

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Милија Ж. Цвијовић

РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНА
САМОУПРАВА У СРБИЈИ

докторска дисертација

Београд, 2013

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Milija Ž. Cvijović

REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION
AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN
SERBIA

doctoral dissertation

Belgrade, 2013

Ментор:

доцент, доктор политичких наука, Дејан Миленковић,
Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Чланови комисије:

редовни професор, доктор политичких наука, Снежана
Ђорђевић, Универзитет у Београду, Факултет политичких
наука

редовни професор, доктор политичких наука, Мијат
Дамјановић, МЕГАТРЕНД Универзитет, Факултет за
државну управу и администрацију

датум одбране:

Реформа јавне управе и локална самоуправа у Србији

Резиме

Област јавне управе и локалне самоуправе, као њеног значајног сегмента, била је под снажним утицајем реформских процеса који су обухватили савремени свет и државу благостања почетком 80-их година прошлог века. Користећи нова иновативна решења у приватном бизнису и научним областима, уз снажан развој технике и технологије (данашња компјутерска ера), локални и национални лидери у земљама ЕУ и САД су предузели даље кораке у унапређивању услуга према грађанима. Са научног аспекта гледано, у практичном смислу почело је да се примењује становиште старије више од пола века, а то је да се управа схватала као јавне службе и сервис грађанима у којима се ефикасније и ефективније пружају услуге. Дакле, под утицајем новог јавног менаџмента, јавна управа, а са њом и локална самоуправа, се више не схватају као битни сегменти државе чија је основна улога да спроводе закон и одлуке, већ да постану сервис грађанима.

Како и на који начин решавати нагомилане проблеме и велике захтеве грађана, питање је које је постало главна преокупација националних и локалних власти. Морао је се пронаћи механизам како артикулисати све интересе и тежње грађана, приватног и невладиног сектора, а решење је пронађено кроз јавне политике чије утемељене лежи у научној сфери. Јавне политике и њени различити сектори доприносе стварању нових вредности који свој израз добијају кроз различите документе (законе, стратегије, програме, одлуке) који се израђују, усвајају и примењују уз константну партиципацију сва три сектора, што је важан моменат за задовољење потреба грађана. Изграђивање партнерских односа између различитих актера доприноси томе да се одређена секторска јавна политика што квалитетније реализује у пракси, уз сталне корекције истих, јасно вредновање приоритета, вредновања разноврсних чинилаца, и пре свега, мерења ефеката реализоване политике. То је вероватно најважнији аспект јавних политика јер

омогућавају грађанима да преузму одговорност за побољшање квалитета својих живота, при чему у властима имају партнере за то.

Правни основ у овим реформским процесима на локалном нивоу изражен је кроз Европску повељу о локалној самоуправи која у себи сублимира основни принцип субвенционости, као и децентрализоване процесе на којима данас почивају не само већина европских земаља, него и сама Европска унија. Да би локалне власти могле да пружају што квалитетније јавно-локалне услуге важно је да се спроведу сви типови децентрализације, али и да постоји развијена политичка култура и традиција који су битни фактори за развој локалне демократије. Локална демократија може да се унапређује само у условима политичке и економске стабилности у којима држава показује јасну спремност да омогући оном нивоу власти, који је нижи од националног, да уз учешће грађана, најекономичније и најефикасније решавају интересе целе локалне заједнице.

У модерном смислу данашњи систем локалне самоуправе обухвата велики број сегмената, као што су јединице и нивои локалне самоуправе, њихове надлежности, модели изборног система и организације локалне власти, службенички систем заслуга, локалне финансије, пружање јавних услуга кроз секторске јавне политике.

Општине и градови у Србији су прилично велике у односу на европски просек, у којима доминирају две значајне карактеристике које се односе на једноступеност и монотипност. Ова прва карактеристика показује извесне тенденције да ју је могуће делимично умањити (нарочито кроз пренесене надлежности градовима и граду Београду), што може да показује жељу владајућих елита да општине и градови не буду једини нивои локалних самоуправа. За сада је такво стање да наш правни поредак (Устав) не омогућава увођење виших нивоа локалних власти, а обзиром на преовлађујуће мишљење највећих политичких организација по овом питању, чини се да је то тешко остварљиво. У погледу монотипности требало би размотрити могућност увођења класификовања јединица локалне самоуправе по доминантној привредној делатности како би се лакше могла одредити будућа активност која би требала да подстакне локално-економски и друштвени развој одређене локалне самоуправе.

Што се тиче надлежности локалних самоуправа у Србији, оне обављају сличне послове и у односу на друге европске земље, али већина европских земаља има двостепене или тростепене нивое организације локалне власти (округе, регионе) са којима локалне самоуправе активно сарађују у реализовању својих надлежности.

