембру 1996. године. Одлукама судова поништавана је изборна воља грађана. Доношењем, тзв. *Lex Specialis* о признавању привремених резултата избора за коначне, Влада и Народна скупштина су признале изборну крађу. (Ваџић:1999а) Судије које су у потпуности потврђивале максимум по којој онај ко иде у суд иде по неправду и биле извршиоци изборне преваре, нису кажњене. Напротив. Доказ за пристрасно судство је и понашање Уставног суда Србије када је Закон о средствима у својини Републике у питању. Иницијатива за испитивање уставности овог закона поднета је 1995. године. После четири године, 1999. за време трајања ратног стања у Србији Уставни суд је иницијативу одбацио и потврдио да је Закон у складу са Уставом. Тако је локална самоуправа остала без имовине. Уосталом, у Закону о локалној самоуправи се имовина локалне самоуправе нигде и не помиње. Одредбе по којима јединице локалне самоуправе морају да се старају о имовини која је власништво Републике, значи да троше новац на њено одржавање су нашле место у Закону.¹⁰ И у овом случају законодавац је био консеквентан.

3. Управа или самоуправа

Суштинска је разлика између локалне управе и локалне самоуправе. Локална управа подразумева велики степен централизације. Локална самоуправа је систем, у коме постоји широка аутономија локалних органа и вертикална деоба власти. Том приликом се локална самоуправа појављује као притивтежа централној власти. Локална самоуправа подразумева права

¹⁰ Члан 28: Општина у области образовања обезбеђује изградњу, реконструкцију, инвестиционо и текуће одржавање основних и средњих школа; опремање, материјалне трошкове и амортизацију основних и средњих школа..

и могућност локалних власти да у границама закона регулишу и руководе одређеним делом јавних послова на основу сопствене одговорности, а у интересу локалног становништва.

Финансијска аутономија је важан услов сваке друге аутономије. Финансијско осамостаљење локалне самоуправе, услов је политичког и друштвеног осамостаљења, а тиме и демократског друштва у будућности.

Код локалне самоуправе постоји већи степен утицаја локалних фактора на рад локалне управе, док је код локалне управе тај утицај маргинализован и тиче се уског круга мање значајних послова.

Постојећи Закон о локалној самоуправи је консеквентан и логичан, с обзиром на присутну тенденцију јачања државе којом ће се руководити из једног центра. Зато и однос централног извршног органа (Владе) према локалној самоуправи не сме да изненади.

Не само овим Законом, већ и другим тзв. бочним законима, (поготово законима о средствима у својини Републике и градском грађевинском земљишту, с једне стране, и законима о финансирању општина и градова с друге стране) Влада наметнуто туторство над локалном самоуправом задржава и јача. Локалној самоуправи се не дозвољава да стиче својину. Тиме се она трајно оставља у статусу опште зависности од Владе и постојећих министарстава, који одређују величину колача који ће јединица локалне самоуправе добити.

На начин на који је дефинисана Законом, локална самоуправа је једностепена, а не вишестепена, монотипна, једнообразна. Не прави се разлика међу општинама, нити врши глобална подела општина на градске и сеоске. Недостатак је и што су општине територијално прегломазне, пре-димензиониране.

Законом је, такође, требало да се регулишу односи између аутономне покрајине и општина и градова са њене територије. Аутономна покрајина је уставна категорија и њој Република може да повери вршење одређених послова из своје надлежности.

И поред тога што је, искључиво у пропагандне сврхе, Закон проглашаван „малим уставом локалне самоуправе“, он у суштини представља

озбиљан корак унатраг у третирању институција непосредне демократије, које су традиционално најјаче баш у локалној самоуправи.

Не чуди, зато, што су бројни посланици током скупштинских расправа о овом закону предлагали да се он назове законом о укидању локалне самоуправе, законом о старатељству органа државне власти над локалном самоуправом, законом о државној управи.

Питање гласи: Постоји ли у Србији локална самоуправа? Уколико посматрамо форму, постоји. Устав Републике Србије помиње локалну самоуправу. Србија има Владу и Министра локалне самоуправе. У Србији постоје општине и градови који чине јединице локалне самоуправе. Србија има Закон о локалној самоуправи. И управо због Закона који има, локална самоуправа у Србији је празна форма, без садржаја.

Због потребе да се укине свака па и најмања аутономија, да се под лупу стави сваки сегмент живота, **у Србији постоји само управа уместо самоуправе.**

4. Демократија и самоуправа

На почетку овог текста наведена је Хајекова мисао да демократија не може добро функционисати без великог удела локалне самоуправе. У наставку Хајек вели „само тамо где се одговорност може учити и вежбати у пословима с којима је већина људи упозната, где поступке руководи свест о свом ближњем, а не неко теоријско знање о потребама осталих људи, само тамо обичан човек може стварно да учествује у јавним пословима јер се тичу света који познаје“ (Хајек: 1997).

Што је мање бирача који доносе одлуку о саставу представничког тела, то је већи појединачни утицај сваког од њих. Битна је разлика у утицају бирача на вршење власти изабраног функционера на највишем нивоу и изабраног функционера локалне заједнице. Лакше је контролисати рад онога кога је изабрао кварт, на основу његових предизборних залагања или претходног рада, него посланика у државном парламенту. С друге стране, и мотиви одборника у скупштини општине или града и посланика у парламенту, да реализују своја предизборна обећања су различити. Овај први је непрекидно под будним оком јавности, и тактички савези које склапа

у скупштини, да би се задовољили интереси његовог бирача, тачније речено становника његове изборне јединице, јесу транспарентни. Малтене сваки грађанин који гласа на изборима може непосредно да се увери у резултате рада свог представника у локалној скупштини. Посланик из државног парламента је далеко. Одлуке за које се он залаже нису увек најјасније његовим бирачима. Уосталом, сложеност политичких мера је често тако велика да неопходно знање о њима поседује само бирократија. Потребно је, значи, да грађани контролишу и бирократију. Бирократију на вишем нивоу је теже контролисати, па она има више могућности, у односу на локалну бирократију, да избегне одговорност за погрешке.

Међутим, и члан представничког дома локалне заједнице и члан државног парламента треба да се залажу да држава ефикасно пружа разне услуге грађанима. Којим ће се путем лакше стићи до овог циља? Које организације могу лакше да задовоље потребе грађана? Оне које су успостављене на централном нивоу, или, пак, оне које су на децентрализованом нивоу.

Најефикасније управљање ће обезбедити она управа која представља комбинацију различитих нивоа, а не она која је централизована (Tullock:1992).

Само релативно мали скуп активности, који подлеже економији обима, односно доноси уштеде по основу обима, захтева централну државну управу. Држава треба да обавља оне послове чији се ефекти протежу ван граница јединица локалне самоуправе, или ако димензије тих послова изискују њену интервенцију. Значи, само оне послове који се ефикасније могу предузети заједно, него изолованим радњама општина или градова. На пример, послови одбране земље, или изградње магистралних путева.

Моћ владе мора да се децентрализује. Боље је да моћ буде на нивоу општине, него на нивоу државе. Ако се неке не свиђа оно што чини локална заједница било то уклањање ђубрета, успостављање урбанистичких ограничења или рад школе, он може да се пресели у другу локалну заједницу. Мало је теже променити државу, ако нам се не свиђају одлуке које доноси влада (Friedman:1997). Чињеница да можете да „гласате и ногама“ пружа додатни елемент слободе, али и ефикасности. (Tullock:1992).

Сва питања која могу да се реше на нивоу јединице локалне самоуправе, не треба преносити на ниво државе. То схватање је Викторија Карзон

Прајс изразила следећим речима: „Никада не допусти институционалном телу са вишег нивоа да преузима задатак који једнако успешно може да обави тело са нижег нивоа.“ (Наведено према: Прокопијевић:1998б). На сличан начин, и Жак Делор: „Одлуке треба да се доносе на нивоу који је што ближи тачки примене. Одлуке које могу да се донесу на локалном нивоу треба доносити тамо, а не на регионалном нивоу.“ (Прокопијевић:1998б).

У децентрализованим системима, у којима је дошло до деконцентрације моћи, «ниже власти» (локалне) ограничавају „више власти“. „Вишим властима» (државним) преостало је само оно што су им локалне власти препустиле.

Аутократска власт поседује неодмерену склоност ка централизованим решењима. Централизовани системи подстичу моћ владе да се кроз сталне контроле уплиће у све сегменте друштвеног и приватног. Толика концентрација моћи је вишеструко опасна по слободу. Зато, очување слободе захтева да моћ коју има власт буде децентрализована. Децентрализацијом државне управе појединци се оспособљавају да ефикасније контролишу државне институције. С друге стране, тржишна демократија ублажава и тензије које, иначе, постоје у друштву. Ниједна влада не сме да добије ниједну функцију која се може обављати преко тржишта, зато што ово замењује добровољну сарадњу принудом у тој области и зато што давање веће улоге влади прети слободи у другим областима (Friedman:1997). Тамо где нема тржишта, и где је све планирано, дириговано из једног центра, стваралачки потенцијали појединца ће усахнути, јер њихова иницијатива не пада на плодно тле. Нежна биљка демократског одлучивања мора се неговати. Дисторзирану демократију увек надомештава бирократска арбитрарност.

Децентрализација обезбеђује бољу алокацију ресурса према потребама. Она укључује заједницу у одлучивање о приоритетима, па ће се и ресурси боље користити. Тамо где економска ефикасност има предност над дистрибутивном правдом, друштво је више социјално мобилно и диверсификовано. Децентрализација ствара осећање локалног самопоуздања. Она због лакше контроле администрације, доприноси да се боље одговори на локалне потребе, и брзо реагује на потребе грађана у локалној заједници.

У централизованим системима, примедбе или жеље грађана преносе се локалном органу управне власти индиректно, преко централне владе. У

децентрализованог влади то посредовање је избегнуто – грађанин не мора да се жали вишим инстанцама власти због нередовног одношења смећа.

Какав је карактер власти која тежи централизацији, упркос томе што су децентрализовани системи ефикаснији, јефтинији, ближи задовољавању потреба грађана? Аутократска власта је склона наметању униформних решења и претераној централизацији у одлучивању. У претходној реченици садржан је и одговор на питање чему хипертрофија надлежности на нивоу Републике у Закону о локалној самоуправи. На грму у коме лежи зец пише: **Централизација је погодна за политичке манипулације.**

Локалне власти, без обзира на ниво на којем су организоване, треба да поседују инструменте за решавање проблема који се појављују у њиховој области. Законом о локалној самоуправи треба да се дефинишу ти инструменти. Зато овај Закон спада у системске и веома важне законе. Њиме се, у ствари, конкретизује демократија. Предуслови добре локалне самоуправе су, поред децентрализације, и економска и политичка реформа, јер је самоуправа саставни део ширег економског и политичког уређења.

Модерна локална самоуправа би требало да буде политипска, насупрот садашњој монотипској. Треба да постоје и функционалне форме локалне самоуправе, јер су оне важан чинилац живота локалне заједнице. Важан принцип је и функционалност, што значи да модел организације власти, као и сваки његов институт представљају форму која има за циљ да буде функционална. Уколико се не постижу жељени ефекти (главни критеријум је задовољавање потреба грађана што бољим квалитетом што јефтинијих услуга) форма се мења и прилагођава потреби. Садашњи српски модел је архаичан и крут, нефункционалан.

Савремени системи локалне самоуправе су предузетнички. Локалне власти (баш као и други нивои власти) треба да се понашају као економски субјекти који и сами стварају профит. Локалне заједнице имају начине да подстичу економски развој своје средине користећи се широким арсеналом инструмената. Локална власт може послове, који се традиционално сматрају њеним, поверити конкурсом приватним агенцијама (чишћење, превоз, итд.)

Република Србија ће се кад тад срести са класичним питањима укупне транзиције, укључујући и проблеме локалних заједница – њихових права, начина финансирања, уопште њиховог живота. Извршена је све-

обухватна централизација државе: све најважније функције пренете су на републичке органе: општински и градски органи власти представљају њихов „сервис“. На републичком нивоу организовани су судство, полиција, здравство, просвета, претежан део социјалне заштите, инспекције, порески органи и тако даље. Централизован је и највећи део прихода (по завршном рачуну за 1995. годину 96%).

Уставност појединих закона којима је локална управа лишена надлежности и прихода је проблематична. Примера ради, могу се поменути Закон о имовини федерације и Закон о имовини Републике Србије, Закон о грађевинском земљишту, Закон о планирању и уређењу простора и насеља. У другим случајевима, централизација надлежности и лишавање изворних прихода могу се оценити као историјски ретроградни и нецелисходни процеси.

У растрзаним заједницама политичку страст да се управља пословима прати одсуство рационалне и умне воље да се за управу припреми. (Вајл:1982)

На почетку овог текста наведена је изјава високог функционера Социјалистичке партије Србије, изговорена у току расправе о Закону о локалној самоуправи, 1997. године. Она је најбоља илустрација стварних разлога залагања режимских странака за централизацију Србије, за укидање локалне самоуправе и њено претварање у државну управу општинама и градовима, или како би то Хајек рекао „управни деспотизам“. Само *лојални* имају право да одлучују о комуналним проблемима, о одрживом развоју локалне заједнице, о коришћењу градског земљишта или раду јавних предузећа која су основана за задовољавање потреба грађана једне општине или једног града. *Само поданици имају право на самоуправу*. Грађанин то право нема. Није потребно рећи да поданик, који је то управо зато што пристаје на све налоге централне власти, укида сам себи право на самоуправу. Лојални самоуправу не траже – па је могу и добити. Онима који нису лојални централним властима – самоуправа се укида. И то законом који се зове Закон о локалној самоуправи.

ИЗВОРИ И ЛИТЕРАТУРА

Економист магазин, број 2, Београд, 4. октобар 1999.

Економист магазин, број 20, Београд, 19. јун 2000.

Фира, А. (1995а): Локална самоуправа I, Економска политика, 31. јул 1995.

Фира, А. (1995б): Локална самоуправа II, Економска политика, 7. август 1995.

Friedman, M. (1997): Капитализам и слобода, Global Book, Нови Сад

Гавриловић, С. (1998): Србија је жедна демократије, Фонд Љуба Давидовић,

Београд

Хајек, Ф.А. (1997): Пут у Ропство, Global Book, Нови Сад

Хајек, Ф.А. (1998): Поредак слободе, Global Book, Нови Сад, 1998.

Панајотовић, Томислав: Дневник једног посланика /скупштина изнутра/,

Слобода, Пирот, 1999.

Прокопијевић, М. (1998а): Изборни системи, Фонд Љуба Давидовић, Београд

Прокопијевић, М. (1998б): Конституционална економија Европске Уније,

Институт за европске студије, Београд

Симић, Александар: Коментар Закона о локалној самоуправи, рукопис, 1999.

Стенографске белешке Другог ванредног заседања Народне скупштине Републике Србије, 1997.

Стенографске белешке Другог редовног заседања Народне скупштине Републике Србије, 1999.

Tillock, G. (1992): Организација модерне федералне државе, Институт економских наука и Економика, Београд

Устав Републике Србије, Службени гласник, Београд, 1995.

Устав Савезне Републике Југославије, Службени гласник, Београд, 1995.

Ваџић, З.(1999а): Чему оваква скупштина, Беопринт, Београд

Ваџић, З.(1999б): Чему оваква скупштина, *Данас*, Београд, 25. фебруар 1999.

Вајл, Е. (1982): Политичка филозофија, Нолит, Београд

Waltzer, M. (1995): Савремени трибализам, у: Мијат Дамјановић и Снежана Ђорђевић (приређивачи), **Изазови модерној управи и управљању (хрестоматија)**, Тимит, Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт за политичке студије, Београд

Закон о локалној самоуправи, Службени гласник број 49, Београд, 11. новембар 1999.

МР АЛЕКСАНДАР СИМИЋ

*ПРАВНИ АСПЕКТИ УПРАВЉАЊА
ЛОКАЛНОМ ЗАЈЕДНИЦОМ:
свет и данашња Србија*

1. Увод

Овај рад садржи основне назнаке о правном оквиру система локалне самоуправе у Републици Србији, с освртом на поједине значајне и карактеристичне системе локалне самоуправе у неким европским земљама. Упоредно правни аспект посматрања локалне самоуправе је неопходан да би се конкретније предочила природа и основне карактеристике, као и мане, односно ограничења нашег позитивног система.

Да би читалац текста лакше схватио основне теоријске и појмовне категорије локалне самоуправе, у првом делу приказаће се основни политичко-теоријски и уставно-правни појмови о локалној самоуправи, као и њено место и значај у политичком и уставном систему одређене државе.

У другом делу овог рада осврнућу се на Европску повељу о локалној самоуправи, као најзначајнији међународни документ о овој материји. У истом делу приказаће се важећи систем локалне самоуправе у Републици Србији и поједина, по нашем мишљењу значајна упоредна искуства која говоре о структури, функцијама, организацији и односу локалне самоуправе и централних (тј. државних) органа.

Трећи део ће представити нормативно правни оквир два, по нашем мишљењу, најважнија ресурса који су у надлежности општина код нас: то су комуналне делатности и градско грађевинско земљиште.

2. Политичке и уставне основе локалне самоуправе

У модерној политичкој и уставној теорији има мноштво дефиниција локалне самоуправе, које међусобно стоје у већој или мањој супротности. У основи различитог одређивања садржине овог појма ради се о дубљим филозофско - теоријским полазиштима појединих аутора, као и о везаности за одговарајућу правну и политичку традицију одређених држава и правних система. Грубо и уз велико редуковање, сматрамо нужно за методолошко изоштравање појма, могуће је представити два супротстављена гледишта о природи локалне самоуправе.

Према првом, систем локалне самоуправе би представљао део територијалне организације савремене државе који она, зарад рационалности и ефикасности обављања својих функција и послова, препушта или поверава органима на локалном нивоу, који су потпуно или делимично изабрани од стране самих грађана без утицаја централних органа и који, у оквиру више или мање строгих и прецизних законских оквира, обављају додељене им послове самостално, уз већи или мањи надзор централних тј. државних органа. Без обзира што је, и у оваквом схватању локална самоуправа гарантована највишим правним актом једне државе – њеним уставом (што значи да је парламент, својим законима, односно извршна власт својим уредбама, не може укидати) ово схватање локалне самоуправе ставља нагласак на њен изведен (деривативан) карактер. Основ локалне самоуправе је држава и њена воља да поједине јавне функције додели локалним органима, а у случају да није задовољна њиховим обављањем може их у начелу путем закона „вратити“ сама себи.