У погледу модела организације локалне власти, наша земља је прошла кроз различите моделе, пре свега у области „слабог“ и „јаког“ градоначелника у оквиру модела градоначелник-веће, при чему су забележени резултати и са позитивним, али и са негативним последицама. Искуства великог броја развијених земаља света дају предност моделу „јаког“ градоначелника, којем би требало поново указати шансу, али уз извесне промене у међусобним релацијама и односима (градско веће да бира градоначелник и да буде део његовог тима уз обавезност законске регулативе у погледу њиховог образовања и радног искуства; менаџерско-управљачко образовање начелника градске управе, укидање категорија помоћника градоначелника). Чини се да би поред правно-легалистичких тенденција шансу требало пружити и одређеним експерименталним моделима па би се комисијски модел могао применити на мале општине, модел јаког градоначелника на општине веће од 10.000 становника, а модел менаџер-веће на градове и град Београд.

Локални изборни систем показивао је одређене слабости у последњих 20-так година, практично од увођења вишестраначког система, што је карактеристично и за већински и за пропорционални модел. Идеални модел изборног система не постоји, али се решења могу тражити у оквиру постојећих законодавних оквира. Као најзначајније слабости испољавају се изражена партијска фрагментација, гласање за затворене блокиране листе предлагача, неиздиференциран изборни праг за коалиције, несразмерност између броја освојених мандата и гласова, а решења треба да буду таква да могу да побољшају функционисање изборног система (систем неблокираних изборних листа, преференцијално гласање, „деметрополизација одборничких мандата“, „персонализовани пропорционални систем“, „степенести“ изборни цензус).

Службенички систем заслуга налази се на самом почетку свог развоја, што је условљено застарелом законском регулативом, али и одсуством менаџерском

приступа у оцењивању, напредовању, назадовању, кажњавању, али и у самом пријему у службу нових лица. Највећа слабост испољава се у одсуству објективних критеријума шта се мери у раду запослених. Због тога је веома важно да се уведе систем мерења у раду запослених који ће омогућити да се дође до формирања стандарда, што је у овом моменту за Србију ипак дугорочни циљ. Значајно побољшање услуга може да се очекује и са даљим унапређењем е-управе чије је коришћење на неком скромнијем нивоу, а чији циљ треба да буде реализовање свих захтева грађана електронским путем од куће.

Локални финансијски систем данас има далеко више децентрализованих фактора него што је то било пре 10-так година. Данашње јединице локалних самоуправа имају преко 35% изворних прихода што је на нивоу европског просека, али је ипак условљено и недовољним трансферним средствима из републичког буџета (терет економске кризе неправедно подноси понајвише локалне самоуправе за разлику од републичког нивоа). Највеће слабости испољавају се у висини јавног дуга локалних самоуправа, али и кроз нерационално трошење буџетских средстава, пре свега на плате запослених.

Стратешко планирање и управљање, јавно-приватна партнерства и непосредно учешће грађана су продукти новог јавног менаџмента и промена које су дешавале и даље се дешавају у савременом свету. У области стратешког планирања највећи проблем лежи у недовољној имплементацији докумената, при чему се посебна пажња мора усмерити на повезаност између ресурса (финансијских, материјалних, кадровских) и циљева. Поље приватно-јавних партнерстава је практично тек у повоју код нас, што је условљено због недостатка одговарајуће законске регулативе дужи временски период, али и недовољног степена информисаности и знања локалних политичких партнера о свим предностима овог механизма савременог управљања разноврсним пројектима. Недовољна партиципација грађана која је условљена великим бројем фактора мора да се промени тако што ће се променити закони у овој области, донети нови, али и усвојити и применити стратегију за ову област.

Секторске јавно-локалне политике (комунални послови, локално-економски развој, образовање, здравствена заштита, заштита животне средине, социјална заштита, културна политика) треба да омогуће пружање што

квалитетнијих и ефикаснијих услуга грађанима и оне представљају онај практични аспект реализовања сваке јавне политике кроз одговарајуће резултате и ефекте. Међутим, због одсуства одговарајућих закона, непостојања стратегија у појединим секторима или њиховог недовољног примењивања, непостојања предузетничке културе и неспособности локалних елита, те услуге нису на неком високом нивоу. Због тога је битно да се користе квалитетна решења из других европских земаља и да се подстакне активна партиципација и сарадња свих нивоа власти (централног, покрајинског и локалног) и јавног, приватног и невладиног сектора.

Кључне речи: јавна управа, локална самоуправа, јавне услуге, модел изборног система, модел организације локалне власти, општинска (градска) управа, локалне финансије, сектори јавних политика.

Научна област: систем локалне самоуправе

Ужа научна област: локална самоуправа у Србији

Reform of public administration and local-self government in Serbia

Summary

The field of public administration and local government as its important segment has been under the strong influence of the reform process which included the modern world and welfare state in the early eighties of the last century. Local and national leaders of the countries of European Union and The United States of America have taken steps to improve services for citizens by using innovative solutions in private business and scientific fields. They were also supported by strong development of technology (current era of computers). From a scientific point of view, in practice, they started to apply a fifty year old point of view that administration is considered to be a public service for effective providing of services for citizens. Therefore, under the influence of the new public management, public administration and local government are not considered to be important segments of the state for applying law and decisions any more, but as a service for citizens.