Овако поједностављено представљен систем локалне самоуправе, као у основи дела државне организације са специфичним – локално изабраним органима, данас не постоји ни у једној демократској држави. Међутим, системи локалне самоуправе у Француској, Белгији, Италији и делимично у Немачкој и Аустрији, традиционално више одговарају оваквом схватању.

Тако на пример, важећи француски устав – Устав Пете републике (уосталом као ни претходни Устав из 1946. године чија Преамбула још увек представља важећи уставни текст), не прокламује, нити гарантује право на локалну самоуправу. Француска политичка и уставна традиција је одана принципу народне суверености који прокламује „владу проистеклу из народа, коју чини народ и која влада за народ“ и то у „Републици која је

недељива, секуларна, демократска и социјална¹¹. Тек у Одељку XI Устава, који се односи на територијалне јединице Републике, говори се о локалним јединицама, комунама и департманима, који су слободни да сами собом управљају кроз самоизабране савете под условима предвиђеним законом и у којима (у департману), постоји изасланик централне владе (тј. префект) који је одговоран за „национални интерес, управни надзор и надгледање да се закони Републике извршавају“¹². Устав Француске је, у том смислу, ваљан показатељ и чињенице да се у тој земљи дуго користио термин локална управа (*administration locale*), који се односио и на локалне јединице које немају самоуправан карактер. Тек од недавно у француској литератури је почео да се употребљава термин локална влада (*gouvernement locale*), који представља прихватање енглеског појма *Local Government* и, само делимично, енглеског схватања локалне самоуправе. Француски модел локалне самоуправе је из ових разлога, од стране многих аутора, дуго сматран пре старатељством над локалном самоуправом, него стварном локалном самоуправом.

Устав Италије из 1947. године у својим основним принципима, поред осталог признаје и локалну самоуправу и аутономију, те одређује да Република Италија, иако јединствена и недељива држава, примењује најшири обим административне децентрализације. Устав предвиђа да државни закони поштују принципе самоуправности и децентрализације.¹³ Италија је прва од европских држава увела модеран концепт регионализма у свој уставни систем, односно елементе значајне политичке аутономије територијалних јединица - региона - нефедералног типа, али је задржала схватање да су локалне јединице (комуна и провинције), поред тога што су самоуправне заједнице чије се границе, број и функције одређују општим законима Републике, истовремено и територијалне јединице државне и регионалне децентрализације.¹⁴

Закон о уређењу локалне самоуправе Републике Италије од 8. јуна 1990., који има статус основног закона Републике, што значи да регионални закони не могу садржавати норме њему супротне, предвиђа да су градоначелници и председници провинција, поред тога што су органи и

¹¹ Устав Републике Француске, чл.2. *Constitutions of the Countries of the World*, Editors Albert P. Blaustein and Gisbert H. Flantz, New York, 1988

¹² *Ibid*, чл. 72.

¹³ Устав Републике Италије, чл. 5. *Ibid*.

¹⁴ *Ibid*, чл. 128. и 129.

представници локалне самоуправе, у исто време и „службеници владе“, који остварују надзор над извршавањем државних и регионалних функција пренетих општини и провинцији.¹⁵ При свом преузимању функција они полажу заклетву пред локалним већима „према формули Декрета Председника Републике која се односи на статус цивилних службеника државе“.¹⁶ Као „службеници владе“ они могу доносити акте на која су овлашћени прописима из области јавног реда и мира, здравства и јавне хигијене, као и на контролисање свега што може да буде од интереса за јавни ред и мир, уз обавештавање префекта (тј. владиног изасланика).¹⁷ Штавише, ако они не изврше ове задатке, префект може именовати комесара ради њиховог обављања.

Устав Савезне Републике Немачке из 1949. у свом делу о основним индивидуалним правима не предвиђа право на локалну самоуправу (јер то и није индивидуално право у класичном смислу), али у Делу III Устава, који говори о федералном уређењу државе у чл. 28., предвиђа обавезу федералних јединица (Laender), да комуне (општине – Gemeinden) и окрузи (Kreise) представљају локалне заједнице у којима ће становништво бити представљено у представничким телима изабраним на општим, директним, слободним, равноправним и тајним изборима и да се комунама мора гарантовати право да самостално управљају свим пословима локалне заједнице, уз ограничења предвиђена законом.¹⁸ Немачка политичка и правна теорија, као и врло развијена пракса локалне самоуправе, која има различиту структуру, организацију и функције у појединим федералним јединицама (Laendertima), данас инсистира на демократском карактеру локалне самоуправе и кроз примену принцип супсидијарности¹⁹, све већу надлежност и овлашћења даје већим самоуправним јединицама – градовима и окрузима.

Са друге стране, схватање да је локална самоуправа нешто потпуно различито од државе, чије порекло није у држави и њеном праву да својеволјно „додељује“ локалним органима вођење извесних јавних послова, већ

¹⁵ Закон од 8. јуна 1990. бр. 142. Уређење Локалне Самоуправе, чл. 36.

¹⁶ Ibid, чл. 36. став 2.

¹⁷ Ibid, чл. 38.

¹⁸ Устав Савезне Републике Немачке, чл. 28. Ibid.

¹⁹ Принцип супсидијарности значи претпоставку надлежности у обављању јавних послова на страни локалне самоуправе, у односу на државне надлежности земаљских и федералних органа.

да организовање људи на локалном нивоу претходи држави (ово не само у теоријском моделу, већ и емпиријско-историјски), родно место има у политичкој филозофији либерализма. Према овом схватању постоје два колосека вршења јавне власти: државни, тј. централни и локални – самоуправни, који стоје паралелно један поред другог, са посебним органима, посебним начином њиховог избора и сопственим функцијама које обављају и међу којима не постоји принцип надређености. Према овом моделу, централни, односно државни органи (влада и министарства, било федерална било федералних јединица), немају право надзора над радом локалних органа, већ могу само да покрену поступак за оцену законитости рада локалних органа пред независним судским институцијама (редовним или уставним судовима). Овакво схватање, које данас не постоји ни у једном позитивно – правном систему на свету, води своје порекло из енглеске традиције локалне самоуправе, као и самоуправа скандинавских држава и Швајцарске. Локална самоуправа у овим земљама вуче корене из раног средњег века, када није постојала модерна држава какву данас теоријски познајемо.

У Енглеској традицији парохије (parishes) представљају основну јединицу локалне самоуправе још из раног средњег века па све до наших дана, с тим што се обим њених функција мењао. Данас она више није јединица локалне самоуправе, али ипак опстаје као агент, односно орган среског већа (district)²⁰, који се стара о локалним добрима и потребама села, односно насеља и представља основни форум за дискутовање локалних потреба и проблема. У неписаном енглеском уставу, због супремације принципа парламентарне суверености, локална самоуправа нема потпуно оргинеран карактер – све њене надлежности су изворно надлежности парламента јер, у крајњој инстанци, само парламент може одлучивати о прикупљању и трошењу новца за јавне потребе, а локална самоуправа, да би уопште постојала, мора имати своја буџетска средства. Али једном од парламента додељене функције локалној самоуправи не могу бити одузимане,

²⁰ Компликован систем енглеске самоуправе, који је познавао шест јединица: парохије, сеоске дистрикте, градске дистрикте, градове, округе (counties) и градове са статусом округа (borough counties), знатно је поједностављен. До тада је овај систем познавао вишестепену (парохија - сеоски дистрикт - округ), двостепену (градски дистрикт или град - округ) и једно степену (град са статусом округа) самоуправу. Потреба реформе овог система истицана је још од краја четрдесетих година овог века, да би после предлога више владиних комисија за реформу, она коначно озакоњена 1974. године. Види: The British System of Government - Local Government, Aspects of Britain Series, HMSO. London, 1996.

или контролисане од стране извршне власти без за то изричито добијених законских овлашћења.

Према енглеској правној теорији локална самоуправа има „сопствене“ функције у том смислу што су, када су предвиђене актима Парламента (тј. законима, било општим, који се односе на све јединице, било појединачним, који се односе на одређену јединицу локалне самоуправе), само њени органи овлашћени и дужни да се њима баве и то у своје име и за свој рачун, а не на основу неке делегације централних органа. За разлику од континенталних правних система, где држава један број својих функција преноси локалној самоуправи (тзв. поверени послови)²¹ енглеске локалне власти немају никакве пренесене функције. Ако је закон вршење извесних јавних функција поверио централним државним органима они своје послове не могу преносити на локалне власти.²² По многим ауторима одлучујућа чињеница за овакво схватање је то што централни органи, у принципу, немају своје локалне подручне јединице. Овај теоријски принцип се више не спроводи тако стриктно у енглеској пракси из простог разлога што мноштво функција и јавних послова које је на себе преузела модерна држава, зарад проширења благостања и материјалног напретка својих грађана, захтева огромно уплитање централних – државних органа у свакодневни живот људи. Ако би се примена закона у потпуности препустила локалној власти, без могућност рационалне и ефективне контроле њиховог рада, то би било науштрб задовољавања потреба грађана и ефикасног, односно економичног обављања јавних послова. Услед овога, савремени однос енглеске државе и локалне самоуправе, карактерише све већи обим и постојање административног утицаја на рад локалних органа. У Енглеској је традиционално постојао судски надзор над радом локалне самоуправе који се изражавао у издавању судских наредби и судских пресуда којима су локалне власти обавезиване на одређено чињење или нечињење, односно којима су извесна акта локалних органа проглашавана незаконитим, чиме је спречавана њихова примена. Министарски, односно административни надзор над локалним властима данас се спроводи на разне начине. Поменућемо само неке: директиве и упутства министарства које локални органи треба да спроведу, извршавања пропуштених радњи локалних органа од стране самог министарства уз судску санкцију према одговорним лицима у локал-

²¹ Такав је случај и код нас. Види чл.109. ст. 2. Устава Србије и чл. 7. Закона о локалној самоуправи.

²² Stanley de Smith & Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, London, 1989.

ној власти, инспекције и локалне анкете, које спроводе министарства или владине агенције према локалним органима, а које могу имати карактер истражних радњи, обавезу слања редовних извештаја и обавештења која локални органи шаљу централним органима, итд.²³

Устав Савезне Републике Југославије изричито наводи да се у СРЈ „јамчи право локалне самоуправе у складу са уставом републике чланице“²⁴ Друга одредба у Уставу СРЈ, која се односи на локалну самоуправу, садржана је у члану 73. став 5. којом је предвиђено да су непокретности и друга средства које користе јединице локалне самоуправе у државној својини и да се положај и права локалне самоуправе у погледу располагања тим средствима и њиховог коришћења уређују законом.

Чланом 7. Устава Србије, општина је дефинисана као територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, чиме је утврђена једно-степеност у структури локалне самоуправе. О општини и граду Београду, као посебној територијалној јединици (која поред самоуправног карактера, има и функције Републике у појединим пословима), Устав говори у свом шестом делу – Територијалној организацији Републике. Својим чланом 113. став 2. и 3. Устав предвиђа да ће се законом уредити систем локалне самоуправе, као и да се поједини послови Републике могу поверити општини, уз обезбеђење одговарајућих средстава. Устав предвиђа директно одлучивање грађана у обављању послова локалне самоуправе – путем референдума, као и преко слободно изабраних представника у општинским скупштинама. Основни акт општине је статут који мора бити у сагласности са Уставом и њиме општина ближе уређује своје послове, органе и организацију, као и друга питања од значаја за свој рад. Устав гарантује општини изворне приходе за обављање њених надлежности који се утврђују законом. Устав је утврдио и побројао основне надлежности и послове општине: Послови општине су, углавном комуналне природе (она доноси програм развоја, урбанистички план; уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, коришћење градског грађевинског земљишта и пословног простора; стара се о изградњи, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја). Општина се стара и о задовољавању одређених потреба грађана у областима: културе;

²³ Миодраг Јовичић, Систем локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској, Београд, 1963. п. 201.

²⁴ Устав Савезне Републике Југославије, чл.6.

образовања; здравствене и социјалне заштите; друштvene бригае о деци; физичке културе; јавног обавештавања; занатства, туризма и угоститељства; заштите и унапређивања животне средине, и у другим областима од непосредног интереса за грађане.

Овакав уставни оквир, без обзира на релативно скромне општинске надлежности, није препрека развијеној једноступеној локалној самоуправи. Надлежности општина Устав није таксативно набројао да би их исцрпео – то није тзв. принцип позитивне еnumerације. Сматрамо да би се надлежности општина могле проширивати имајући у виду једно од основних уставних начела – да је у Републици Србији дозвољено све што уставом и законом није изричито забрањено.²⁵ Устав Србије је у основи прихватио „континентални“ модел локалне самоуправе, по коме је локална самоуправа, мање уставом зајемчено право грађана у односу на централну власт, а више облик територијалног организовања јавне (државне) власти. Уосталом, то је како смо напред показали, случај са већином уставних текстова европских земаља. Имајући у виду и случај Енглеске, у којој се све више централни органи „мешају“ у рад органа локалне самоуправе, овакав нормативни оквир предвиђен српским уставом није пресудан узрок слабости локалне самоуправе у Србији. Ма колико биле утемељене и основане примедбе на важећи закон о локалној самоуправи, проблем политичког система, реалност свеprisутног „етатизма“ и централизације која поништава локалну самоуправу у Србији не може се ваљано изразити само критиком нормативних решења датих уставом и законом. У питању су социјални и политички процеси чији се узроци не могу објаснити без анализе свих околности које су довеле до крвавог распада бивше СФРЈ и већ деценијске нестабилности овог дела Балкана и Југоисточне Европе.²⁶

Имајући све речено у виду, као и оно што стоји у основи процеса који доводи до поступног али, чини се и неминовног уједначавања механизма које модерно управљање јавним потребама намеће, како локалним тако и регионалним, односно централним органима у различитим правним систе-

²⁵ Овај принцип правног либерализма је, бар декларативно, један од основних принципа Устава Србије; Види чл. 3. став. 1. Устава Републике Србије.

²⁶ Као илустрацију централизације која је спроведена у државама које су настале после распада бивше СФРЈ, вреди поменути случај локалне самоуправе у Хрватској. У тој држави, локални органи – општине немају надлежности издавања грађевинских дозвола физичким лицима за индивидуалну изградњу, већ се општинске „дозволе“ оверавају у жупанијама. Жупанија није само јединица локалне самоуправе, већ и државне управе. Види чл. 131. Устава Републике Хрватске.

мима у развијеним демократским земљама Европе, могуће је дати једну дефиницију локалне самоуправе која би помирила крајње супротстављене ставове о њеној природи и карактеру функционисања. Она би истовремено одражавала реалност савремених друштава, али би садржавала и могућности реалне аутономије локалних заједница у односу на државну власт.

Локална самоуправа данас несумњиво представља део јавне власти, који омогућава грађанима локалне заједнице да управљају својим локалним пословима, независно и демократски, било непосредно (ређе) или путем изабраних органа (по правилу) у складу са правним системом одређене државе, при чему су централни – државни органи дужни да поштују ово право грађана и локалних органа све док се оно спроводи тако да не крши императивне норме устава и закона, о чему коначну одлуку може донети само независна судска власт.

Само по себи је јасно да овако конципирана локална самоуправа може функционисати у конституционалној држави у којој су начела владавине права и поделе власти чврсто утемељена и практично остварена.

2. Европска Повеља о локалној самоуправи и систем локалне самоуправе у Србији

2.1. Европска повеља о локалној самоуправи

Данас је у либералној и демократској теорији уобичајено схватање да је локална самоуправа „школа демократије“ зато што грађани упражњавајући своје право учешћа у облицима локалног управљања, путем избора за своје представнике у локална представничка тела, или непосредно на локалним скупштинама основних локалних јединица (на пример „комуналне скупштине“ у огромној већини швајцарских комуна, „парохијски зборови“ у неким енглеским парохијама – селима или у малим немачким општинама – комунама), стичу искуства и навике за учешће у управљању целом заједницом. Са друге стране изабраници бирача, чланови локалних власти, учествујући у раду тих власти, уче се управљању јавним пословима, тако да врло често почињу своју политичку каријеру која се може завршити избором у национални парламент или централне извршне органе. Развој и

промоција локалне самоуправе, представља данас једну од најважнијих тема либералне мисли, окренутој очувању слободе, угрожене растућим и по слободу опасним, централистичким тенденцијама модерног управљања. У том смислу је у оквиру Савета Европе усвојена Повеља о локалној самоуправи 1985. године, која у својој Преамбули истиче да су „локалне власти једна од главних основа сваког демократског система“, као и да је „право грађана да обављају јавне послове један од основних демократских принципа, који се најнепосредније може остварити на локалном нивоу“. Повеља је отворена за потписивање свим државама чланицама Савета и има карактер међународног уговора, тако да земље које су ратификовале имају обавезу да у свом домаћем законодавству пропишу и примене принципе наведене у њој.²⁷

Међу принципима Повеље треба посебно истаћи:

а) Обавезу земаља да принцип локалне самоуправе (право на локалну самоуправу) буде изричито признат у законодавству и, ако је то могуће, у уставу, чиме се пружа максимална правна заштита овог права. Истовремено, основна овлашћења и одговорности локалних органа морају бити предвиђена уставом или законом сваке државе;

б) Да локална самоуправа означава право и способност локалних органа да управљају битним делом јавних послова уз своју одговорност и у интересу локалног становништва. Ово право се може вршити у оквиру законских ограничења које државе имају право да пропишу. Овлашћења дата локалној власти треба да буду потпуна и ексклузивна, а ако се ограничавају то могу бити само изричита ограничења којима се законом додељују овлашћења другим, централним или регионалним властима. Поверена овлашћења од стране централних органа, локални органи имају право да слободно прилагоде локалним условима, свуда где је то могуће;

ц) Органи локалне самоуправе треба да буду представничка тела грађана, изабрана на основу непосредних, општих, тајних, слободних и фер избора. Представничка тела (савети или скупштине) могу имати извршне органе који су њима одговорни, а обавезно постојање представничких тела ни на који начин не отклања могућност комуналне скупштине или референдума, као израза непосредне демократије, тамо где је то домаћим

²⁷ Европска Повеља о локалној самоуправи је ступила на снагу 1. септембра 1988. када је ратификована од стране Аустрије, Луксембурга, Немачке, Велике Британије, Шпаније, Данске и Кипра. До данас Повељу су ратификовале 32 земље чланице Савета, с тим да је карактеристично да то није учинила Француска.