The most important question for the national and local authorities has been the question of solving many problems and demands of citizens. They should have found a mechanism to articulate all the interests and aspirations of citizens, as well as private and non – governmental sector. The solution has been found in public policy based on scientific field. Public policy and its various sectors contribute to the creation of new values which are expressed through various documents (laws, strategies, programs, decisions) that are prepared, adopted and applied with the constant participation of all three sectors, which is an important moment for meeting the needs of citizens. Cooperation between various actors contributes to high – quality realization of sectoral public policy in practice, with its constant correction, clear evaluation of priorities, evaluation of various factors, and primarily measuring the effects of implemented policy. This is, probably, the most important aspect of public policy because it enables

citizens to take responsibility for improving the quality of their life, with the authorities as partners in this.

Legal basis of the reform process at the local level is expressed through the European Charter of Local Self-Government which sublimates in itself the basic principle of subsidiarity, as well as decentralized processes that run not only the majority of the European countries, but the EU itself.

It's very important to carry out all types of decentralization so that the local authorities could provide high quality local-public services, but also, developed political culture and tradition are important factors for the development of local democracy. Local democracy can be promoted only when political and economic stability are provided in the country which shows a clear readiness to enable that level of the authorities, which is lower than the national, to solve the interests of the whole local community with the help of its citizens.

In the modern sense, the present system of local government includes a number of segments, such as units and levels of local government, their competence, models of electoral system and local government organizations, civil service merit system, local finance, the provision of public services through sectoral policies.

Municipalities and cities in Serbia are quite large compared to the European average, with the domination of monotype. This first feature has certain tendencies that it can be partially reduced (especially through responsibilities delegated to cities and to Belgrade) which may show the desire of the ruling elite that municipalities and cities are not supposed to be the only levels of the local governments. Now, the situation is that our legal order (Constitution) does not allow the introduction of higher levels of local government , and taking into consideration the opinion of the largest political organizations on this issue, it seems that it is difficult to realize. Concerning monotype, the possibility of introducing a classification of local government units by the dominant economic activity should be taken into consideration, in order to determine the future activity that should foster local-economic and social development of local self – government.

Regarding the responsibilities of local governments, they have similar jobs in comparison to other European countries, but most European countries have two – tier

and three – tier levels of local government organizations (districts, regions) which actively cooperate in the realization of their responsibilities.

In terms of the model of the local government, our country has gone through a variety of models, especially in the area of "weak" and "strong" mayor in the mayor-council model, with the results recorded both with positive and the negative effects. The experiences of many developed countries favor the model of a "strong" mayor, which should be given a chance, but with some changes in their mutual relations and relationships (city council should elect the mayor and be the part of the team with mandatory regulations in terms of their education and work experience; Head of the city administration should have managerial and management education background, while Deputy mayor category should be eliminated). It seems that, in addition to legal and legalistic tendencies, the chance should be given even to the certain experimental models; commission model could be applied to small municipalities, while model of a strong mayor could be applied in municipalities of more than 10,000 inhabitants, and the model manager-council in the cities and the city of Belgrade of course.

Local electoral system showed some weaknesses in the last 20 years, almost since the introduction of the multiparty system, and that is the case equally for the majority and the proportional model. The ideal model of electoral system does not exist, but solutions can be found within the existing legislative framework. As the most significant weaknesses which are manifested in the past, we can recognize pronounced fragmentation of the party, voting for the closed blocked lists of submitters, undifferentiated threshold for coalitions, disproportion between the number of seats won and votes. The solution should be such that it can improve the functioning of the electoral system (the system of unblocked electoral lists, preferential voting, "demetropolization of aldermans' seats", "personalized proportional system", "stair" threshold).

Civil service merit system is at the very beginning of its development, which is caused by outdated legislation, and the lack of managerial approaches in the processes of evaluation, progress, setbacks, punishment, and in the receipt of service of new people also. The biggest weakness is manifested in the aspect of absence of objective criteria of what is measured in terms of evaluating the performance of employees. Therefore it is very important to introduce the system of evaluation of the performance

of employees that will allow us to establish standards, which is the long-term goal for Serbia at the moment. Significant improvement of services can be expected with further development of e-government, the use of which is currently at a more modest level, and the aim of which is to be the realization of citizens' requests electronically, from their homes.

Today, local financial system is far more decentralized than it was 10 years ago. Local government units have over 35% of revenues, which is at the level of the European average, but it is conditioned by the insufficient transfer funds from the state budget (the burden of the current economic crisis is most commonly, unfairly submitted to the local government level, opposed to the national level). The biggest weaknesses are manifested at the level of the public debt of local governments, but also through the aspect of irrational use of budgetary resources, primarily in salaries.

Strategic planning and management, public-private partnerships, and direct citizen participation are the products of the new public management and the changes that have occurred and continue to occur in the modern world. In the area of strategic planning the biggest problem lies in the lack of implementation of the document, and particular attention must be focused on the relationship between resources (financial, material, human), and goals. Field of public-private partnerships practically still is in the period of its infancy in our country, which is caused by the lack of appropriate legislation for a long period of time, and by the insufficient level of awareness and knowledge of local political partner of the advantages of this mechanism, a variety of modern management projects also. Lack of citizen participation, that is caused by a number of factors, must be changed parallel with changes of the laws in this area, and adopt and implement of a strategy for the area.

Sectoral local public policy (public utilities, local-economic development, education, health care, environmental protection, social welfare, cultural policy) should enable the provision of better and more efficient services for the citizens and they represent the practical aspects of carrying out any public policy through appropriate results and effects. However, due to the absence of appropriate legislation, the lack of strategy in certain sectors or their lack of application, lack of entrepreneurial culture and the inability of local elites, those services are currently at a low level. Therefore, it is important to use high quality solutions from experience of the other European countries

and to encourage the active participation and cooperation of all levels of government (central, provincial and local) and the public, private and NGO sectors.

Key words: public administration, local self-government, public services, model of local electoral system, model of local self-government organization, municipality (city) administration, local finances, sectoral local public policy.

Academic expertise: system of local self-government

Subject of specific academic interest: local self-government in Serbia

САДРЖАЈ

Увод.....	1
1. Јавна управа, државна управа, нови јавни менаџмент, јавна администрација.....	26
1.1 Појам управе и њен значај.....	26
1.2 Теоријски појам управе.....	26
1.3 Функционални појам управе.....	37
1.4 Организациони појам управе.....	42
1.5 Позитивно-правни појам управе.....	44
1.6 Јавна управа-дефиниције.....	47
1.7 Јавна администрација и нови јавни менаџмент.....	48
1.8 Закључно разматрање.....	70
2. Јавне политике и јавне услуге (одреднице и значај).....	72
2.1 Појам јавна политика.....	72
2.2 Јавна политика-теоријске одреднице.....	72
2.3 Компоненте процеса јавних политика.....	74
2.4 Принципи креирања јавних политика.....	76
2.5 Процес креирања јавних политика.....	78
2.6 Сектори јавних политика и јавне услуге.....	81
2.7 Инструменти јавних политика.....	83
2.8 Закључно разматрање.....	96
3. Појам и значај локалне демократије, децентрализације и локалне самоуправе.....	98
3.1 Локална демократија.....	98
3.1.1 Елементи локалне демократије.....	99
3.1.2 Услови развоја, фактори и функције локалних демократија.....	102
3.2 Децентрализација.....	107
3.2.1 Централизација-децентрализација (однос).....	108
3.2.2 Дефиниције децентрализације.....	109
3.2.3 Принцип супсидијарности.....	111
3.2.4 Типови децентрализације.....	113
3.3 Локална самоуправа.....	118
3.3.1 Повезаност са сродним феноменима и појмовима.....	118

3.3.2	Порекло локалне самоуправе.....	122
3.3.3	Дефиниције појма локалне самоуправе.....	124
3.4	Закључно разматрање.....	127
4.	Систем локалне самоуправе.....	129
4.1	Општи осврт на систем локалне самоуправе.....	129
4.2	Историјски развој локалне самоуправе у Србији.....	131
4.2.1	Народна самоуправа и аутономија до 1839. године...	132
4.2.2	Развој локалне самоуправе од 1839. до 1878. године у Кнежевини Србији.....	135
4.2.3	Локална самоуправа од стицања независности Србије (1878) па до 1918. године.....	138
4.2.4	Локална самоуправа у Краљевини СХС и Југославији.....	141
4.2.5	Локална самоуправа у ФНРЈ и СФРЈ (1945-1991).....	142
4.2.6	Локална самоуправа у СРЈ и Државној заједници Србија и Црна Гора.....	145
4.3	Систем локалне самоуправе-данас.....	148
4.3.1	Карактеристике система локалне самоуправе у Србији.....	151
4.3.1.1	<u>Једностепеност и монотипност</u>	151
4.3.1.2	<u>Особине општина и градова</u>	155
4.3.2	Надлежности локалних самоуправа.....	158
4.3.3	Финансирање локалне самоуправе.....	162
4.3.4	Органи јединица локалне самоуправе.....	167
4.3.4.1	<u>Скупштина општине (града)</u>	167
4.3.4.2	<u>Председник општине (градоначелник)</u>	170
4.3.4.3	<u>Општинско (Градско) веће</u>	172
4.3.4.4	<u>Општинска (Градска) управа</u>	174
4.3.5	Локални избори.....	175
4.3.6	Комунална полиција.....	179
4.3.7	Месна самоуправа.....	181
4.3.8	Непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе.....	183
4.3.9	Сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе.....	184
4.3.10	Својина јединица локалне самоуправе.....	186