законодавством предвиђено²⁸. Изабрани представници треба да имају могућност слободног обављања своје функције са одговарајућом финансијском надокнадом трошкова и губитка зараде, уз право на социјално осигурање. Локалне власти морају имати право да у оквиру закона, одреде сопствену административну структуру, прилагођену потребама и сопственој ефикасности, као и да услови рада службеника локалне самоуправе буду такви да омогуће ангажовање квалитетних и компетентних људи;

д) Локалне власти имају пуну слободу одлучивања о инцијативама у вези са било којим питањем које није искључено из њихове надлежности, или изричито додељено као овлашћење некој другој инстанци. Истовремено локални органи ће бити на одговарајући начин и у право време од стране централних или регионалних власти консултовани, приликом планирања и одлучивања, о свим питањима која их се тичу. Ово се посебно односи на промену граница локалне заједнице, где је пожељан референдум свих грађана заједнице о том питању;

е) Јавне послове првенствено мора да обављају они органи власти који су најближи грађанима. Уступања ових послова другим органима могуће је само због обима и природе јавног посла, ефикасности његовог обављања или функционисања привреде;

ф) Финансијска средства локалних органа треба да буду адекватна њиховим функцијама, са правом и ефективним могућностима да се њима слободно располаже. Већи део ових средстава треба да потиче од локалних пореза и такса чију висину локални органи сами одређују. Извори средстава треба да буду широки и адаптивни, да би се, колико је то могуће, одржао корак са стварним растом трошкова јавних послова које обављају;

г) Када локални органи добијају субвенције од стране централних органа они морају задржати слободу политичког одлучивања и, колико је то могуће, субвенције не треба да буду намењене одређеним пројектима (ово стога што је додељивање средстава локалној самоуправи од стране централних органа водило њиховој потчињености одређеним програмима и политици актуелне владе);

х) Локални органи треба да имају слободан приступ тржиштима капитала за позајмљивање новца за капиталне инвестиције;

²⁸ Ова одредба је занимљива јер намеће питање: Да ли би Швајцарска, да којим случајем постане чланица Савета и ратификује Повељу, морала да увек обавезу формирања комуналних већа у већини својих комуна у којима локалну власт још увек врше скупштине свих грађана комуне?

и) Локални органи имају право на међусобну сарадњу у оквиру државе, као и са сродним органима других држава. Они могу стварати заједничке институције са другим локалним органима у циљу остваривања заједничких интереса;

ј) Административни надзор над активностима локалних органа може бити вршен само у строго утврђеним процедурама прописаним уставом или законом. Он се може вршити како у погледу контроле законитости аката и рада локалних органа, тако и оцене целисходности извршавања задатака поверених локалним органима, с тим да интервенција централне власти буде у сразмери са значајем интереса који штити;²⁹

л) Право на судску заштиту локалне самоуправе, односно могућност да органи локалне самоуправе покрену судски поступак против аката централних извршних органа.

СРЈ није чланица Савета Европе и она, за сада, нема ни формалне могућности да ратификује ову Повељу. Међутим при доношењу новог Закона о локалној самоуправи (у даљем тексту: ЗЛС) у новембру 1999. ресорно министарство је образложило да је нови закон у „свему испоштовао, а у много чему превазишао“ принципе из Повеље. Са оваквом оценом се тешко можемо сложити имајући у виду најзначајније карактеристике система локалне самоуправе у Републици Србији.

2.2. Функције и надлежност локалне самоуправе

Локална самоуправа у Србији има ограничене функције и надлежност, које не одговарају обиму „битних дела јавних послова“ предвиђених Повељом. Од доношења Устава Србије 1990. године драстично се смањио

²⁹ Ово је свакако најосетљивије питање остваривања принципа локалне самоуправе. Повеља је дозволила испитивање и целисходности аката локалне самоуправе од стране централних органа у строго прописаној процедури. По нашем мишљењу, ова оцена целисходности је дозвољена само за „поверене послове“, дакле оне функције које је држава пренела локалној самоуправи из корпуса својих овлашћења. Са друге стране треба имати у виду да чак и у Енглеској, при доношењу локалних прописа, министарство (данас је то углавном Министарство за околину – Department of the Environment, али може бити и Министарство унутрашњих послова – Home Office, као и друга министарства) цени њихову опортуност пре давања потврде на њих. Ово из разлога што се локалним прописима могу стварати додатне обавезе неким грађанима, или прописивати санкције које друге грађане не могу погађати, чиме се угрожавају њихова једнака права са другим грађанима која им признаје. Common Law или закон.

обим послова и задатака локалне самоуправе за рачун овлашћења Републике. Општина је лишена битних надлежности у многим јавним пословима које је до тада обављала у областима образовања, социјалне и здравствене заштите, очувања јавног реда и мира – полиције, привредних делатности, угоститељства, трговине и туризма, културе. С тим не треба мешати трансформацију из претходног – комуналног система, насталог у једнопартијском комунизму, који је идеолошки конципиран као систем у коме се све људске потребе остварују у комуни – општини (па и нека класична државна овлашћења – судска власт, на пример), у систем локалне самоуправе, при чему је природно да се многе некадашње функције општина губе као јавни послови. У питању је нешто друго. Наиме, огроман део јавних послова је „држављен“ (образовање, целокупно здравство, већи део система социјалне заштите и старања, велики део културе, локални развој), а да за то није било никаквих потреба у преласку са једнопартијског у вишестраначки систем. Напротив, прелаз на вишестраначки систем је, као пут ка демократском друштву, требало да фаворизује децентрализованост и веће учешће грађана на локалном нивоу у обављању јавних послова. Општини су данас преостале надлежности које се пре свега односе на комуналне делатности: пречишћавање и дистрибуција воде, снабдевање топлим водом и гасом, централним загревањем, градским саобраћајем, чистоћом, одржавањем паркова, зелених површина, путева, улица, јавном расветом, депонијама, гробљима; планирању и уређењу простора и грађевинског земљишта.

У Европским земљама је надлежност локалне самоуправе неупоредиво већа, а и када се њена надлежност смањује не посеже се за тако радикалним променама какве су извршене у Србији почетком деведесетих. Потребно је дуго време, озбиљне припреме и програми влада, њених комисија и стручних мишљења, политичких странака, расправе у јавном мњењу, па да се одређене области одузму из надлежности локалне самоуправе и пренесу централним или регионалним органима на управљање. Чак и када се то дешава, онда то, по правилу, не представља потпуно одузимање локалним властима свих надлежности из појединих области; пре је случај да се због снажног покрета за регионализациом и децентрализацијом државних функција, поједине од њих „деле“ између региона (тамо где се они уводе – што је ређе јер по правилу захтева уставне измене), или појединих регионалних одељења државних органа или владиних агенција (што је чешће), и јединица локалне самоуправе. Са друге стране, многи другостепени органи локалне самоуправе (на пример, окрузи - county у Енглеској, провинције у Италији) губе карактер ексклузивно самоуправних органа и постају органи

регионалног карактера који према нижестепеним локалним органима (срезовима - districts у Енглеској, комунама у Италији), попримају извесне функције државних органа. Иако према неким ауторима³⁰ регионализам води јачању централистичких тежњи (имајући у виду да нарушава класичан либералистички принцип ограничене државе и заштићене локалне самоуправе), јер је његов ratio планско и координисано обављање извесних јавних послова и служби, управо регионализација доприноси ефикаснијем обављању таквих служби у већим јединицама него што су то јединице локалне самоуправе. У већини случајева региони су јединице које су образоване по рационалним критеријумима (површина, становништво, економски, развојни и просторни потенцијал), што са многим јединицама локалне самоуправе није случај (треба имати у виду велики утицај историјских и традиционалних разлога при формирању већине локалних јединица у европским државама).

Велику надлежност коју има локална самоуправа добро показује случај Енглеске (Велике Британије). Тамо је и поред национализација великих система које су спроводиле лабуристичке владе (национализација скоро комплетне здравствене службе која је до тад била претежно у рукама локалних власти 1946. године, стварањем Службе народног здравља – National Health Service, као и великих система снабдевања електричном енергијом и гасом, који су током осамдесетих реприватизовани), данас више од 40 % националних расхода иде на јавну потрошњу локалних органа који обављају следеће функције: полицију (осим Лондонске Метрополитан полиције, коју контролише и надгледа Министарство унутрашњих полова – Home Office), ватрогасну службу и цивилну одбрану, градско и обласно планирање земљишта, јавне површине и путеви осим главних аутопутева, становање и изградња социјалних станова (око 20 % свих домаћинстава станује у становима локалних органа), локални развој и запошљавање, службе благостања, социјалне заштите, бриге о сиромашнима, старима, хендикепиранима и ментално болесним лицима, предшколски систем и систем бриге о деци, основни и систем средњошколског образовања, културу, привредне и комуналне службе, као и општинске банке, штедионице, штампарије, телефонске службе, тркалишта, хотеле, пристаништа и докове, аеродроме, издавање разних дозвола (точења алкохола, одржавање позоришних и биоскопских представа, приређивање игара на срећу, држање паса) и др.³¹

³⁰ Ivor Jennings, Principles of Local Government Law, London, 1960.

³¹ The British System of Government - Local Government, Aspects of Britain Series, HMSO. London, 1996.

Узимајући у обзир могућу примедбу да енглески случај свакако не мора бити карактеристичан и огледан због дуге традиције и значаја који енглеска локална самоуправа има у светским размерама, довољно је указати на неке друге земље.

У Италији општинама припадају све „управне функције које се односе на становништво и територију општине, нарочито у основним областима социјалних служби, уређењу и коришћењу територије, економског развоја, сем ако то државним или регионалним законом изричито припада другим органима са одговарајућим надлежностима“.³² Овом одредбом, италијански закон је предвидео принцип супсидијарности у одређивању функција и надлежности локалне самоуправе.

Суседна Мађарска је Законом о локалној самоуправи од 1990. године уредила систем и надлежности локалних власти који могу бити за углед. Без обзира што је основна јединица локалне самоуправе тзв. општинска самоуправа, која је битно мања од наше општине (по мађарском Закону и село има карактер општинске самоуправе), надлежност општине се односи, поред надлежности коју у основи предвиђа и наш ЗЛС, и на: локални развој, запошљавање, заштиту изграђених објеката и околине, локални саобраћај, локалне задатке јавне безбедности, основно образовање, здравство и социјалне службе, подржавање културне, научне, уметничке и спортске активности, остваривање права националних и етничких мањина, олакшавање комуналних услова за здравији живот.³³ Исти закон предвиђа да ће поједине општине, зависно од захтева становништва и финансијских могућности, саме одлучити које од ових задатака и у којем обиму ће извршавати.³⁴

Ови примери речито говоре о томе да систем локалне самоуправе предвиђен ЗЛС не садржи функције локалних органа које би представљале „битни део јавних послова“ предвиђен Повељом.

2.3. Структура и територијална основа локалне самоуправе

ЗЛС није дирао у постојећу територијалну поделу Републике Србије којом је предвиђено постојање 169 општина као јединствених и једностве-

³² Закон од 8. јуна 1990. бр. 142. Члан 9.

³³ Закон бр. LХV од 1990 о локалној самоуправи, чл. 8. пар.1.

³⁴ Ibid, чл. 8. пар.2.

пених јединица локалне самоуправе. Поред општина ЗЛС предвиђа четири града: Нови Сад, Ниш, Крагујевац и Приштину. Једини разлог који ЗЛС наводи за постојање града је околност да градови имају у свом саставу градске општине. Како градови своје општине до сада нису формирали (осим Ниша), то им према чл. 225. ЗЛС прети губитак овог статуса после истека годину дана од дана његовог ступања на снагу, тј. 19. 11.2000. Закон је задржао посебан статус Града Београда, при чему је остављено да се градским статутом одреде градске општине.

ЗЛС је задржао у основи структуру локалне самоуправе насталу из времена реформе 1955. године. Тада је под идеолошким образложењем уведен тзв. комунални систем, при чему је извршено укидање вишестепености локалне самоуправе (округа и срезова) и спроведено велико и вештачко укрупљавање дотадашњих општина. Тако је од око 3.900 општина колико је било у тадашњој ФНРЈ, настало свега 500 општина, колико је бивша СФРЈ имала у моменту њеног распада. У том смислу је у Србији број општина смањен са нешто мање од 2.000 колико је Кнежевина Србија имала 1878. на 190, рачунајући и београдске градске општине, при чему не треба изгубити из вида да је Србија 1878. године била дупло мања по својој површини од данашње територије Републике Србије. Просечна општина код нас има преко 50.000 становника, што је чини највећом у Европи. Реформа политичко - територијалне поделе, која се многим ауторима чини нужном и за коју постоје озбиљни разлози, треба да води тзв. средњем решењу: напуштању постојеће мега општине, али не и враћању на традиционалну, малу општину, која се у ствари своди на скоро свако значајније насеље.³⁵ У садашњим општинама има насеља која су удаљена од општинског центра и по више десетина километара, у којима се интереси и потребе грађана у различитим насељима објективно веома много разликују и у којима они немају праве могућности да учествују у остваривању локалне самоуправе схваћене као облика у коме би јавне послове требало да првенствено обављају органи власти најближи грађанима³⁶. Имајући у виду наведени принцип европске Повеље реформа територијалне организације би значила повећање броја општина, тако што би се веће општине, посебно оне са бројним насељима у свом саставу, раздвојиле у неколико нових, са погодном груписаним насељима. Према покојном академику Јовичићу, потребно је њихово, дуплирање, тако да би после реформе Србија имала око

³⁵ Миодраг Јовичић, Регионална држава, Београд 1996. п. 109.

³⁶ Европска повеља о локалној самоуправи, Савет Европе, Стразбур. 1985. чл. 4. ст.3.

420 општина. При томе би се морало избећи стварање мини - општина, какве су некада постојале и које не би располагале економским, финансијским, природним и људским потенцијалима за заједнице у којима би се остварило право грађана да слободно и ефикасно обављају јавне послове.³⁷

Италијански закон о уређењу локалне самоуправе, предвиђа да региони не могу стварати нове општине са мање од 10.000 становника, те да ће држава посебно финансијски помагати својим доприносима општинском буџету, фузије две или више општина са мање од 5.000 становника у веће општине. Италијански систем истовремено предвиђа да нове провинције (настале путем територијалних промена) не могу бити мање од 200.000 становника.³⁸

Уопште, може се рећи да прави критеријум поделе једне земље на број, величину, структуру (једноступеност, односно вишестепеност) јединица локалне самоуправе не може бити прецизно дат. Три су основна елемента која у подели играју улогу: територија, односно подручје, број становника и економски потенцијал, односно степен развоја.³⁹ Наравно ово су елементи који су рационалног карактера и који се као такви могу одредити при прављењу поделе једне државе. Са друге стране, стварност у многим земљама, а још више доскорашњи системи локалне самоуправе у већини европских земаља, познавали су још један – много снажнији и убедљивији елемент: историјске и традиционалне основе територијалне поделе. Прво европско законодавство у овој материји током XIX века само је фиксирало постојеће стварно стање, са аргументацијом да су тако настале општине природне заједнице грађана једног насеља, које везују заједнички интереси, потребе, одређена солидарност међу њеним грађанима и развој извесног локалног поноса и патриотизма.⁴⁰ У прилог малим општинама обично се као додатни аргумент наводи да сам израз општина подразумева нешто опште, што везује њене становнике. То што је опште су заједничке потребе и интереси који су далеко присутнији у малим општинама. Како кажу енглески аутори Maud и Finer, „заједнички интерес треба да буде посебан за локално становништво, јер иначе нема разлога због чега би подручје имало сопствену политичку организацију. То подручје ће бити боља политичка организација ако становништво има и друге заједничке интересе осим одржавања служби

³⁷ Јовичић, 1996. Оп. cit.

³⁸ Закон од 8. јуна 1990. бр. 142. Члан 11.

³⁹ Миодраг Јовичић, Структура и територијална основа локалне самоуправе у Европским земљама, Београд 1974. п. 85.

⁴⁰ Јовичић, 1974. п. 103. и даље.

локалне самоуправе; тај услов има више изгледа да буде испуњен ако се усвоји традиционална подела, измењена само када је то апсолутно нужно.⁴¹ Истовремено, однос грађана и локалне власти много је ближи и непосреднији у малој општини. Тако да са правом може опстати тврдња француског правника А. де Лаубадера да „општина није вештачка творевина, нити административни проналазак, већ једна од првих заједница у које се цивилизовани људи удружују.“⁴²

Са друге стране, мале општине имају озбиљне недостатке од којих неке вреди навести: недостатак довољних финансијских средстава и следствено томе немогућност обављања озбиљнијих функција; са овим је повезано и сиромаштво и тешкоће самосталног развоја таквих општина без битних подстицаја, али и надзора од стране виших јединица локалне самоуправе, односно државе; недостатак квалитетних људи и стручњака који би обављали јавне функције. У том смислу могућ је парадоксалан закључак да грађани малих општина немају практично на шта да искористе демократска права којима располажу.

Закључујући ова разматрања о величини општина као основних јединица локалне самоуправе треба истаћи да сукоб два начела односно вредности – слободног и могућег учешћа грађана у локалној управи, са једне стране и ефикасног обављања јавних послова, са друге стране, односно његово разрешење, даје могућ одговор на питање о пожељној величини општине. Апстрактно посматрано, свака демократија има боље услове да се реално оствари уколико је у питању мања политичко-територијална заједница. У том смислу традиционализам у локалној самоуправи, тј. у схватању општине као „природне“ а не вештачки створене људске заједнице, може бити и позитиван. Са друге стране модеран живот и жеља грађана да најекономичније и најпотпуније задовоље своје материјалне и духовне потребе, доводи до прихватања вредности ефикасности при задовољавању ових потреба. У жељи да нађе равнотежу у овом, наизглед непремостивом сукобу опречних вредности, општина савременог доба мора да буде довољно велика да има одговарајуће особље и погодности, али и да буде довољно мала да би сачувала атмосферу и дух заједнице у којој сваки грађанин осећа да има могућности да буде политички остварен.

⁴¹ J. Maud and Finer, *Local Government in England and Wales*, London 1953.

⁴² A. de Laubader, *Manuel de Droit Administratif*, Paris, 1955, наведено према Јовичић, 1974. п. 102.