4.3.11 Односи органа Републике, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе.....	189
4.3.12 Правна заштита јединица локалне самоуправе.....	192
4.4 Закључна разматрања.....	195
5. Аранжмани и облици јавног управљања у локалним самоуправама у Србији (стање и реформе).....	197
5.1 Општи осврт.....	197
5.2 Модели организације власти у локалним самоуправама....	197
5.2.1 Модели организације власти у локалним самоуправама у Србији од 1991-2007. године.....	200
5.2.2 Модел организације власти у локалним самоуправама данас.....	204
5.2.3 Могући правци реформи организације власти у јединицама локалне самоуправе.....	207
5.3 Локални изборни систем.....	216
5.3.1 Локални изборни системи у Европи и свету.....	218
5.3.2 Локални изборни системи у Србији од 1992-2008. године.....	224
5.3.3 Локални изборни систем данас.....	229
5.3.4 Могући модели изборног система.....	230
5.4 Функционисање и рад (општинских) градских управа.....	236
5.4.1 Број запослених у локалној администрацији.....	236
5.4.2 Професионална и образовна структура запослених...	249
5.4.3 Едукације и обуке запослених у градским (општинским) управама.....	251
5.4.4 Сарадња и тимски рад између унутрашњих организационих јединица.....	254
5.4.5 Праћење, оцењивање и награђивање рада запослених.....	256
5.4.6 Мерење и стандарди у раду запослених.....	259
5.4.7 Пријем у службу, покретљивост, кажњавање и отпуштање у општинским (градским) управама....	264
5.5 Електронска управа.....	272
5.5.1 Циљеви, начела и стубови развоја е-управе код нас..	276
5.5.2 Нивои квалитета испуњења е-услуга према грађанима.....	278

5.5.3	Практична примена е-управе у локалним самоуправама.....	278
5.5.4	Примери добре праксе е-управе у локалним самоуправама у Србији.....	283
5.5.5	Могућности за даља унапређења е-управе.....	287
5.6	Однос градских (општинских) управа са извршним органима власти и органима државне управе....	290
5.7	Закључна разматрања.....	293
6.	Локалне финансије.....	296
6.1	Буџетски систем Републике Србије.....	299
6.2	Локалне финансије у Европи и САД-у.....	312
6.3	Систем финансирања локалних самоуправа у Србији од 1990. до 2011. године.....	317
6.4	Могућности за даљу фискалну децентрализацију.....	335
6.5	Закључна разматрања.....	341
7.	Јавне услуге-темељ успешности локалних власти.....	343
7.1	Стратешко планирање и управљање.....	343
7.1.1	Модели стратешког планирања и управљања.....	345
7.1.2	Стратешко планирање и управљање у развијеним земљама света.....	348
7.1.3	Стратешко планирање и управљање у Србији (централни и локални ниво).....	349
7.2	Јавно-приватна партнерства.....	357
7.2.1	Модели приватно-јавних партнерстава.....	361
7.2.2	Искуства европских земаља у области јавно-приватних партнерстава.....	365
7.2.3	Јавно приватна партнерства у Србији.....	368
7.3	Непосредно учешће грађана на локалном нивоу.....	371
7.3.1	Модели грађанске партиципације.....	373
7.3.2	Непосредна партиципација грађана у Србији на локалном нивоу.....	375
7.4	Закључна разматрања.....	387
8.	Пружање јавних услуга у локалним самоуправама у Србији (стање и реформе).....	390
8.1	Комунални послови.....	391
8.1.1	Комуналне услуге у европским земљама.....	393

8.1.2	Комуналне услуге код нас (стање и могућности развоја).....	399
8.2	Локално економски развој.....	412
8.2.1	Историјски развој и различити приступи локално економског развоја.....	413
8.2.2	Локално економски развој у градовима света.....	417
8.2.3	Економске прилике у земљи.....	421
8.2.4	Стање у области локално економског развоја код нас.....	424
8.2.5	Могућности за даље унапређење локално економског развоја у Србији.....	438
8.3	Заштита животне средине.....	443
8.3.1	Заштита животне средине у локалним самоуправама у Европи.....	445
8.3.2	Заштита животне средине на локалном нивоу код нас (стање и могућности развоја).....	446
8.4	Социјална заштита.....	451
8.4.1	Социјална заштита на локалном нивоу у европским земљама и САД-у.....	453
8.4.2	Социјална заштита на локалном нивоу код нас (стање и могућности развоја).....	454
8.5	Примарна здравствена заштита.....	459
8.5.1	Примарна здравствена заштита у развијеним земљама света.....	461
8.5.2	Примарна здравствена заштита код нас (стање и могућности унапређења).....	462
8.6	Образовање.....	467
8.6.1	Образовање на локалном нивоу у европским земљама.....	469
8.6.2	Образовање на локалном нивоу у Србији (стање и могућности развоја).....	470
8.7	Културна политика.....	475
8.7.1	Културна политика на локалном нивоу у европским земљама.....	477
8.7.2	Културна политика на локалном нивоу код нас (стање и могућности развоја).....	478

8.8 Закључна разматрања.....	483
9. Закључак	485
Литература	494

РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У СРБИЈИ

УВОД

Предмет истраживања овог рада односи се на процесе развитка и јачања најнижег нивоа јавног управљања у Србији, односно локалног управљања, на све факторе који утичу на те процесе, као и на последице које настају под утицајем тих фактора. Разлог одабирања ове теме лежи у великом значају који локална самоуправа има у данашње време у савременим друштвеним токовима.