2.4. Организација органа локалне самоуправе

ЗЛС предвиђа скупштину општине као представничко тело са најзначајнијим овлашћењима у креирању политике и орган коначног одлучивања у пословима локалне самоуправе. Извршни одбор скупштине је њен извршни орган. Међутим, у пракси стварна власт у општини почива у извршном одбору и то из више разлога: скупштине се ретко састају; сумарно одлучују о дневном реду о питањима које по правилу предлаже извршни одбор; састављене су од великог броја одборника који често немају потребна знања; скупштине немају развијен комитетски рад, односно не постоји сталан ангажман општинских одборника у раду локалне самоуправе. Скупштина је у најбољем случају „контролни орган“⁴³ који периодично контролише рад извршног одбора, општинских органа управе и председника скупштине, пре свега кроз могућност да их смени и на њихова места постави нова лица. Одборничка функција се, у политичком смислу, али и у смислу представника грађана општине који су га изабрали, исцрпљује избором председника скупштине и чланова извршног одбора, као и ретким постављањем одборничких питања. У том смислу, с правом се може поставити питање да ли изабрани представници грађана стварно врше локалну власт односно да ли „савети или скупштине, састављене од изабраних чланова на основу непосредног, равноправног и општег права гласа уређују послове и управљају битним делом јавних послова под својом одговорношћу“ – како то предвиђа чл. 3. ст. 1. и 2. европске Повеље. При томе свакако није занемарљив безначајан утицај највиших представничких тела у СРЈ, односно Србији (Савезне и Народне скупштине), на креирање, вођење, контролу и ток политичког живота у земљи.

Европска пракса у решавању ове појаве потискивања значаја локалног представничког тела за рачун извршног органа, може бити занимљива и корисна. Са једне стране, у многим земљама нема извршних одбора, као посебних органа, већ се практикује одборнички рад по комитетима, који покривају све значајније послове који су у надлежности локалних власти и у којима поред одборника (који обично чине половину, плус председника комитета) седе и обични грађани, односно стручњаци за поједину област.

⁴³ Занимљиво је да неки системи локалне самоуправе директно означавају општинско веће као „орган политичко – административног усмеравања и контроле“ види Чл. 32. италијанског закона, или као „закључни и надзорни орган“ у пословима општине који „надзире општински одбор и управу, као и одлучује о жалбама на одлуке градоначелника“ - види Закон о грађанско – општинском праву Републике Аустрије.

Ови комитети у Енглеској на пример, могу доности одлуке у име локалних органа, за шта су често овлашћени законима, а по правилу су дужни да своје одлуке износе на потврду општинском већу (представништву грађана). Како су комитети многобројни и одговорни за одређене области (полиција, образовање, јавно благостање, социјална заштита, заштита околине, становање, уређење простора), самим тим се избегава превелика концентрација моћи и природна тежња извршних органа да превише овлашћења и моћи приграбе у својим рукама на рачун представничких тела (среских, градских или окружних већа). Постојање финансијског комитета који је састављен искључиво од одборника, са друге стране, доприноси ефикасној контроли рада свих осталих комитета, јер они не могу преузимати никакве јавне трошкове пре одобрења овог комитета. Истовремено сви већници (одборници) су чланови неког од комитета, те је тиме онемогућено да они само пасивно посматрају рад извршног органа и једном у три месеца (или чешће) присуствују седницама локалног већа.⁴⁴

Развијен рад по одборима предвиђају и многи други европски системи локалне самоуправе. Мађарски и шведски систем је у много чему сличан енглеском, јер предвиђа многобројне одборе од којих су неки предвиђени законима, док друге, општинска већа самостално образују. Ови су одбори самостални, непосредно одговорни и једино надлежни за руковођење појединим гранама локалне делатности. Шведски систем предвиђа постојање извршног одбора, као централног извршног органа у локалној власти, који има увид у рад других одбора, али је већ постојањем и значајним надлежностима других одбора, ограничен у преузимању превеликог обима власти.

Швајцарски систем исто тако познаје извршни одбор, али њихов избор, у већим кантонима, није у рукама комуналних већа, већ их бирају грађани непосредно. У Швајцарској иначе, само у 10 % комуна, комунална већа уопште и постоје. У већини случајева сами грађани, путем комуналних скупштина или на референдуму, непосредно одлучују о најважнијим питањима локалног живота. Зато је и контрола рада извршног одбора много ефикаснија, односно могућност да он преузме „потпуну власт“, много мања.

У многим упоредним системима функцију извршног органа обавља градоначелник, кога бирају било грађани непосредно, било одборници на

⁴⁴ Закон о локалној самоуправи Републике Србије у чл. 87. ст. 3. предвиђа да се скупштина општине састаје најмање једном у три месеца.

основу кандидатура које подносе одборничке групе. Градоначелник не мора обавезно бити одборник. У неким земљама изабрани градоначелник касније сам бира свој извршни одбор. Овај одбор, опет негде подлеже, а негде не, потврди општинског већа. Познати су системи у којима поред градоначелника, односно његових заменика, не постоји извршни одбор, већ градоначелник бира шефове појединих служби локалне управе. То је случај у неким немачким државама (Баден Виртенберг, на пример), Мађарској, Словенији, код нас у Црној Гори.

Често је случај да градоначелник не припада политичкој групи – странци која има већину у општинском већу и онда, по логици ствари, настаје подела власти у локалној управи, при чему се јавља природна тежња да један или други орган стварну власт приграби за себе. По правилу, осим у ситуацији када ова подела власти између градоначелника и већа доведе до парализе рада локалне власти, она доприноси демократском карактеру локалне самоуправе јер по природи ствари, било веће, било градоначелник, желе да убеди јавно мњење, односно грађанство, да су њихови предлози и мере ваљани и да доприносе просперитету и бољитку локалне заједнице.

Систем непосредног избора градоначелника постоји у многим немачким државама, Француској, већини швајцарских кантона. Он је уведен и у нове законе Словеније и Републике Српске. Са друге стране, Енглеска, Шведска, Италија, Аустрија, Мађарска, неки кантони Швајцарске, градоначелника бирају на седницама већа, али он, осим у Енглеској, где је та функција почасна и сваке године изменљива, представља извршни орган и одређује своје сараднике. У сваком погледу има шира овлашћења од нашег председника општинске скупштине.

2.5. Однос централних органа према органима локалне самоуправе

Надзор централних (државних) извршних органа према локалној самоуправи предвиђен ЗЛС је разгранат. Министарства могу од локалних власти тражити извештаје, податке и обавештења, како о повереним, тако и о пословима које локална самоуправа обавља као сопствене.

О уоченим недостацима, министарства су дужна да обавесте локалне органе и предузму мере за њихово отклањање.⁴⁵ Министарство за локалну

⁴⁵ Закон о локалној самоуправи, чл. 206.

самоуправу (у даљем тексту: МЛС) може Влади Србије да предложи да обустави извршење општег акта локалних органа који није у складу са Законом док Уставни суд Србије не донесе оцену о законитости акта локалне самоуправе.⁴⁶ МЛС ће покренути поступак пред Врховним судом Србије којим ће тражити поништавање општег акта локалне власти за који сматра да није у складу са њеним статутом и истовремено може Влади предложити да обустави његово извршење односно дејство његових одлука.⁴⁷ МЛС ће предложити скупштини општине да укине појединачни акт локалних органа који није у сагласности са законом, другим општим актом или статутом. Ако скупштина не поступи по том предлогу МЛС ће само укинути тај акт.⁴⁸ У случајевима када локална власт не извршава сопствене одлуке које се односе на остваривање зајемчених уставних слобода и права, министарство ће упозорити локалну власт и затражити извршење акта у року најдуже од месец дана. У случају неизвршења овај акт ће извршити само министарство уз покретање поступка одговорности одговорног лица у општини.

Ако скупштина општине не донесе неки од аката, односно не уреди нека од питања из своје надлежности, надлежна министарства ће на то упозорити скупштину општине. Ако и после упозорења акт не буде донет, односно посао не буде обављен, министарство ће предложити Влади распуштање изабраних органа локалне власти и увођења „привремених мера“. Исто се може догодити локалној власти (тј. наступање „привремених мера“) и у случају непредузимања блоговремених мера у случају ванредних околности које могу довести до штете већих размера.⁴⁹

ЗЈС садржи у чл. 213. истоветне разлоге због којих Влада може распустити органе локалне самоуправе, како је то предвиђао и претходни закон у свом чл. 45. с тим што предвиђа нешто прецизнији поступак при њиховом увођењу. Наиме, Влада неће распустити локалне органе пре него што упозори скупштину општине да у одређеном року сама предузме одређене мере. Тек по непоступању скупштине општине по упозорењу, Влада ће распустити локалне органе и образовати општинско веће, које своје послове може обављати најдуже годину дана, после ког рока се морају расписати нови избори за скупштину општине.

⁴⁶ Ibid. чл. 207.

⁴⁷ Ibid. чл. 208.

⁴⁸ Ibid. чл. 209.

⁴⁹ Ibid. чл. 211. и 212.

Разлози због којих се „привремене мере“ могу увести су :

1. кад органи локалне самоуправе не обављају своје послове дуже од три месеца;
2. кад их обављају на начин да угрожавају уставна и законска права грађана;
3. кад их обављају на начин да теже оштећују општи интерес.⁵⁰

Сви ови разлози дати су уопштено и дозвољавају могућност крајње растегљивог тумачења. Проблем оваквих правних норми је да њихову конкретизацију и прецизирање мора вршити административна и судска пракса. Међутим из разлога који нису довољно познати, Влада Републике Србије у свим досадашњим посезањима за овом мером, није наводила разлоге за њену примену. Наиме, према нашој евиденцији ове мере су уведене 21 пут од 1991. године, када су први пут прописане ранијим законом о локалној самоуправи.⁵¹ Влада је ове мере уводила доношењем одлука о образовању општинских већа, које нису садржавале разлоге за њихово образовање. Тако се, на пример, не зна да ли је у београдској општини Стари град (у којој је иначе Општинско веће образовано 28.12.1994.), локална власт угрожавала уставна и законска права грађана или је своје послове обављала тако да је теже оштетила друштвени интерес.

У одлукама о образовању општинских већа Влада није изричито наводила да распушта изабране локалне органе, па се постављало правно питање да ли су они овим одлукама престајали да постоје тј. губили мандат, или су само престајали да обављају функције које су одлуком изричито пренете на општинско веће?

У Одлуци о образовању већа за београдску општину Стари град, Влада је изричито предложила Народној скупштини Србије да на својој

⁵⁰ Ibid. чл. 213.

⁵¹ Од овог броја 11 општинских већа је образовано у општинама на територији Косова и Метохије. Разлози за њихово доношење могу се наслутити у немогућности образовања или вршења локалне власти у срединама у којима је огромна већина становништва албанске етничке заједнице која није признавала институције и правни поредак Републике Србије. То су општине Србица, Штимље, Обилић, Ораховац, Глоговац (два пута), Качаник, Дечане, Ђаковица и Вучитрн (два пута). Шест пута су општинска већа образована у национално мешовитим општинама, што само по себи изазива знатнијељу и отвара многобројне дилеме. Да ли су етнички захтеви, етничке мајоризације или неки други проблеми довели до распуштања локалних власти у Сјеници, Медвеђи, Чоки, Темерину, Новом Пазару и Тителу? Само су Стари град, Инђија, Мионица и Топола више или мање национално хомогене општине са српским становништвом у којима је Влада образовала општинска већа.

првој седници донесе одлуку о расписивању превремених избора за одборнике ове општине. Народна скупштина то није никад учинила (редовни избори на Старом граду су одржани када и за све друге општине у Србији, у октобру 1996.). Штавише у свим каснијим одлукама о образовању општинских већа, Влада никада није поновила сличан предлог о расписивању ванредних избора. Због чега је тако чинила представља свакако занимљиво питање? Да ли зато што је Народна скупштина одбила да се о предлогу Владе изјасни поводом општине Стари град? Овај предлог Владе никада није стављен на дневни ред Народне скупштине и посланици о њему нису ни расправљали. Изгледа да је прави одговор на постављено питање у тврдњи да председник Народне скупштине није, пре свега, из политичких разлога, хтео да овај Предлог Владе стави на дневни ред Скупштине, јер је формирањем општинског већа Стари град Социјалистичка партија Србије у њему добила већину коју никад на изборима за одборнике није имала.

Занимљива је пракса Уставног суда Србије коме су се распуштене скупштине општина обраћале са предлогом за оцену уставности и законитости одлука Владе о образовању општинских већа. Уставни суд је прва два предлога, општине Медвеђа и политичких странака које су имале своје одборнике у општини Стари град (Демократске странке и Демократске странке Србије), разматрао тек почетком 1999. године, више од две године пошто та већа нису постојала, тј. пошто су одлуке Владе о њиховом образовању престале да важе, јер су у наведеним општинама конституисани општински органи после локалних избора одржаних у целој Републици, октобра месеца 1996. године. Из овог формалног разлога – престанка важења оспореног акта, поступак пред Уставним судом је прекинут.⁵²

Међутим, Уставни суд је у два претходна случаја донео две одлуке којима није прихватио иницијативу за оцену уставности одлука о образовању општинских већа Новог Пазара и Титела. Суд је одбацио наводе да је Влада распуштањем органа општине Нови Пазар повредила изборно право и право грађана на локалну самоуправу, као Уставом Србије зајемчена основна људска права, као и да је Влада могла да непосредно, или преко тела које формира, да преузме само послове појединог органа општине, а не свих општинских органа.⁵³ Иако у поступку пред Уставним судом, Влада није

⁵² Билтен одлука Уставног суда Србије, Београд, Решење IV 277/95 од 25.02.1999. и Решење IV 3/95 од 1.04.1999.

⁵³ Ibid. Решење IV – 282/97 од 14.05.1998.

дала одговор у коме би изнела разлоге због којих је рапустила општинске органе, Уставни суд је изнео правни став да „Влада, као орган извршне власти који по Уставу води политику Републике, има одређену слободу одлучивања (дискреционо право) у границама овлашћења предвиђених чланом 45. Закона“ ... при чему „утврђивање да ли су у сваком појединачном случају испуњени услови, односно да ли постоје разлози и чињенице, спадају у домен целисходности и примене одредаба члана 45. Закона на конкретан случај о чему одлучује Влада.“⁵⁴ Уставни суд сматра да је законом предвиђено овлашћење Владе „у функцији обезбеђивања Уставом и законом гарантованих права на локалну самоуправу.“⁵⁵

Нешто је другачији случај општине Тител, јер је у току поступка пред Судом, Влада дала одговор у коме је изнела разлоге за образовање општинског већа. Општи интереси и права грађана општине оштећени су, према одговору Владе „недостатком програма рада Скупштине општине за 1997. и 1998. годину, ненаменским трошењем буџетских средстава, променом назива улица без сагласности надлежног министарства, спровођењем избора за органе месних заједница иако је мандат тим органима од четири године био у току, непоштовањем државних празника и неистицањем обележја и симбола државе, непоштовањем прописа о државној управи.“ По оцени Суда „Влада је утврдила разлоге предвиђене чл. 45. Закона и донела одлуку у границама закона и у функцији обезбеђења Уставом и законом гарантованих права грађана на локалну самоуправу.“⁵⁶

Анализирајући ове две одлуке, може се уочити да је, у првој, Уставни суд стао на становиште да Влада, *ex lege*, има дискреционо право да утврђује када су наступили разлози предвиђени законом (чл. 45. бившег и чл. 213 важећег ЗЛС), при чему ова оцена Владе спада у домен целисходности а не законитости. То значи, по оцени Суда, да Влада није дужна да наводи разлоге, односно чињенице на којима заснива свој став да органи општине угрожавају уставна и законска права грађана или теже оштећују општи интерес. Суд није дао никакво ближе одређење ових категорија, (о којим се уставним и законским правима грађана ради, шта јесте, а шта није, теже оштећење општих интереса). За Суд, Влада је, као орган извршне власти, према Уставу одговорна за вођење политике и извршавање закона, и сло-

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid

⁵⁶ Ibid, Решење IV – 164/98 од 25.02.1998.

бодна да оцењује степен угрожености уставних и законских права грађана и степен оштећења општег интереса који својим чињењем или нечињењем проузрокује општина, односно њени органи. При томе се Суд не осврће на примедбу да се и распуштањем локалних органа, крши уставно право на слободу избора за локалне органе власти и право на локалну самоуправу. Уместо да стави на тас значај ових прекршених права и евентуалних других уставних и законских права које су општине кршиле, па да због значаја и важности тих других права, установи када и зашто Влада због једног добра (тј. корпуса неименованих уставних и законских права), може да прекрши друго добро (право на слободу избора за локалне органе власти и право на локалну самоуправу), Уставни суд се понаша као орган који брани поступке Владе, примењујући уопштену аргументацију о слободној и дискреционој оцени. Као да у модерној правној теорији, дискрециона власт и овлашћења, као и на њима донете дискреционе одлуке, не подлежу правној аргументацији и образлагању разлога.⁵⁷

У другом случају који је разматрао (распуштање органа општине Тител), Уставном суду је очигледно било лакше. Добивши одговор Владе, просто је прихватио разлоге у њему, не осврћући се на то да их Влада, пре поступка пред Судом, нигде није службено изнела. У оба случаја, Уставни суд је без икаквог образложења оценио да је законска одредба о распуштању локалних органа, у функцији обезбеђења права на локалну самоуправу, не помињући могућност да она може представљати ограничење и угрожавање тог права.

Оваква арбитрарност Владе у угрожавању уставног права грађана на локалну самоуправу и на слободно изабране представнике грађана у њој, изазива озбиљну сумњу да ли је овај правни институт у складу са традицијом надзора владе и извршне власти над локалном самоуправом какву познаје упоредна пракса.

У Енглеској и Шведској, централне власти немају право распуштања локалних самоуправних органа. У Швајцарској, у појединим кантонима, надзорне власти тих кантона могу, у извесним случајевима, распустити локалне органе. Тако се распуштања могу вршити у случају: а) непоштовања закона, наредби и одлука виших власти, као и комуналних прописа б) нереда

⁵⁷ Види о томе подробије у Ronald Dworkin, *Talking Rights Seriously*, New York – London, 1985.

или тешког нехата у комуналној администрацији.⁵⁸ Локални органи се суспендују (сви или поједини) и на њихово место ступа ванредна управа. Мере којима се суспендује локална самоуправа примењује влада кантона, али их, у већини кантона, мора доставити на потврду кантоналном парламенту. У неким од кантона избору нових органа приступа се у најкраћем року, док у неким ванредна управа врши своје функције све док то околности захтевају.⁵⁹ У Швајцарској, кантонални органи, у вршењу надзора, имају право да присуствују састанцима локалних већа, право сазивања тих састанака, право попуњавања упражњених места у већима. Та права се чине толика, да би могла да доведу у питање локалну самоуправу уопште. Једини оправдавајући разлог за то је чињеница да кантони представљају релативно мале политичко – територијалне јединице, које у односу на своју величину имају неубичајено велика права самоорганизовања грађана.⁶⁰

У Аустрији републичка влада може да распусти општинско веће из разлога када није способно да функционише и доноси одлуке или ако не обавља законом прописане послове општине. Распуштањем се гасе сви мандати изабраних народних представника и влада бира свог повереника који ће вршити послове из надлежности већа. Повереник има своје помоћнике које предлажу политичке партије које су имале своје представнике у распуштеном већу и они могу обављати своје функције у року од шест месеци, до када се морају одржати ванредни избори.⁶¹

У Италији, општинска и провинцијска већа може разрешити Председник Републике на предлог Министра унутрашњих послова, када та већа усвајају акта супротна уставу, закону и јавном поретку, када не могу обезбедити нормално функционисање својих служби, када не могу да изаберу градоначелника или председника провинције у року од шездесет дана, као и када не усвоје буџет у предвиђеном року. Декрету о разрешењу прилаже се извештај Министра који садржи разлоге за такву меру. О усвајању декрета доставља се одмах извештај Парламенту. Декретом се именује комесар који преузима овлашћења већа. У року од три месеца морају се спровести нови избори за веће. Сасвим изузетно, када је Министар покренуо иницијативу за доношење декрета, префект, из разлога озбиљне и хитне

⁵⁸ Закон о комунама кантона Фрибург, слично Закон о комуналној администрацији Женева.

⁵⁹ Закон о комунама кантона Цирих, Закон о комуналној организацији кантона Берн.

⁶⁰ Јовичић, 1963. п. 248.

⁶¹ Чл. 86. Закона о грађанско - општинском праву Републике Аустрије

потребе, може суспендовати веће, али за најдужи период од деведесет дана. На исти начин, Председник Републике може суспендовати градоначелнике и председнике провинција.⁶²

У Мађарској је, с обзиром на висок степен остваривања права на локалну самоуправу, предвиђено да само Парламент, на основу предлога Владе, а после добијања мишљења Уставног суда, и уз присуство локалног градоначелника, распушта локално представничко тело и то из разлога деловања супротног уставу земље. Истовремено, Парламент сазива ванредне изборе у року од шездесет дана.⁶³ Висок степен заштите самоуправних права локалних органа коју предвиђа мађарски закон изражава и чињеница да Комесар Републике, кога поставља Председник Републике, на предлог премијера, у вршењу административног надзора над радом локалних органа не може укинути, па чак ни суспендовати од извршења акт локалних тела, пре него што га надлежни суд (редовни или Уставни) не прогласи незаконитим или не дозволи суспензију.⁶⁴

Закључујући ова разматрања, можемо рећи да поступак распуштања локалних органа који је предвиђен ЗЛС и посебно начин на који се примењује, није у сагласности са Европском повељом. Овај поступак посебно није у складу са одредбама Повеље које говоре о сразмерношћу која мора да постоји између интервенције контролне власти (регионалне или централне) према органима локалне самоуправе и значаја интереса који се интервенцијом штити (чл. 8. ст. 3. Повеље). Избегавање Уставног суда Србије да ваљано и потпуно оцени уставност поменутих одреби ЗЛС, као и законитост владине праксе при образовању општинских већа, представља случај непостојања ефективне и ефикасне судске заштите локалних органа у случајевима интервенције централних власти (чл. 11. Повеље).

3. Комуналне делатности и грађевинско земљиште

3.1. Комуналне делатности

Групу најважнијих послова које по ЗЛС обављају општине представљају комуналне делатности. Њихово обављање представља једну од

⁶² Чл. 39. и 40. Закона о уређењу локалне самоуправе Италије.

⁶³ Чл. 93. Закона о локалној самоуправи Мађарске.

⁶⁴ Ibid. чл. 98. - 100.

основних функција локалне самоуправе још од њеног настанка, а данас су комуналне делатности у надлежности локалних органа у свим европским државама.

Према Закону о комуналним делатностима⁶⁵ (у даљем тексту: ЗКД) оне обухватају делатности од општег интереса, које су незаменљив услов живота и рада грађана и других субјеката на подручју општине, града, односно Града Београда. То су делатности производње и испоруке комуналних производа и пружања услуга: водовода, канализације, централног грејања и топле воде, превоза у градском саобраћају, чистоће у градовима и насељима, уређења и одржавања паркова, зелених и рекреационих површина, одржавања улица, путева и других јавних површина у градовима и насељима, јавна расвета, одржавање депонија, уређење и одржавање гробља.

Ове делатности су према ЗКД у надлежности општина и оне су одговорне за њихово обављање, с тим да скупштине општина могу одредити и друге делатности од локалног интереса као комуналне и прописати услове и начин њиховог обављања (димничарске услуге, јавна паркиралишта, одржавање пијаца, кафилерије и др.). Одговорност општина у обављању комуналних делатности значи обезбеђење услова за њихово трајно и континуирано обављање, потребан обим и квалитет услуга у зависности од економских услова, обезбеђивање материјалних и техничких услова за изградњу, одржавање и функционисање објеката и обезбеђивање техничког и технолошког јединства система, као и остваривање надзора и контроле у њиховом обављању.

Комунални производ односно услуга не може се ускратити кориснику, осим у случају неплаћања, ненаменског коришћења или коришћења путем објеката или уређаја који не испуњавају техничке и санитарне услове. У случају поремећаја или прекида у испоруци ових производа и услуга (виша сила, кварови, штрајкови радника), предузеће које обавља комуналне делатности мора обезбедити алтернативне изворе, додатно радно ангажовање, хитне поправке и замену инсталација и друге мере које прописује општина. Без обзира ко обавља ове делатности, општина је одговорна за живот, здравље и безбедност људи, као и безбедност имовине која може бити угрожена њиховим необављањем. Ради спречавања угрожавања безбедности, општина може привремено пренети њихово обављање другим

⁶⁵ „Службени гласник РС“ бр. 16/97 и 42/98

лицима или организовати ванредно снабдевање становништва. Ако ове мере општина не предузме, њих ће предузети надлежно републичко министарство, на терет општине. Ово може бити један од разлога (наравно имајући у виду интензитет угрожавања права грађана и оштећења општег интереса) за распуштање локалних органа предвиђених ЗЛС.

Општина обавља комуналне делатности преко јавних предузећа које оснива (или јавних предузећа које могу оснивати споразумно две или више општина) за делатности водовода, канализације, централног грејања, трамвајског, тролејбуског и шинског превоза путника. Остале комуналне делатности, као и ове наведене, у случају када оснивање јавног предузећа не би било економично, општина може поверити другим предузећима или предузетницима, који постоје на тржишту. ЗКД предвиђа да и сама јавна комунална предузећа (у даљем тексту: ЈКП), могу поједине послове поверити другим предузећима или предузетницима, ако општине дају на то сагласност. Скупштина општине поверава обављање комуналних делатности на јавном конкурсима који мора садржавати услове и начин вршења делатности, време на које се те делатности поверавају и начин општинске контроле њиховог обављања. Овај рок не може бити дужи од пет година, с тим што у случају када је предузеће које обавља комуналну делатност извршило сопствена улагања у објекте или уређаје, овај рок се може максимално продужити на 25 година. По истеку рока ЈКП и остала предузећа под равноправним условима конкуришу за обављање ових послова. ЗКД изузетно дозвољава да се обављање комуналних делатности може поверити прикупљањем понуда или непосредном погодбом, али не даје разлоге за ово одступање од система јавних конкурса. Средства за обављање и развој комуналних делатности обезбеђују се из њихове цене добијене продајом, односно извршеном услугом, али и из дела накнаде за уређење и коришћење грађевинског земљишта, самодоприноса, других извора, као и из републичког буџета. Цену комуналних производа и услуга одређује јавно предузеће, односно друго предузеће уз сагласност општине. Јавна предузећа које оснива општина су у државној својини и могу се приватизовати највише до 49% вредности свог капитала.

Нови Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса⁶⁶ за разлику од претходног, повећава контролу Владе Србије и њених министарстава над радом свих јавних предузећа, па и комуналних

⁶⁶ „Службени гласник РС“ бр. 25/00

јавних предузећа које су основале општине. Према новим законским решењима, Уговор који регулише обављање комуналних делатности закључен између других предузећа или предузетника и општине, мора добити сагласност Владе. За ЈКП које су основале општине, Влада Србије даје сагласност на статуте, на давање гаранција, авала, јемстава, залога и других средстава обезбеђења за послове који нису из оквира делатности од општег интереса, на одлуку о ценама и тарифни систем, на располагање имовином предузећа веће вредности која је у непосредној функцији обављања делатности од општег интереса, на акт о општим условима за испоруку комуналних производа и услуга, улагање капитала, статусне промене, програм својинске трансформације и акт о процени капитала, планове рада и развоја и годишње програме пословања, расподелу добити, оснивања других предузећа, као и на друге одлуке од значаја за обављање делатности од општег интереса. До којих размера иде ово уплитање Владе у рад јавних општинских предузећа (али не само њих већ и свих јавних предузећа у Републици Србији), може се видети кроз обавезно давање Владине сагласности пре исплата зарада и накнада председнику и члановима управних одбора ЈКП, односно било каквих исплата јавних предузећа у сврхе рекламе, пропаганде, репрезентације, спонзорства, донација и сл.

Нови закон, настао у специфичним условима као захтев једне од политичких партија које чине владајућу коалицију у Републици (Српске радикалне странке) за њеним јачањем и снажнијим утицајем у управљању државном имовином које се обавља путем великих јавних предузећа основаних од стране Републике, доводи до дерогирања многих одредаба ЗКД и фактичког „подржављења“ свих комуналних делатности. ЈКП престају да буду самостални субјекти преко којих општине обављају комуналну делатност, спроводе своју политику и планирају њихов развој. Без обзира што су и досадашњим прописима јавна предузећа које су основале општине била у државној својини⁶⁷ и што су општине, односно

⁶⁷ Република Србија је 28. децембра 1995. године донела Закон о средствима у својини Републике Србије, којим је природна богатства (земљиште, шуме, воде и тд.) добра у општој употреби (јавне површине, путеве и тд.) добра од општег интереса утврђена законом, средства која су стечена, односно која стекну државни органи, органи јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа, ствари изграђене, односно прибављене средствима у државној својини, средства односно приходи остварени по основу улагања државног капитала у предузећа, као и друга средства, прогласила државном својином. Тиме је „кинула“ постојање неке друге јавне својине, осим државне, и „национализовала“ све непокретне и покретне ствари, новчана и друга имовинска права која су, у дотадашњем систему друштвене својине, користиле, управљанле и њима располагале општине, као „друштвено-политичке заједнице“. Овим законом локална самоуправа у Србији

сама јавна предузећа, имали само право управљања над делом државне својине, нова решења доводе до практичног поништавања и овог, преосталог управљачког права самих јавних предузећа и њихових оснивача – општина. То истовремено представља даље негирање права на локалну самоуправу, гарантованог Уставом СРЈ, а већ нарушеног Законом о имовини Републике Србије.⁶⁸

3.2. Грађевинско земљиште

Доношење урбанистичких планова, старање о њиховом спровођењу, уређење коришћења грађевинског земљишта, давање грађевинског зем-

је остала без сопствене својине, са ограниченим имовинским правом управљања. Колико је то право управљања постало крхко, речито говори законска одреба по којој Влада Србије може одузети непокретност коју користе општине ако процени да она „није у функцији остваривања надлежности органа локалне самоуправе, не служи непосредно остваривању тих функција, или се користи супротно закону, природи и намени“. Само један пример у коришћењу овог института на рачун локалне самоуправе биће довољан: Примењујући ову одребу, Влада Србије је у мају месецу, доносећи одлуку у форми закључка, без икаквог образложења, одузела из надлежности Града Београда Радио дифузно предузеће „Студио Б“ и пренела га себи на управљање. На исти начин, Влада Србије је у исто време, без икаквог образложења, одузела 19 пословних простора које је до тада користила београдска општина Стари град и пренела их у својину дотадашњем закупцу, Предузећу БТП „Бетекс“, без обзира што је приход од закупа пословног простора, једини јавни приход из кога се алиментира Буџет Општине Стари град. Обраћања судовима Града и Општине Стари град до сада нису дала резултате.

⁶⁸ Уставни суд Србије је својом одлуком IV - 341/96 од 9.12.1999. после пуне три године, одбио предлог за утврђивање неуставности одреба овог закона. Према предлагачима (од којих су биле и општине и градови удружени у асоцијацију „Савез слободних градова и општина“, закон је повредио право на локалну самоуправу гарантовано чл. 7. и чл. 113 - 118. Устава Србије, тиме што је целокупну општинску имовину прогласио државном својино, извршио насилну трансформацију једног облика својине у други, повредио уставни принцип равноправности свих облика својине и принцип отуђења друштвене својине по тржишним условима. Овим законом су подржављена лична улагања грађана путем самодоприноса у месним заједницама. Суд је граматичким тумачењем чл. 73. став 5. Устава СРЈ, утврдио да су већ доношењем Устава СРЈ, непокретности и средства која користе јединице локалне самоуправе и организације које обављају јавну службу, у државној а не у друштвеној својини, те да оспореним законом није извршено њихово претварање у државну својину. Суд се није ниједном речју осврнуо на аргумент да Устав СРЈ у свом чл. 6. јамчи право на локалну самоуправу и да остваривање тог права може доћи у опасност непостојањем својине која би била у рукама локалних органа. Исто тако, Суд је оценио да законом није укинута материјална основа за финансирање функција локалне самоуправе, јер су општинама остали јавни приходи предвиђени другим законима. Овакав правни став Уставног суда не изненађује, већ се уклапа у већ створену представу у стручној и целокупној јавности према којој се његова улога исцрпљује у покривању у вео уставности, закона и владиних поступака којима се „статизује“ већина друштвених односа и нарушавају индивидуална и колективна права грађана.

љишта на коришћење, старање о његовом унапређењу и заштити, представљају основну функцију локалне самоуправе према ЗЛС. Он их, не случајно као прве, помиње у делу који регулише послове општина.⁶⁹ И у Уставу Србије исти послови су наведени међу најзначајнијим делатностима општина.⁷⁰ Урбанистичко планирање, старање о урбаном развоју градова и начину коришћења градског земљишта, представљају основне функције локалних власти и у свим европским системима локалне самоуправе.

Закон о грађевинском земљишту⁷¹ (у даљем тексту: Закон) прави разлику између градског грађевинског земљишта, грађевинског земљишта у грађевинском подручју и грађевинског земљишта ван грађевинског подручја, с тим што је правни режим њиховог коришћења у основи исти. Основа њиховог разликовања је тип урбанистичког плана, односно детаљност планирања њиховог уређења за грађевинске потребе. Како је градско грађевинско земљиште (даљем тексту: ГГЗ) присутно у градовима и другим насељима у којима се врши најпотпуније урбанистичко планирање, тј. где се доноси генерални урбанистички план, то је и његов правни режим најпотпуније регулисан Законом. У даљем тексту с тога ће се дати приказ решења која се односе на ГГЗ.

ГГЗ општим актом одређује општина, као функционалну целину, у складу са Законом, просторним и урбанистичким планом, који садржи опис граница земљишта и списак катастарских парцела које улазе у његов састав и које је намењено изградњи објеката или извођењу других радова предвиђених урбанистичким плановима. Овим општинским актом се не мења облик својине на земљишту, што значи да ГГЗ може бити и у приватној својини. Основ за овакву одредбу је Устав СРЈ који је предвидео могућност да ГГЗ може бити и у приватној својини (чл. 73. став 4.). За разлику од савезног, Устав Србије је задржао конзервативно решење да ГГЗ, као и природна богатства и добра у општој употреби, могу бити само у државној или друштвеној својини. Без обзира што је у нашем правном систему нормативно предвиђена супремација савезног устава у односу на републичке, тек је нови Закон предвидео могућност да земљиште и после његовог проглашења за ГГЗ остане у власништву физичког лица, тј да не мења својински облик.

⁶⁹ Закон о локалној самоуправи, чл. 18. – 20.

⁷⁰ Устав Републике Србије, Општина“ доноси урбанистички план“ чл. 113. тачка 1. и „уређује и обезбеђује коришћење градског грађевинског земљишта“ чл. 113. тачка 3.

⁷¹ „Службени гласник РС“, бр. 44/95, 16/97

Међутим, Закон је ипак задржао у државном власништву целокупно ГГЗ које је то постало пре његовог ступања на снагу. Национализација ГГЗ у бившој Југославији је извршена Законом о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта („Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/58), а по каснијим прописима је земљиште постајало државна својина самим проглашавањем за ГГЗ. Данас је, у Србији, огроман део ГГЗ у државној својини, тако да није шире познато да ли практична примена овог новог законског решења, тј. могућности да ГГЗ може бити и у приватној својини, ствара неке посебне проблеме и спорове.

ГГЗ је по Закону у правном промету, што значи да се може отуђивати или преносити право његовог коришћења између правних и физичких лица, с тим што се промет не може вршити у случају неизграђеног ГГЗ обухваћеног општинском одлуком о припремању урбанистичког плана, и то најдуже за две године од дана када је општинска одлука о плану донета.

ГГЗ се користи, како по основу својине на самом земљишту, тако и на основу својине објекта изграђеног на њему, односно на основу акта о његовом давању на коришћење. Акт о давању на коришћење земљишта у државној својини, доноси општина, односно по правилу њен извршни одбор. Додела се врши јавним надметањем (лицитацијом), односно прикупљањем понуда, на начин који прописују саме општине. Општина је дужна да у јавном конкурс у ближе одреди врсту и карактер објекта за чију изградњу се земљиште додељује, поступак спровођења јавног надметања, рок и услове за подношење пријава, најнижи износ накнаде за уређење земљишта и рок за његово плаћање, орган који спроводи поступак давања земљишта на коришћење, поступак по приговорима и друго. Јавним надметањем се постиже највиша цена накнаде за коришћење земљишта и лица која ту цену понуде добијају земљиште на коришћење у складу са урбанистичким плановима, пројектним и законским условима. Иако Закон не познаје градску ренту – тј цену градског земљишта које оно има на тржишту (због свог положаја, инфраструктурних објеката, погодности које пружа својим власницима и корисницима и из других разлога), већ цену земљишта исказује кроз накнаду за његово уређење, ваљано спроведен поступак јавног надметања и лицитирања висине ове накнаде, практично доводи до ове економске категорије познате у развијеним тржишним привредама. Накнада за уређење ГГЗ је јавни приход који може бити најиздашнији у буџету општине и који се, према Закону, поред коришћења за уређивање земљишта, може користити и за изградњу и одржавање објеката целокупне општинске комуналне

инфраструктуре (водовод, канализација, централно загревање, гасификација, јавни саобраћај и др.).