Друштво и човек су кроз историјске процесе били нераздвојни и једно без другога не могу одвојено. Људско друштво настало је са развојем материјалног света које је условљено природним и друштвеним развојем и због тога постоји подела на различите облике друштва: националне, класне, друштвене, професионалне, религиозне, културне и друге. Као први облици организовања људи, у почецима развоја људске историје, сматра се хорда која представља такав облик организовања који означава прелазак из животињске у људску скупину.

Чарлс Дарвин (Charles Darwin) овај прелазак означава као борбу за опстанак и прилагођавање човека условима живота, док Фридрих Енгелс (Friedrich Engels) сматра да се преображај из животињске у људску скупину десио стварањем оруђа за рад и да је основни чинилац преображаја управо људски рад.¹

Иако имају различит приступ, постиндустријски теоретичари се углавном слажу да историју човечанства карактеришу три велике епохе, при чему се најразвијенија друштва управо налазе на уласку у трећу етапу која представља нову, плуралистичку форму. Прва етапа развоја човечанства се везује за пољопривредну еру, коју Бел назива „преиндустријском“ или „природним светом“ означавајући је религијом као основним обликом идентитета. Основна занимања ове етапе су била пољопривреда, рибарство, шумарство и рударство, а рад се обављао снагом мишића, па је животни ритам био прилагођен ритму

¹ Данило Марковић, Општа социологија, Савремена администрација, Београд, 1999. стр. 189-191

годишњих доба, односно временским непогодама и ђудима природе. Тофлер ову фазу назива „првим таласом“, док Кан и Болдинг говоре о „првој великој транзицији“ из претпољопривредне епохе у пољопривредну.²

Друга етапа назива се „индустријском ером“ у којој начин производње постаје израда производа, а кључни привредни сектор постају преређивачка индустрија, грађевинарство и хемијска индустрија. Покретач производње постала је вештачка енергија која је заменила снагу људи и животиња (угаљ, нафта, електрична струја, гас, нуклеарна енергија), стратешки ресурс био је капитал, а производња постаје машинска.

„Индустријска ера“ започела је средином 18. века, дакле прошло је нешто више од 250. година од данашњег времена, а као иницијалне факторе будуће индустријске револуције Збигњев Бжежински (Zbigniew Brzezinski) види у проналаску компаса, барута и штампе још у XV веку.³ Међутим, ако би се посматрао период од појаве хорди и првобитних људских заједница онда је то ипак само мали делић времена у коме, несумњиво, долази до највећег интезитета и брзине друштвених промена.

Енглески социолог Ентони Гиденс (Anthony Giddens) сликовито сматра, да ако бисмо читав досадашњи људски период постојања представили као дан од 24 сата, онда су се модерна цивилизована друштва појавила тачно у 23.57 минута, а њихов развитак догодио се тек 23.59 минута и 30 секунди.⁴ Процес индустријализације започео је у Енглеској и кренуо је да се шири током целог европског континента, као и на друге континенте и то, пре свега, путем спољне трговине. Снагу људских мишића заменила је енергија, што је довело до повећања производње и продуктивности стандардизованих роба при чему је животни ритам био прилагођен часовнику и сатници. Пољопривреда, као најважнија грана „преиндустријске епохе“, постаје све више угрожена јер су машине замениле људску снагу, што се нарочито одразило на пораст сиромаштва сеоског и занатског становништва у градовима, на велике миграције људи (првенствено сеоског становништва) и насељавање области где су изграђене фабрике и рудници.

² Драган Суботић, Иновативни менаџмент у политици, ИПС, Београд, 2008, стр. 285

³ Драган Суботић, исто, стр. 287

⁴ Ентони Гиденс, Социологија, Економски факултет, Београд, 2005, стр. 44

Трећа епоха представља „постиндустријску епоху“ у којима покретач производње постају информације, стратешки ресурс представља знање, а доминантан начин производње чине услуге високог ступња, обрада и рециклажа материјала. У „постиндустријској ери“ значај добијају терцијарни (саобраћај, комуникације), квартарни (трговина, финансије, осигурање) и квинтарни сектор (здравство, истраживање, образовање, администрација), а највише се користи интелектуална технологија. Као почетак ове епохе узимају се педесете године XX века када је први пут број радника у администрацији у Сједињеним Америчким Државама премашио број радника у производњи што је представљало прелазак са производне на услужну привреду. Основне друштвене области у „постиндустријској епохи“ јесу технологија (нарочито систематски развој истраживања, затим електроника, кибернетика, оптика и полимери), култура (научно знање и образовање) и политика (директно одлучивање грађана кроз различите облике самоорганизовања и стварање таквих политичких односа који људе извлаче из стандардизације, концентрације и централизације енергије, моћи и новца).