Закон предвиђа да се додела ГГЗ може обавити без јавне лицитације, односно конкурса у три случаја. Прво, када се земљиште додељује за изградњу објеката државних органа, органа локалне самоуправе и организација које обављају јавну службу, а послују средствима у државној својини; друго, када се земљиште додељује ранијем власнику, односно кориснику по извршеној експропријацији и треће, у случају изградње објеката који служе повратку исељеника са Косова и Метохије (овај случај је практично непримењив после прошлогодишњег рата и Резолуције УН 1244.).

Закон предвиђа могућност да општина даје неизграђено ГГЗ у државној својини на привремено коришћење. Оваква привремена додела је могућа и доделом изграђеног ГГЗ у државној својини, под условом да је скупштина општине донела програм привременог коришћења. И други корисници ГГЗ у државној својини, могу то земљиште привремено давати другим корисницима, под условом да је то општина предвидела својом одлуком.

Минималан износ накнаде за уређење ГГЗ утврђује се у зависности од степена уређености земљишта и програма његовог уређивања, тј од трошкова његовог уређења (трошкова припремања и комуналног опремања саме грађевинске парцеле, као и ранијих радова на и ван парцеле) и погодности коју земљиште пружа с обзиром на његов положај, изграђеност и уређеност. На основу ових критеријума општина је овлашћена да уреди ценовник за одређивање накнаде. Накнаду за уређење ГГЗ не плаћају само инвеститори који земљиште добију на коришћење на конкурс или лицитацији, већ је плаћају сви инвеститори који граде или дозиђују објекте на ГГЗ, без обзира на својину на објекту, односно земљишту. Накнада се плаћа на основу уговора који регулише њен износ и рокове њене наплате. Општина може, и у пракси најчешће оснива, предузеће, односну другу организацију за уређивање, коришћење, унапређивање и заштиту грађевинског земљишта са којим инвеститор закључује овај уговор (У Београду ове послове обавља Дирекција за грађевинско земљиште Града).

Послове општине који представљају уређивање ГГЗ чине израда планских аката, прибављање грађевинског земљишта решавањем имовинских односа, уређивање јавних површина, рашчишћавање и санација терена, изградња инфраструктурних објеката и инсталација и др.

За коришћење ГГЗ плаћа се посебна накнада. Њу плаћа корисник неизграђеног ГГЗ и власник објекта, односно носилац права располагања на објекту, на изграђеном ГГЗ. Изузетно, ако је објекат дат у закуп на неодређено време, ову накнаду плаћа купац објекта. Државни органи, као и органи локалне самоуправе не плаћају ову накнаду. Висина накнаде за коришћење ГГЗ одређује се у зависности од обима и степена уређености земљишта, његовог положаја у насељу, опремљености земљишта објектима друштвеног стандарда, саобраћајне повезаности, као и на основу других погодности које земљиште има за кориснике. Ова накнада се плаћа по квадратном метру изграђеног простора или квадратном метру грађевинске парцеле, с тим што је она већа за коришћење изграђеног од неизграђеног ГГЗ. Ако је прошло пет година од када је неизграђено земљиште дато на коришћење ради изградње, накнада се плаћа као за изграђено земљиште. Мерила, висину, начин и рокове плаћања накнаде за коришћење ГГЗ утврђује општина, с тим што се принудна наплата врши по прописима за наплату пореза и других јавних прихода.

ДР БОРИС БЕГОВИЋ

*ЕКОНОМСКИ АСПЕКТИ УПРАВЉАЊА
ЛОКАЛНОМ ЗАЈЕДИНИЦОМ:
ка повећању економске ефикасности*

1. Увод

Данас локалне власти у градовима и општинама Србије имају веома мала овлашћења, нарочито у поређењу са овлашћењима која су имала до пре десетак година. Практично, та овлашћења се свде на област комуналних делатности (пружања комуналних услуга) и управљања фондом градског грађевинског земљишта.

Обе ове делатности показале су се као прилично незахвалне. Комуналне делатности су биле у својеврсној кризи и пре почетка тешке привредне рецесије која је захватила нашу земљу. Данас је мало ко задовољан стањем у комуналним делатностима, односно пружањем комуналних услуга. Нису задовољни ни потрошачи (корисници комуналних услуга), ни јавна комунална предузећа која пружају те услуге, нити локалне власти које су одговорне за пружање комуналних услуга, као дела организовања живота локалне заједнице. Слично је и у домену управљања градским грађевинским земљиштем.

У случају комуналних делатности, односно пружања комуналних услуга, изгледа као да се створио зачарани узрочно-последични ланац унутар кога нико није задовољан и из кога се, на први поглед, не може изаћи.

Потрошачи се жале на недовољну и неквалитетну понуду комуналних услуга. У условима недовољне куповне моћи становништва изазване

свеобухватном привредном кризом у земљи, цене комуналних услуга су ниске, а степен њихове наплате је незадовољавајући. Све то доводи до ниских, односно недовољних прихода јавних комуналних предузећа, што узрокује њихове финансијске губитке, а то доводи до недостатка средстава намењених финансирању инвестиционог одржавања, као и инвестиција у замену и развој. Топи се капитал јавних комуналних предузећа, њихова опрема је све старија и старија, не шире се њихови капацитети, па неминовно долази до недовољне и неквалитетне понуде комуналних услуга.

Основна питања гласе: на ком месту пресећи овај зачарани ланац и на који начин? За одговор на ово питање треба потражити разлог за формирање овог, на први поглед, зачараног ланца. Основни разлог за све оно што се налази у том ланцу, у њему се и не помиње: неефикасност алокације ресурса, односно економска неефикасност јавних комуналних предузећа.

Сличан ланац јавља се и при коришћењу градског грађевинског земљишта. Земљиште се арбитрарно додељује, наплаћују се трошкови његовог припремања и опремања који су, у највећем броју случајева, исувише високи. Насупрот томе, не наплаћује се цена земљишта као ресурса. Локалне власти су незадовољне, будући да остају ускраћене за износ прихода од уступања градског грађевинског земљишта, чији су још увек *de facto* власник, а инвеститори су незадовољни, будући да плаћају високе накнаде за уређење грађевинског земљишта.

И у овом случају се не помиње основни разлог обостраног незадовољства: арбитрарности у процесу алокације градског грађевинског земљишта и непостојање његовог тржишта, односно чињеница да се не могу доносити слободне пословне одлуке унутар тржишног оквира. И у овом случају кључно питање гласи: како побољшати стање ствари којим су сви незадовољни?

2. Постојеће стање: Законски оквири и наслеђено стање

Да би се понудили одговори на наведена питања потребно је указати на узроке оваквог стања ствари. Први и основни узрок је постојећи институционални, односно законски оквир. Тај законски оквир је веома сличан оном из периода самоуправног социјализма – нема великих разлика. Иако су донесени нови закони (Закон о комуналним делатностима и Закон о

грађевинском земљишту), они у основи садрже идентична решења као и закони из времена самоуправног социјализма. Концепција, односно дух закона су непромењени. Ипак, наведени закони омогућавају спровођење реформе која би повећала ефикасност пословања јавних комуналних предузећа, односно ефикасност обављања комуналних делатности, као и увећала ефикасност коришћења градског грађевинског земљишта.

Обављање комуналних делатности у Србији је у искључивој надлежности јавних комуналних предузећа. Ова предузећа практично имају монопол на обављање свих комуналних делатности. При томе, оснивачи јавних комуналних предузећа су локалне заједнице (градови или општине), што им, путем постављања чланова управних одбора предузећа, даје, макар формално, доминантан положај у управљању тим предузећима. Међутим, капитал јавних комуналних предузећа искључиво је у власништву државе (Републике), па је чак и део имовине тих предузећа у државном власништву. Овакво решење је нелогично, будући да, формално посматрано, власник капитала нема право управљања предузећем. На први поглед, изгледа као да је републичка власт у изразито неповољном положају. Пракса, међутим, показује да републичке власти налазе начина да превазиђу наведени хендикеп.

Иако су постојећа јавна комунална предузећа у Србији, формално посматрано, предузећа, готово да се не примећује разлика у односу на комуналне радне организације, које су постојале све до почетка 1990-тих година. Постојећа предузећа се не понашају комерцијално, не постоје подстицаји за обарање трошкова и она, по свом економском понашању, више личе на део државне управе него на самостална предузећа. Често се као циљ њиховог пословања наводи заштита јавног интереса, а да при томе тај јавни интерес није прецизно дефинисан. Због тога и не чуди њихова економска неефикасаност. Због погоршања опште привредне ситуације, пада животног стандарда становништва и реалног пада цена комуналних услуга, односно прихода јавних комуналних предузећа, та ефикасност је у неким случајевима и нижа него што је била пре двадесет година (повећани губици воде на мрежи, на пример).

Јавна комунална предузећа, која су у Србији увек локална предузећа (обављају своју делатност само на подручју једног града, односно општине) и имају монопол на обављање своје делатности на свом подручју. Не постоји конкуренција, посредна или непосредна, па чак ни потенцијална, тако да

нема ни подстицаја за повећање економске ефикасности, односно подстицаја за побољшање квалитета комуналних услуга.

Јавна комунална предузећа у Србији су вертикално интегрисани конгломерати. Поред своје основне делатности, ова предузећа обављају и читав низ помоћних, односно комерцијалних делатности. Дакле, оних делатности које су, по својој природи, потпуно конкурентне, а услед постојећег институционалног аранжмана, обављају се, уместо на слободном тржишту, у условима административног монопола. У великом броју случајева, једно предузеће обавља и разнородне комуналне делатности, које, по својим технолошким и економским карактеристикама, немају ништа заједничко једна са другом. То доводи до тзв. интерног субвенционисања, тј. преливања прихода између различитих делатности, што онемогућава солидну пословну калкулацију и умањује економску ефикасност.

Цене комуналних услуга су контролисане, при чему је контрола двостепена. Нове цене предлаже само јавно комунално предузеће, односно његов управни одбор, а предложену цену одобрава оснивач, тј. његови извршни органи (градске, односно општинске власти). Онда на сцену ступа Република, која даје или не даје сагласност на већ одобрене цене. Управо је ово кључни формални механизам којим Република утиче на пословање јавних комуналних предузећа. Сама процедура формирања, односно промене цене, веома је нетранспарентна, не постоје формалне процедуре, па се све своди на неформално преговарање у коме политички моменат има највећу тежину. Преговарачка позиција (снага) заинтересованих страна зависи од њиховог политичког утицаја. Постојећа политичка констелација довела је до депресираних цена комуналних услуга, које у великој већини случајева, не могу да обезбеде покривање оперативних трошкова и амортизације, тако да јавна комунална предузећа послују уз финансијски губитак.

Инвестиције у нове комуналне објекте финансирају се искључиво из јавних извора, буџета локалних заједница, или специјализованих локалних (градских или општинских) фондова, тако да развој комуналних делатности зависи од јавних прихода локалних заједница и њихове расподеле. Будући да су ови приходи драстично опали током последњих десетак година, инвестиције су знатно умањење. Практично не постоје институционалне могућности за ангажовање других извора средстава за инвестирање, тако да пад локалних јавних прихода не може да се компензује, већ неминовно доводи до пада инвестиција и успоравања развоја комуналних делатности.

Дугогодишњи кумулирани финансијски губици јавних комуналних предузећа, односно њихово отписивање, довели су до значајног умањења ефективне амортизације, тако да недостају средства за финансирање инвестиција у замену. Постројења техничких комуналних система, односно основна средства јавних комуналних предузећа, све су у горем стању, поузданост њиховог рада све је мања, ефективни капацитети опадају, а све је већи дефицит средстава потребних за реализацију инвестиција у замену. Недостатак јавних инвестиција у нове комуналне објекте, односно инвестиција у развој комуналних делатности, доводи до све веће разлике између тражње за комуналним услугама (нарасле услед прилива становништва у Србију и депресираних цена комуналних услуга) и њихове понуде. Несташице воде су свакодневне у неким градовима (нарочито у летњем периоду), одношење смећа је проређено, јавна хигијена је на све нижем нивоу итд.

За описивање постојећег стања у комуналним делатностима у Србији кључна реч је монопол. Не постоји комунална делатност у којој се не јавља монопол јавног комуналног предузећа. Иако је у неким случајевима, попут тзв. мрежних комуналних делатности, односно чврстих природних монопола (водоснабдевање и канализација, даљинско грејање, на пример), такав монопол економски оправдан (бар начелно посматрано), тако нешто се не односи на остале комуналне делатности. Дакле, у свим комуналним делатностима које нису мрежне, основни правац реформе обављања тих делатности треба да буде успостављање конкуренције. Уколико није могуће, односно економски оправдано, успоставити слободну конкуренцију више, треба успоставити конкуренцију више предузећа за тржиште, односно за ексклузивно право обављања одређене комуналне делатности на датом тржишту.

Монопол је кључна реч и за описивање стања у додељивању градског грађевинског земљишта. Овог пута монопол је у рукама локалних власти које арбитарно одређују коме ће и под којим условима да трајно уступе то земљиште на коришћење. На тај начин не постоји ни конкуренција на страни тражње, тј. потенцијални корисници градског грађевинског земљишта не могу слободно да конкуришу један другом за добијање земљишта ради реализације своје инвестиције.

У овом тренутку кључно је питање шта може да се уради у постојећем законском оквиру. Поред тога, важно је и питање на који начин мењати

законски оквир, како би се могла применити сва модерна решења на плану увођења конкуренције и, потом, приватизације комуналних делатности и градског грађевинског земљишта.

3. Краткорочне промене: реформа у постојећем законском оквиру

Иако је постојеће законодавство застарело и веома круто, ипак постоји простор за реформу оних делатности које још увек спадају у надлежност локалних власти. У даљем тексту идентификоваће се елементи и стратегија тих реформи. Све те реформе могу да се спроведу без промене законодавства, па чак и без сагласности републичких власти. Довољно је да се промене општинске одлуке о начину обављања комуналних делатности, односно одлуке о начину додељивања градског грађевинског земљишта.

3.1. Краткорочне промене: мрежне комуналне делатности

Мрежне комуналне делатности (водоснабдевање и канализација, даљинско грејање и дистрибуција гаса) су оне делатности које економисти називају природним монополима и за које је економски оправдано да их обавља само једно предузеће. Поред тога, у овим делатностима је веома тешко, практично немогуће, успоставити делотворну конкуренцију више произвођача за одређено подручје. Због тога се у овим ситуацијама успостављају чврсти монополи, било да је монополиста у јавној својини, или се ради о економски регулисаном приватном монополисти. Штавише, постојећи Закон о комуналним делатностима не допушта поверавање ових делатности и предвиђа да морају да их обављају јавна комунална предузећа.

Стога се краткорочна реформа ових комуналних делатности практично своди на реформу пословања постојећих јавних комуналних предузећа, односно увећање њихове економске ефикасности. Ту се јавља неколико потенцијалних могућности:

- споразум о резултатима;
- уговор о управљању;
- уговарање услуга;
- приватизација капитала (предузећа).

Споразум о резултатима не захтева никакве промене законске, чак ни подзаконске регулативе, па понекад чак ни постојећих одлука локалних власти. Овакав споразум склапају локалне власти и постојеће пословодно руководство јавних комуналних предузећа. Предмет споразума су очекивани пословни резултати, награда за постизање тих резултата, као и казна за њихово неиспуњење. Пословни резултати могу да се спецификују као финансијски резултати (износ профита, односно губитака, или степен наплате потраживања, на пример), или као одређени технички резултати (умањење губитака на водоводној мрежи, увећање броја прикључака, редовност водоснабдевања итд.). Искуство је показало да је боље да се користе технички индикатори, мада је могућа и њихова комбинација са финансијским резултатима. Без обзира на то, очекивани резултати морају бити веома прецизно дефинисани, исто као и награда за њихово испуњење, односно казна за њихово неиспуњење.

Повећање ефикасности обављања комуналних делатности може да се постигне тако што се управљање јавним комуналним предузећима препусти приватним (физичким или правним) лицима. Овим се у јавно комунално предузеће практично уводи приватни сектор, додуше само у сегменту управљања. Уговором о управљању јавним комуналним предузећем, нова, приватна управа се обавезује да ће постићи одређене циљне, прецизно дефинисане пословне резултате. Поред тога, истим уговором се локална заједница, односно локална власт, обавезује да ће приватној управи јавног комуналног предузећа обезбедити слободу деловања, а дефинише се и начин на који ће локалне власти наградити ту управу за испуњење уговорних (циљних) резултата. Уобичајено је да се уговори ове врсте склапају на период од три до пет година. Основна идеја примене овог модела приватизације, односно институционалног решења је да се створе подстицаји, у овом случају у домену управљања, за економску ефикасност у условима у којима не постоји приватна својина над комуналним предузећем у мрежним комуналним делатностима.

Јавна комунална предузећа у Србији су веома често организована тако да, поред основне, комуналне делатности, обављају још и велики број помоћних делатности (активности). То се, на пример, односи на све делатности (активности) везане за одржавање постројења, подршку обављању основне делатности, као и пружања услуга запосленима у предузећу. Веома често је број запослених у овим, помоћним делатностима већи од броја запослених у основној делатности јавног комуналног предузећа. Не постоји

никаква технолошка, односно организациона потреба да се наведене помоћне делатности обављају у оквиру јавног комуналног предузећа. Издвајање помоћних делатности из јавног комуналног предузећа представља један, можда и најзначајнији елемент фрагментације, односно реструктурирања тих предузећа.

Сходно томе, пожељно је да се одређене помоћне делатности (активности) издвоје из пословања јавних комуналних предузећа и да се обављају изван тих предузећа, на основу уговора о услугама. Уговор се склапа између јавног комуналног предузећа, с једне стране, и приватног предузећа (или чак физичког лица) које обавља те услуге, с друге. У помоћне делатности спадају све оне функције које немају специфичности комуналних делатности, тако да се без ограничења могу пружати на основу тржишних критеријума. Због тога се по правилу и препуштају приватним физичким или правним лицима. Тиме се помоћне делатности обављају у потпуно различитом режиму у односу на основне. Будући да се ради о савршено конкурентним делатностима, сва заинтересована физичка и правна лица конкуришу за обављање тих делатности, па се уговор о услугама склапа са онима који понуде најповољније услове, чиме се увећава економска ефикасност.

Постојећи Закон о комуналним делатностима допушта могућност приватизације постојећег државног капитала у јавним комуналним предузећима. При томе се ограничава износ капитала који се може приватизовати на 49% укупног капитала јавног комуналног предузећа. То значи да потенцијални купац јавног комуналног предузећа не може да рачуна на већинско власништво. Услед непрецизно дефинисаног члана закона, већинско приватно власништво може да се оствари докапитализацијом, односно комбинацијом докапитализације и продаје. Могуће је, међутим, да би у том случају неко од оних који су непрецизно написали закон тврдио да је таква капитална трансакција у супротности са духом Закона. Будући да је власништво капитала у рукама Републике, мало је вероватно да би оваква трансакција могла да се обави без њеног учешћа, односно експлицитне сагласности са било каквом капиталном трансакцијом ове врсте, што умањује могућност самосталног деловања локалних власти.

3.2. Краткорочне промене: остале комуналне делатности

Постојећи Закон о комуналним делатностима допушта локалним властима да, у случају комуналних делатности које нису мрежне, поверавају

посао, како јавним комуналним предузећима, тако и било којим другим предузећима оспособљеним за обављање комуналних делатности. Постоји неколико модела поверавања комуналних делатности. Досадашња светска искуства, пре свега искуства земаља у развоју и земаља у транзицији, показала су да су релевантни следећи модели поверавања посла:

- уговарање посла;
- додељивање франшизе;
- концесија;
- слободна конкуренција на тржишту.

Уговарање посла (contracting out) представља аранжман у коме јавно или приватно комунално предузеће склапа уговор о обављању посла са локалном заједницом, односно локалним властима, од којих остварује и приходе. Дакле, уговорна обавеза јавних или приватних комуналних предузећа је да обављају одређену комуналну делатност, према уговором одређеном обиму и квалитету, док је уговорна обавеза локалних власти да плаћају дознаке приватном комуналном предузећу. Уговори се склапају на унапред дефинисан период (1-5 година), а на основу конкурса на коме се бира најповољнија понуда. По истеку предвиђеног периода поново се расписује конкурс, на коме се опет бира најповољнија понуда, без обзира да ли је постојеће, већ ангажовано предузеће, учесник новог конкурса. Кључни критеријум на основу кога се на конкурс бира најповољнија понуда је износ средстава које приватно предузеће тражи за обављање одређене комуналне услуге, тј. цена његове услуге. С обзиром да се комунална услуга наплаћује од локалних власти, уговарање посла може да се примени и у случају индивидуалне и колективне комуналне потрошње, дакле практично свих комуналних делатности које нису мрежне по свом карактеру (прикупљање смећа, одржавање јавне хигијене, одржавање зеленила, одржавање улица и локалних путева итд.).

Иако је могуће да локалне власти за обављање истог посла, тј. пружање исте комуналне услуге на датом подручју, ангажују више јавних или приватних комуналних предузећа, уобичајено је, да се на једном подручју, за обављање једне комуналне услуге, ангажује само једно комунално предузеће. Добро спроведен конкурс, тј. делотворна конкуренција више комуналних предузећа за добијање посла, омогућава стварање подстицаја и јавним и приватним комуналним предузећима за економску ефикасност, пре свега исказану преко обарања трошкова пружања дате комуналне услуге.

Додељивање франшизе (franchising) је аранжман у коме локалне власти додељују право обављања одређене комуналне делатности јавном или приватном комуналном предузећу. Уобичајено је да се ради о ексклузивном праву обављања те делатности, односно пружања одређене комуналне услуге (тзв. административном монополу), које прати и право наплаћивања те услуге од крајњих корисника. Франшиза се додељује на унапред дефинисан период (1-5 година), а на основу конкурса на коме се бира најповољнија понуда. По истеку предвиђеног периода, поново се расписује конкурс за додељивање франшизе, на коме се опет бира најповољнија понуда, без обзира да ли је постојеће, већ ангажовано приватно комунално предузеће, учесник новог конкурса. Кључни критеријум на основу кога се бира најповољнија понуда потенцијалних франшизаната је износ цене које предузеће тражи за обављање одређене комуналне услуге, тј. цена услуге коју ће да наплаћује крајњим корисницима. С обзиром да се комунална услуга наплаћује од крајњих корисника, уговарање посла може да се примени искључиво у случају услуга индивидуалне комуналне потрошње (прикупљање смећа, погребне услуге, пијачне услуге, услуге јавног паркирања итд.).

Концесија (concession) је аранжман у коме држава, односно локалне власти (концедент), предају концесионару (приватном концесионом предузећу) на употребу одређена постројења за обављање комуналне делатности, што укључује и право обављања те делатности, односно остваривање прихода по том основу. Обавезе концесионара према локалним властима, односно држави или локалној заједници, јесу да инвестира додатни капитал и унапреди та постројења (основна средства), која се, по истеку концесионог уговора, враћају локалној заједници, као и да држави, односно локалним властима, плати концесиону накнаду за право обављања делатности. Током трајања концесије, концесионар, тј. приватно комунално предузеће, обавља комуналну делатност, тј. послује, наплаћује услугу од крајњег корисника, или остварује приходе на неки други начин, и присваја профит, чиме отплаћује уложујену инвестицију. Трајање концесије мора да буде довољно дугачко да би се концесионару омогућило да отплати своју инвестицију, тако да концесије ретко када трају краће од 10 година, а веома често концесиони уговори трају и до 30 година.

Посебну и веома распрострањену врсту концесије чине тзв. БОТ аранжмани. При овом аранжману, иницијално не постоје никаква основна средства (постројења), већ она настају инвестицијом приватног комуналног предузећа, односно било ког приватног правног лица које је ушло у овај

аранжман. Концесија, односно БОТ аранжмани, пре свега су модели привлачења новог приватног капитала, односно механизам за реализацију нових инвестиција, а не модел реструктурирања постојећих јавних комуналних предузећа ради повећања њихове економске ефикасности. Поред тога, постојећи Закон о концесијама, нажалост, предвиђа да је концедент искључиво Република, тако да је простор за самостално деловање локалних власти прилично мали.

Слободна конкуренција приватних предузећа је институционални аранжман који се може применити само у случају неких од комуналних делатности и то оних од мање важности, али је релевантан за начин обављања готово свих некомуналних делатности које, стицајем околности, обављају јавна комунална предузећа у Србији. Примена овог аранжмана је везана за могућност поделе (фрагментације) јавних комуналних предузећа и формирање већег броја нових са специјализованим функцијама.

3.3. Краткорочне промене: алокација градског грађевинског земљишта

Постојеће законодавство не спречава локалне власти да градско грађевинско земљиште уступају на коришћење на начин на који се омогућава конкуренција потенцијалних корисника тог земљишта, односно потенцијалних инвеститора. За то је довољно, општинским одлукама, стриктно прописати процедуру конкурисања за додељивање градског грађевинског земљишта и њу потом доследно примењивати. Избор најповољније понуде засниваће се на највишој цени земљишта коју понуди потенцијални корисник. Дакле, лицитирањем цене земљишта, симулира се тржиште тог ресурса и обезбеђује транспарентност поступка доделе градског грађевинског земљишта и ефикасност његове алокације – земљиште добија онај који је спреман да највише плати за њега, дакле економски најефикаснији корисник. Будући да Закон не познаје категорију цене земљишта, употребљава се категорија накнаде за посебне погодности локације, што само представља еуфемизам за цену земљишта. Избор најповољније понуде може да се заснива на конкурс (тендеру) или лицитацији (аукцији). Искуство је показало да је аукција бољи метод избора најповољније понуде за доделу градског грађевинског земљишта.

4. Дугорочне промене: правци реформе законодавства

4.1. Приватизација комуналних делатности

Приватизација мрежних комуналних делатности се практично своди на приватизацију постојећих јавних комуналних предузећа. Озбиљни купци тих предузећа желе да створе већинско власништво над капиталом предузећа, како би могли да њиме делотворно управљају. Због тога је потребно изменити законску одредбу којом се спречава приватизација више од 49% постојећег државног капитала, како би се будућем приватном власнику недвосмислено омогућило да оствари већинско власништво над капиталом комуналних предузећа. Поред тога, потребно је укинути одредбе Закона о средствима у својини Републике, будући да применом тог Закона долази до ситуацију по којој је Република не само власник капитала, већ и власник имовине јавних комуналних предузећа, чиме се та предузећа онемогућавају у њиховом пословању.

Треба створити све законске и остале предуслове за привлачење страног приватног капитала, односно страних директних инвестиција у комуналне делатности, нарочито у мрежне комуналне делатности. Страни инвеститори могу да донесу свежи капитал, али и потпуно нове методе управљања комуналним предузећима, које омогућавају значајно повећање њихове економске ефикасности. Не ради се само о доласку нове технологије (у многим комуналним делатностима технологија је традиционална), већ о увођењу нових метода у пословном руковођењу комуналним предузећима, поготово у домену финансијског управљања, организације, маркетинга итд.

Приватизацији комуналних предузећа треба да претходи реформа политике цена комуналних делатности. Често се напомиње да та реформа треба да доведе до општег повећања цена комуналних услуга, како би комунална предузећа постала потенцијално профитабилна, па тиме и занимљива за приватне инвеститоре. Не спорећи потребу подизања цена одређених комуналних услуга, потребно је указати да реформа политике цена подразумева и увођење нових тарифа, што омогућава и заштиту најсиромашнијих слојева становништва и омогућавање да и тим слојевима комуналне услуге буду доступне.

Коначно, будући да ће приватизација мрежних комуналних делатности неминовно довести до стварања приватних монопола, потребно је

створити све предуслове за ефикасну економску регулацију приватних монопола, односно онемогућавање њиховог монополског понашања. То подразумева и стварање посебних институција за регулацију монопола, као и веома прецизних процедура којима би се таква регулација спороводила. Добро дефинисана регулаторна решења привлаче приватни капитал, односно поспешују инвестиције у мрежне комуналне делатности.

4.2. Приватизација градског грађевинског земљишта

Будућност ефикасног коришћења градског грађевинског земљишта лежи у његовој приватизацији. Да би се приступило приватизацији овог ресурса у Србији, потребно је изменити Устав Србије (који допушта да градско грађевинско земљиште буде једино у државној или друштвеној својини), односно усагласити га са Уставом СР Југославије (који допушта да градско грађевинско земљиште буде у приватној својини). Поред тога, потребно је изменити и Закон о грађевинском земљишту којим је целокупно градско грађевинско земљиште у Републици проглашено државном својином.

После промене наведених правних аката, може се приступити формулисању стратегије приватизације градског грађевинског земљишта у Србији, као и програма имплементације те стратегије. На срећу, већ постоје веома добро разрађене стратегије ове врсте, формулисане у време када је још увек постојала нада да Србија неће кренути путем којим је кренула почетком 1990-тих година – у свеопшту етатизацију и тврдоглаво одупирање тржишним реформама.

5. Уместо закључка

У претходном делу рада изнете су сугестије демократским политичким партијама које се спремају да преузму власт у оним општина у Србији у којима досад нису имале искуства у вршењу локалне власти. У којој мери ће наведене сугестије бити прихваћене зависи од политичких одлука будућих локалних власти, односно одлука политичких партија које буду преузеле власт. Једино оне сnose одговорност пред својим бирачима, па једино и оне треба да доносе одлуке за које ће сносити политичку одговорност.

Ипак, искуство тзв. слободних градова, тј. оних локалних заједица у којима демократске политичке партије имају власт, показало је да после изборне победе долази до еуфорије у којој се нова кадровска решења дефинишу на основу политичких заслуга, нарочито оних у предизборним активностима. Политичке заслуге често немају ништа заједничко са компетентношћу за спровођење локалне власти, нарочито управљање јавним комуналним предузећима или дирекцијама у овој области. Због тога је, без обзира на велике политичке пристиске до којих ће доћи, потребно да се будућа кадровска политика води на начелима компетентности као основног критеријума.

6. Литература

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 University Press

World Bank (1997): Toolkits for Private Participation in Water Supply and Sanitation, Washington, D.C.: The World Bank

ДР БОШКО МИЈАТОВИЋ

*ФИНАНСИЈСКИ АСПЕКТИ УПРАВЉАЊА
ЛОКАЛНОМ ЗАЈЕДНИЦОМ:
финансисирање заједничких потреба*

1. Увод

Постоје потребе које се не могу или се тешко могу финансирати индивидуално, односно на комерцијалној основи (улично светло, одбрана). Стога је одређена улога државе нужна у организовању и финансирању задовољавања одређених колективних потреба.

Друштвене и државне потребе финансирају се на различитим нивоима државе и кроз различите финансијске институте, што све заједно чини фискални систем (или систем јавних прихода и расхода) једне земље.

Међу потребама, финансијски су најзнатније пензије, здравство, одбрана, образовање, полиција, комуналне и инфраструктурне делатности, правосуђе, државна администрација, социјална заштита, наука и слично.

Учешће фискалног система у друштвеном производу Југославије прелази једну половину, што значи да на финансирање друштвених и државних потреба одлази више од једне половине свега што се произведе у нашој земљи током једне године.

Финансисирање се одвија преко буџета и фондова. Буџети су финансијски инструменти јединица државне организације (савезни, републички, покрајински, градски и општински), док фондова има различитих врста: за социјално осигурање (пензијски, здравствени и против

незапослености), за инфраструктурне делатности (путеве, воде и слично) и тако даље.

Приходи фискалног система су бројни: порези на промет и услуге, акцизе, царине, порез на добит предузећа, порез на доходак грађана, порез на имовину, порез на наслеђе и поклон, доприноси за социјално осигурање, таксе, накнаде за коришћење добара од општег интереса (воде, шуме, путева, земљишта, рудног блага), самодоприноси, казне и слично. Финансијски највећи међу њима су приходи од доприноса за социјално осигурање и пореза на промет (са акцизама).

Са политичког и финансијског становишта важно је и следеће питање: да ли су различити носиоци фискалног система слободни у одлучивању о начину финансирања потреба за које су задужени или постоји један центар који има доминантну улогу у одлучивању? У СР Југославији фискална сувереност лежи на републикама, тј. републике одлучујуће утичу како на фискални систем, тако и на фискалну политику; оне прописују начин финансирања друштвених и државних потреба (шта ће се и на који начин финансирати преко фискалног система) и одређују обим средстава за финансирање потреба на свим нивоима (и савезном и локалном).

2. Различити нивои фискалног система

Различите потребе се финансирају на различитим нивоима државне организације, а према уставној подели надлежности.

На савезном нивоу се из буџета углавном финансирају Војска Југославије и савезна администрација. На овом нивоу не постоје фондови, нити социјално осигурање.

Главнина потреба финансира се на републичком нивоу, па Република располаже и највећим средствима. Међу важнијим потребама, ту су пензије, здравство, образовање, полиција, правосуђе, социјална заштита, највећи део инфраструктурних система (путеви, воде, шуме итд), наука, републичка и покрајинске администрације и слично.

Општине и градови финансирају своју администрацију, локалне комуналне делатности и слично.

Преглед фискалних (јавних) прихода дат је у следећој табели.

Табела 1.

Општи консолидовани биланс јавне потрошње за 1999. (план)

	000 динара	у %
Буџет СР Југославије	15848	17.3
Република Србија	66892	73.2
буџет републике	21458	23.5
буџети општина и градова	8397	9.2
- класична потрошња	2669	2.9
- комунална потрошња	5728	6.3
социјално осигурање	37036	40.5
Република Црна Гора	8635	9.5
буџет републике	3699	4.0
буџети општина и градова	625	0.7
социјално осигурање	4311	4.7
УКУПНО	91375	

Како се из претходне табеле види, највећа ставка у укупној фискалној (јавној) потрошњи отпада на социјално осигурање (45,2%), затим следе буџети република (27,5%), савезни буџет (17,3%) и тек на крају локалне финансије, заједно са комуналном потрошњом, са 9,9% од укупних средстава. Класична јавна потрошња локалних заједница, без комуналне потрошње, учествује тек са 2,9% у укупним фискалним расходима.

Локална јавна потрошња у западној Европи учествује обично са 20 до 30% у укупној јавној потрошњи, што јасно говори колико је финансирање јавне потрошње у Србији централизовано.

Централизација надлежности и средстава на републичком нивоу мотивисана је превасходно политичким разлозима и нема утемељење у идеји разумне децентрализације власти и складног уређења државе на начелу да се функције обављају тамо где се најбоље могу обавити и где су трошкови најмањи, а ефекти највећи. Проблеме живота у локалним заједницама најбоље могу решити саме локалне заједнице, а оне никада нису биле толико развлашћене, односно толико осиромашених функција као што су сада.

3. Финансирање општина и градова

Начин финансирања општина и градова уређује се Законом о јавним приходима и расходима, Законом о локалној самоуправи и другим прописима.

3.1. Расходи

Закон о јавним приходима и расходима дефинише расходе који се финансирају из средстава општина и градова:

- општинска администрација,
- обављање и развој комуналних делатности,
- уређивање градског грађевинског земљишта,
- коришћење пословног простора,
- изградња и одржавање локалних путева и улица,
- култура (библиотеке, домови културе, позоришта и друге потребе од општинског значаја),
- образовање (изградња, одржавање, опремање и материјални трошкови основних и средњих школа, као и превоз ученика основних школа),
- социјална заштита (саветовалишта за децу и породицу, нега у кући и дневни боравак старих и ометених у развоју, изградња, опремање и одржавање социјалних установа чији је оснивач итд),
- друштвена брига о деци (изградња, опремање и одржавање предшколских установа и дечјих одмаралишта, регресирање боравка деце у овим установама итд),
- физичка култура (објекти, манифестације итд),
- унапређење туризма, угоститељства, занатства, трговине, животне средине итд,
- објекти који се финансирају из самодоприноса.

3.2. Приходи

Општини припадају приходи од пореза који се уберу на њеној територији, из осталих јавних прихода, из локалних прихода и, евентуално, самодоприноса.

Приходи од пореза су:

- део прихода од пореза на доходак грађана, и то порез на приходе од пољопривреде и шумарства у целини и 5% пореза на лична примања,
- порез на наслеђе и поклон у целини,

- порез на промет непокретности и права у целини,
- део прихода од пореза на имовину, и то порез на земљиште у целини и 25% прихода од пореза на осталу имовину,
- део прихода од пореза на промет производа и услуга, а према посебном годишњем републичком закону.

Највећи приход од поменутих за многе општине у Србији представља део пореза на промет. Република Србија сваке године доноси Закон о учешћу општина и градова у порезу на промет и обиму средстава за вршење послова општина и градова. Према закону за 2000. годину, учешће општина и градова у порезу на промет убраном на територији општине, односно града креће се од 4,7% и 4,8% у Београду и Новом Саду до преко 90% у малим и неразвијеним општинама. У Великој Плани је то 19,8%, у Зајечару 13,2% и у Параћину 9,4%. Примећено је да општине у којима је на власти коалиција Заједно 'пролазе' горе при утврђивању процента пореза на промет од осталих општина.