Дакле, ову епоху карактерише несумњива експанзија нових технологија које добијају широку примену и укључују се у сам процес производње, као и институционализација истраживања и развоја (research and development) које је посредно довело до преласка у терцијарни привредни сектор и до великих промена у сфери знања и технологија. Ново, „постиндустријско“ друштво, назива се и „технократским“ (технологија и електроника) у којем се научно и техничко знање, поред тога што се утемељују у срж производног процеса, брзо шире и на све аспекте друштвених односа. Бжежински сматра да савремени функционални еквивалент компасу представља истраживање свемира, еквивалент баруту јесте нуклеарна фисија, а штампи је телевизија и сва остала средства масовног комуницирања.⁵ Ново доба донело је и промене у изворима и носиоцима моћи. Ако је у преиндустријском друштву то било земљиште, у индустријском биле су машине, у постиндустријском то је знање. Носилац моћи у преиндустријском друштву био је земљопоседник који је до извора моћи долазио наследством или

⁵ Zbigniew Brzezinski, *Between Two Ages: America's Role in the Technetronic Era*, Viking Press, 1970, стр. 34

освајањем, у индустријском је био индустријалац који је долазио до тога путем наследства или образовања, док у постиндустријском друштву доминирају научници и истраживачи који су до извора моћи дошли искључиво образовањем.

Међутим, научници и истраживачи не чине јединствену групу и чине сегменте различитих елита-војних, менаџерских и политичких. Дакле, питање управљања политичким поретком остало је отворено, при чему су постиндустријски теоретичари друштва још пре 40 година сматрали да би центри одлучивања морали уступити место децентрализованим формама политичког одлучивања јер се не могу децентрализовати само привредна делатност и средства јавног информисања, а да се из тога искључи владино одлучивање.

Према Белу, Турену и Тофлеру, прерасподелом одлучивања поједина питања би се превела и на међународне и локалне нивое, што ће се током 80-тих година XX века и догодити у земљама савременог света (Европској унији, САД-у, Аустралији, Новом Зеланду, Јапану). Алвин Тофлер (Alvin Toffler) ове три велике епохе назива „првим“, „другим“ и „трећим“ таласом.⁶

Друга половина 80-тих година прошлог века може се означити као почетак тзв. „четвртог таласа“ који је довео до постепеног преображаја из постиндустријског (информационог) у глобално друштво током 90-тих година XX века. Глобализација је изразито комплексан и вишедимензионалан феномен који прожима широк спектар природних и друштвених наука, попут медицине, права, културе, уметности, архитектуре, технологије, политике, итд. Један од главних узрока глобалног друштва јесу технолошке иновације које су довеле до драстичног смањивања времена и трошкова комуницирања.

Колико су трошкови комуницирања снижени говори у прилог чињеница да троминутни телефонски разговор између Лондона и Њујорка данас кошта око 40 центи, а да је током 1960. године коштао 60 долара или током 1970. године када је коштао 42 долара.⁷ Интернет, као важан аспект глобализације, омогућио је брзу и јефтину комуникацију људи са различитих крајева света, довео до глобализирања финансијског тржишта и могућности пребацивања високих сума новца за свега неколико секунди, а такође је допринео и рапидном смањењу

⁶ Милан Трипковић, Социологија, Футура, Нови Сад, 1995, стр. 164-188

⁷ Martin Wolf, Да ли ће националне државе преживети глобализацију, у раду: Глобализација-аргументи против, ed. Jerry Mander, Edvard Goldsmit, Clio, Београд, 2003, стр. 306

трошкова транспорта, нарочито у услужном сектору (базе података и software се шаљу у рекордно брзом року мереном у секундама). Енормни раст трговине довео је до либерализације економских политика савремених земаља што је такође један од узрочника стварања глобалног тржишта, а са тиме и глобалног друштва. Крај Хладног рата, рушење комунизма и пад тзв. „челичне завесе“ током 1989/90. године, такође се може сматрати једним од узрочника стварања глобалног друштва јер су се створили предуслови за остваривање олакшане комуникације и сарадње између земаља бивших „источних“ и „западних блокова“. Глобалне теме и проблеми, као што су заштита људских права, озонске рупе, миграције становништва, уништавање тропских шума и човекове околине, развој демократских институција у земљама света, довели су и до стварања интернационалних удружења и институција (Greenpeace, Amnesty International, итд) који су, засигурно, једни од важних узрочника глобализације.