Приходи од осталих јавних прихода су:

- део боравишне таксе,
- део накнаде за коришћење добара од општег интереса и природног лековитог фактора,
- 5% пореза на промет производа и услуга који припада Републици.

На крају, постоје приходи општине од тзв. локалних јавних прихода, као што су:

- општинске административне таксе,
- локална комунална такса,
- накнада за коришћење комуналних добара од општег интереса,
- накнада за коришћење градског грађевинског земљишта,
- накнада за локалне путеве, улице и слично,
- приход који остваре општински органи,
- новчане казне,
- приход од давања у закуп непокретности у државној својини итд.

Поменуте локалне комуналне таксе могу се увести за: коришћење простора на јавним површинама или пред пословним просторијама; држање средстава за игру (билијар, томбола итд); истицање фирме на пословном

простору; коришћење витрина ради излагања робе ван пословног простора; коришћење рекламних паноа; коришћење површина за кампове; коришћење простора за паркинге; држање чамаца и других пловних објеката (ресторана итд); држање кућних љубимаца; изградња грађевинских објеката.

Поменута комунална добра од општег интереса су улице, тргови, јавна расвета, аутобуске и железничке станице, паркови и зелене и рекреативне површине. Накнада за коришћење комуналних добара плаћа се према личним примањима, нето приходу од самосталне делатности, ауторских права и катастарског прихода. Стопу одређује Скупштина општине, али може највише бити 1%; уз сагласност Владе Републике може се повећати до 5%.

На крају, општина може увести самодопринос за изградњу објеката од велике важности.

Општини која не може из прихода који јој припадају да покрије своје финансијске потребе Република обезбеђује допунска средства, а према Закону о обезбеђивању средстава општинама и градовима. Ово се односи на неразвијене општине, а према списку из Закона о недовољно развијеним општинама Републике Србије до 2005. године.

3.3. Буџет општине

Општински буџет, као и сваки други, важи једну календарску годину и усваја се крајем године за следећу годину. Предлог буџета утврђује извршни одбор (савет), а усваја га скупштина општине.

Буџет мора бити уравнотежен, тј. расходи и приходи морају бити једнаки. Општинама је забрањено задуживање код Народне банке или на тржишту новца.

Уколико буџет није донет до почетка године за коју важи, скупштина општине доноси одлуку о привременом финансирању за следећа три месеца, а у износу не вишем него што је једна четвртина коришћених средстава у претходној години, увећаних за планирани раст цена на мало. Привремено финансирање може бити протегнуто и на следећа тромесечја.

Општина не утврђује слободно висину свог буџета, већ је обавезна да га усклађује са пројекцијама које утврди Влада Србије, било кроз Општи биланс јавних прихода и расхода Републике, било кроз други плански документ.

Буџет општине се може мењати током године по поступку по коме је и донет.

По завршетку године, саставља се завршни рачун буџета и усваја по истом поступку као и буџет.

Контролу законитости рада врше буџетски инспектори републичког Министарства финансија.

Средства буџета општине и фондова укључују се у депозит банке по избору извршног савета Скупштине општине. Привремени вишак средстава може се пласирати код банке или друге финансијске организације, било кроз кредитирање, било кроз куповину краткорочних хартија од вредности.

3.4. Прикупљање прихода

Општина не прикупља сама своје приходе. То уместо ње чини Републичка управа јавних прихода. Технички посматрано, уплатиоци јавних прихода не уплаћују средства на рачун општинског буџета, већ или на рачун републичког буџета (за приходе који оригинално припадају Републици) или на рачун саме Управе јавних прихода (за приходе који припадају општини). Затим Управа јавних прихода преноси буџету општине њој намењене приходе. Овде настаје једна неповољност за општине – оне немају увид у прилив средстава на рачуне Управе јавних прихода, па остаје неизвесно да ли Управа јавних прихода пребацује буџету општине сва средства на која општина има право или не, односно да ли пребацује средства буџету општине са закашњењем или не.

Једини изузетак од овог правила је тзв. Фонд за развој општине, чији се приход уплаћује на рачун општине.

3.5. Буџетски фондови

Финансирање послова јавних предузећа из области грађевинског земљишта, пословног простора и комуналних делатности за које се користе кредитна средства или врши пласман средстава (инвестиције и слично) врши се преко одговарајућих буџетских фондова.

Неке општине у Србији у којима влада опозиција установиле су Развојни фонд. Његово постојање и пословање је на граници закона. Формално, његове приходе чине донације и слични ванредни приходи, али су стварни приходи Фонда они који нису предвиђени Законом о јавним приходима и расходима: накнаде за постављање и држање киоска, накнаде за легализацију бесправно подигнутих објеката, накнаде за издавање грађевинских дозвола и слично. Расходи Фонда су обично на: комуналне делатности, набавку опреме за општинске органе, друштвене делатности итд. Овај фонд у готово свим општинама представља важан вентил за олакшање иначе тешких финансијских прилика.

3.6. Јавна и комунална предузећа

Јавна и комунална предузећа остварују своје приходе од услуга које чине становништву и привреди. Праве свој завршни рачун, као и остала предузећа.

Нека од јавних и комуналних предузећа имају вишак прихода над расходима (на пример, предузеће за пословни простор), па тај вишак иде у општински буџет. Друга предузећа имају мањак прихода у односу на расходе, па им општински буџет помаже трансфером средстава. Ово је обично случај са већином комуналних предузећа, чије се цене држе ниским ради 'заштите стандарда грађана', тако да се јавља знатан мањак средстава за иоле нормално функционисање, па им општински и градски буџети прискачу у помоћ.

4. Критика система финансирања локалних заједница

Са економске тачке гледишта, фискални систем је превелик и привреда и становништво га тешко подносе. Са друге стране, многе јавне потребе нису задовољене, јер су фискална средства недовољна да у довољној мери финансирају социјалну и дечју заштиту, здравство, просвету, комуналну потрошњу, војску, науку и слично. Једноставно, јавни приходи су претешки за оне који их плаћају, али су недовољни за оне који од њих живе. То је резултат сиромаштва земље, за шта највећу одговорност сноси садашња власт.

У Србији је изведена изузетна централизација функција на републичком нивоу. У складу са политичким концептом смањења локалне само-

управе, готово све важније делатности финансирају се преко републичког буџета и републичких фондова, али се зато и одлучивање о њима налази на нивоу Републике. Тако општине и градови немају, као што су некада имали, никакву улогу у одлучивању о школству, здравству, судству, полицији и тако даље. Они не одлучују о подизању дома здравља или болнице, о томе ко ће бити директор основне школе или шеф локалне полицијске станице, о саставу општинског суда и слично. Чак су и порески органи изузети из општинске надлежности и организовани у јединствену управу под контролом Републике.

Други аспект централизације је финансијска несамосталност општина и градова. Они практично не одлучују ни о својим приходима, ни о својим расходима. Тако је Република прописала из којих се прихода финансирају општине и градови, тако да они не могу да уведу ниједан приход по својој вољи. Затим, код највећег броја прихода све релевантне одлуке (стопе пореза, такса и накнада, олакшице и ослобођења) одлуку доноси Република, чак и за локалне приходе, тако да општина и град не могу да воде практично никакву политику прихода, нити да их прилагођавају својим потребама. Једини изузеци су локалне комуналне таксе и, делимично, накнада за коришћење комуналних добара, где општине и градови имају, формално посматрано, право да одреде стопу, али је и ту Република прописала горњу границу. Код расхода, Република је прописала шта се има финансирати на нивоу општина и градова, тако да је и ту ликвидирана њихова слобода да одлучују о својим пословима. Чак ни укупан обим прихода и расхода није у надлежности општине, односно града, јер Република својим билансима јавне потрошње одлучује о томе. Таквим системом општине и градови су учињени зависним од републичког нивоа и, практично, сведени на производ републичке управе у финансијском и функционалном смислу.

Несамосталност општина и градова у њиховим пословима резултат је тежње владајућег режима да сачува највећи део функција и новца за себе, тј, за републички ниво, а на штету општина и градова у којима победи опозиција (као што се догодило 1996. године). Та несамосталност је смишљена и зато да би се опозиционе општине могле финансијски притезати, а у циљу 'доказивања' пред народом да је опозиција неспособна и да јој на следећим изборима не треба исказати поверење.

Како је већ напоменуто, наплата свих општинских и градских прихода иде преко Управе јавних прихода (која је републички орган), тако да

општине и градови немају увид у тачно стање наплате. Ова нетранспарентност система наплате чини могућим једну стратегију која се стално примењује: прво се намире потребе Републике, а општинама и градовима се преноси само онолико колико преостане.

Када таква политика није довољна, онда се користе и разни трикови. Познат је случај београдске таксе од 3%. Република је противправно претрала да је преноси Граду Београду још прошле године; затим је преузела ГСП у своју надлежност и почела новцем од таксе да финансира његово функционисање; циљ је предизборно-пропагандни, јер се доказује, уз помоћ новца од таксе, да, ето, СПС побољшава превоз београђана.

Републичка власт користи и цене услуга комуналних делатности за репресију општина, односно градова у којима влада опозиција. Наведимо два примера: прво, републичка влада не даје сагласност на повећање цене градског превоза у Београду, иако је она врло ниска, што је навело бројне приватне превознике да се повуку из посла и што је битно погоршало градски превоз; друго, у свим градским општинама у Београду, осим у Земуну, цене закупа пословног простора су врло ниске (наводно због заштите закупаца, а у ствари да би приходи општина били смањени), док су у Земуну више три до четири пута, чиме се награђивала тамошња радикалска власт.

Република је и власник све општинске имовине, као што су зграда скупштине општине, пословни простор и слично. Такво решење не постоји у савременом свету. То својинско право користи се за додатно исцрпљивање општина, јер је на пословни простор прописана амортизација која се плаћа Републици, а која у неким београдским општинама износи преко 20% прихода од закупа. Наравно, Република не враћа та средства кроз одржавање или унапређење пословног простора.

5. Реформа локалних заједница

Један од најважнијих послова ће, после демократизације земље, бити уређење локалних заједница на савременим, децентрализованим начелима и у складу са старом српском традицијом широке локалне самоуправе и европском повељом о локалној самоуправи. Тај задатак, међутим, може бити обављен само на нивоу Републике, где се и уређује законодавство о локалној самоуправи.

Та реформа би морала да обухвати проширење функција локалних заједница, као и проширење њихове финансијске самосталности. Међу функцијама, локалне заједнице морају имати права да регулишу или делимично регулишу послове судства, локалне полиције, здравства, школства, социјалне заштите итд. При томе је потребно наћи равнотежу у погледу расподеле функција између локалних заједница и државе, како би држава несметано функционисала и како би локалне заједнице могле да испољавају приоритете својих грађана.

На финансијској страни, самосталност локалних заједница би такође требало да буде битно проширена. Оне би, на првом месту, требало да имају слободу да самостално одређују величину свог буџета, а према својим потребама и могућностима. Затим, требало би да добију право да саме уређују неке од прихода који им и данас припадају – на пример, порез на промет непокретности и права и порез на имовину. Поред тога, требало би да Република препусти локалним заједницама цео приход од пореза на имовину, накнаде за коришћење добара од општег интереса и природног лековитог фактора и боравишне таксе. Још важније, локалне заједнице би требало да имају право да саме уводе акцизе.

Код комуналних делатности и пословног простора, локална предузећа би требало да имају право да самостално одређују цене услуга, односно закупа.

6. Шта се и сада може учинити

У овом тексту било је доста речи о томе како су финансијске могућности локалних заједница у којима влада демократска опозиција доста скучене и како републичка влада користи све могућности да их још више скучи. Ипак, постоји приличан маневарски простор за олакшање такве финансијске позиције.

Поменимо два додатна, а важна ралога тешког финансијског стања у многим градовима у Србији. Први је корупција, а други некомпетентна општинска власт.

Прво, корупција је доста раширена појава, а њени облици су многобројни: од узимања мита за давање разних дозвола, преко неплаћања обавеза

од стране повлашћених, до узимања провизија код јавних набавки. Има их још много, али нам овде није циљ да их набројимо, већ само да укажемо на дубину проблема.

Корупција доноси губитак локалним финансијама. Када су, на пример, цене за издавање локације за киоск или пословног простора ниске, онда разлику до нормалне, тржишне цене могу узети они који одлучују о издавању. Тако губи заједница, а профитирају појединци.

Да би се искоренила корупција и повећао приход локалне заједнице, најбоље би било увести јавне, лицитационе поступке за, на пример, издавање локација и пословног простора или за јавне набавке. Јавност и конкурентност су најјаче бране корупцији.

Друго, некомпетентна локална власт расипа новац, чак и када је добронамерна. Она не уме да води град, она лоше бира инвестиционе приоритете, она из расположивих средстава извлачи мање услуга грађанима него што је могуће.

Власт би, стога, требало да врше компетентни људи, који ће знати шта је грађанима најпотребније и који ће умети да те потребе задовоље на најјефтинији начин.

Литература

Б. Мијатовић - Економски федерализам и заједница Србије и Црне Горе, зборник Унутрашња и спољна реинтеграција југословенске привреде, СЕЈ, 2000

R. A. Musgrave and P. B. Musgrave – Public Finance in Theory and Practice, McGROW-Hill, 1986

Ђ. Павловић и М. Влатковић – Систем и финансирање локалне самоуправе у Републици Србији, Завод за унапређење и рентабилност пословања, Београд, 2000.

Б. Раичевић и Д. Пантић – Локалне јавне финансије у Србији, Економске теме, 1-2/1995

Ј. Цветковић – Искуства у финансирању локалне самоуправе, Финансије, 3-4/1999

Списак постојећих закона релевантних за управљање локалном заједницом

Закон о локалној самоуправи, Службени гласник РС 49/99

Закон о грађевинском земљишту, Службени гласник РС 44/95 и 16/97

Закон о комуналним делатностима, Службени гласник РС 16/97 и 42/98

Закон о средствима у својини Републике Србије, Службени гласник РС 53/94, 3/96, 54/ 96 и 32/97

Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, Службени гласник РС 25/00

Борис Беговић (1956) је доктор економских наука и бивши професор индустријске организације на Економском факултету Универзитета у Београду. Потпредседник је Центра за либерално-демократске студије. Области његовог професионалног интересовања су индустријска организација, економика регулације, економика инфраструктурних грана и урбана економика. Учествовао је на бројим консултантским пројектима, углавном у области инфраструктуре. Објавио је две књиге: *Економски приступ оптималној величини града* (1991) и *Економика урбанистичког планирања* (1995).

Зоран Ваџић (1955) је председник Центра за либерално-демократске студије. Претежно изучава здравствену и социјалну политику, као и функционисање демократских установа у Србији. Народни посланик у Скупштини Републике Србије био је од 1993. до 1997. године. Уредник је библиотеке *Павиљон 38*. Објавио је више десетина радова из области здравствене политике, пензијских система и политичке филозофије и књигу *Чему оваква скупштина?* (1999).

Бошко Мијатовић (1951) је доктор економских наука и запослен у Економском институту. Председник је Програмског одбора Центра за либерално-демократске студије. Основне области његовог интересовања су привредни систем, транзиција, јавне финансије, макроекономска анализа и економска теорија. Објавио је књиге *Приватизација* (1993) и *Економија, политика и транзиција* (1998).

Александар Симић (1961) је магистар правних наука, а магистрирао је на СЕУ у Будимпешти. Радио је у Савезној влади и Секретаријату Председника СРЈ до 1993. године. Од 1995. године адвокат у Београду. Правни је саветник Демократске странке у Савезној и Народној скупштини.

Центар за либерално-демократске студије Београд - Смедеревска Паланка

Центар за либерално-демократске студије (ЦЛДС) је нестраначка, невладина и непрофитна истраживачко-образовна организација.

Циљеви ЦЛДС-а су:

- заштита индивидуалних слобода,
- слободна тржишна привреда и економски напредак,
- владавина права,
- одговорна и ограничена држава,
- либерална демократија.

Остваривање ових циљева подразумева деловање ЦЛДС усмерено ка:

- реформама политичког система,
- економској транзицији,
- изградњи цивилног друштва,
- заштити људских и мањинских права,
- кооперацији међу појединцима, локалним заједницама и државама,
- истраживању и публиковању либералне мисли,
- едукацији грађана.

Основне активности ЦЛДС-а су:

- истраживање,
- утицај на јавно мњење,
- едукација.

Ко је ко у ЦЛДС-у:

Председник **др Зоран Ваџић**

Потпредседник **проф. др Борис Беговић**

Директор политичких студија **др Слободан Самарџић**

Директор правних студија **проф. др Драгор Хибер**

Директор економских студија **др Бошко Мијатовић**

Директор за регионалну сарадњу **др Милица Бисић**

Секретар **Смарагда Краник-Ваџић**, адвокат

Програмски савет

председник **др Бошко Мијатовић**

Пријатељи ЦЛДС-а

проф. др William Baumol, Универзитет New York; директор C.V. Starr центра за примењену економију, САД

проф. др James Dorn, Универзитет Towson; потпредседник Cato института, САД

проф. др Младен Иванић, Универзитет Бања Лука; председник, Deloitte & Touche, Бања Лука, Република Српска/Босна и Херцеговина

проф. др Leonard Liggio, Универзитет George Mason, САД

проф. др John Moore, председник Grove City College, САД

проф. др Svetozar Pejovich, Универзитет A&M, САД; ICER, Италија

Чланови ЦЛДС-а

др Мирјана Васовић, Институт друштвених наука, Београд

др Иван Вујачић, Економски факултет, Београд

проф. др Илија Вујачић, Факултет политичких наука, Београд

др Слободан Вуковић, Институт за социолошка и криминолошка истраживања, Београд

проф. др Бошко Живковић, Факултет за менаџмент, Универзитет БК, Београд

проф. др Александра Јовановић, Правни факултет, Београд

др Бранко Милановић, Светска Банка, Универзитет John Hopkins, САД

проф. др Даница Поповић, Економски факултет, Београд

др Божо Стојановић, Институт за европске студије, Београд

На локалним изборима одржаним у Србији 24. септембра 2000. године у општинама у којима је Центар за либерално-демократске студије одржао семинаре и радионице забележени су следећи резултати:

Велика Плана

Демократске политичке партије	22 одборничких места
СПС-Јул	18 одборничких места
Укупно	40 одборничких места

Зајечар

Демократске политичке партије	25 одборничких места
СПС-Јул	25 одборничких места
Укупно	50 одборничких места

Параћин

Демократске политичке партије	38 одборничких места
СПС-Јул	16 одборничких места
Укупно	54 одборничких места