Последице глобалних процеса испољиле су се кроз стварање технолошке базе која се заснива на електронским информационим системима, кроз формирање огромних транснационалних компанија које су подстакле стварање светског тржишта и светске поделе рада, као и експанзију масовних комуникација, пре свега телевизије и интернета који чине да информације постају глобални феномени и да свет постане позорница глобалних догађања. Убрзо је дошло и до снажних процеса масовног регионалног повезивања, што се није испољило само на примеру Европске уније, већ и код земаља Северне и Јужне Америке, Азијског басена. Глобализација је условила и стварање великог броја међународних политичких, економских и културних институција које преузимају све више ингеренција од самих држава, а међународно право све више задире у „државни суверенитет“ при чему се истиче супремација новог светског поретка и једне супер силе (САД) у односу на остале националне државе. Социјална динамика глобалних промена довела је до неједнаке расподеле моћи унутар светског друштва на развијена (САД, Канада, Аустралија, Јапан и ЕУ), средње развијена (бивше социјалистичке европске земље, тзв. „азијски тигрови“) и неразвијена друштва (већина земаља Азије, Африке и Јужне Америке), као и све већем јазу између богатих и сиромашних између и унутар самих земаља. „Четврти талас“, који је произашао из глобализације, као технологију користи компјутере и

роботе који имитирају рад човековог мозга и који суштину постојеће технолошке револуције проналазе у микроелектроници. Коришћење микроелектронике у потпуности мења однос између човека и машине на радном месту и мења човеков однос према радној делатности тако што човек постаје „монитор“ машине.

Кеничи Омае (Kenichi Omae) сматра да су одлике „света без граница“ комуникациони бум, стварање „култа знања“, незаустављива дигитализација и астрономски раст истраживања и развоја. Поред технолошке платформе, Омае истиче и значај лингвистичке платформе кроз доминацију енглеског и руског језика у савременој комуникацији, као и утицај интернета и Cable News Network на олакшану размену информација. Последњи „четврти талас“ довео је и до промена у пословној глобалној култури у којој људи са високим технолошким образовањем треба да негују и одређени стил живота, а бренд постаје платформа развоја сам за себе.⁸ Нова научно-технолошка револуција врши радикалне реформе у друштвеној подели рада, које се, према Питеру Дракеру (Peter Drucker) испољавају у скоро свим научним областима: информационој технологији (микроелектроника, микропроцесори, меморије, кола високог степена интеграције, рачунари за обраду знања и помоћи у одлучивању, рачунари за управљање током података и захтевима, рачунари за управљање сложеним технолошким процесима, правом и софтверским инжењерством; развој кабловских и сателитских дифузија), флексибилним производним снагама и роботици (интелигентни индустријски роботи, мобилни роботи, роботи за препознавање сцене и говора, развој програмских језика за роботе и њихово укључивање у флексибилне техничке линије), технологији нових материјала (познати и коришћени материјали као основа за добијање материјала виших квалитета, керамички материјали, нови савремени материјали-метали и легуре угљеника, оптичка влакна, полимерни и магнетни материјали), биотехнологији (биолошки активне супстанце за фармацеутску индустрију, производња хране, добијање нових сировина и енергије из биомасе, прерада примарних и секундарних пољопривредних производа), енергетској технологији (технологе примарне трансформације горива, рационалног коришћења енергије, коришћења

⁸ Kenichi Omae, *The Next Global Stage (Challenges and Opportunities in our Borderless)*, Wharton School Publishing, 2005, стр. 71

неконвенционалних извора енергије), ласерској технологији (обрада материјала и непосредних мерних ласерских техника које се користе у медицини, енергетици, хемији и комуникацијама), нуклеарној технологији (технологије нуклеарног горивног циклуса, нуклеарних енергетских постројења, истраживачких нуклеарних реактора, заштите од нуклеарног зрачења) и космичкој технологији.⁹

Све друштвене промене које потичу од преиндустријског, па до данас глобалног друштва, повезане су и са променама које су се одразиле и на државе. Уколико би се тражило у којим политичким облицима је функционисало преиндустријско друштво које почиње да се ствара са откривањем оруђа за рад, онда то представља изузетно дугачак временски период, који почиње са стварањем првих грчких градова државица (Атина, Спарта), Египатске цивилизације, Месопотамије и старог Кинеског царства, а који се завршава са Француском буржоарском револуцијом 1789. године. У том временском периоду који пролази кроз стари и нови век, људи су живели у различитим формама политичког организовања, у царствима, краљевствима, империјама, градовима-државама и у којима су преовлађивали различити облици уређења (непосредна демократија, аутократија, деспотија, тиранија, олигархија, итд). У великим империјама, краљевствима и царствима владање се заснивало на персоналној владавини цара, императора, краља, фараона. Земља, власт, па и људски животи у појединим политичким организацијама, третирали су се се као приватно власништво владара, које нарочито доминира кроз Стари век.

Средњи век утире промене које ће касније и довести до формирања првих модерних држава у којима су се стварали предуслови за настанак индустријског друштва. Строги феудални односи између племића (феудалаца) и кметова почињу све више да слабе са јачањем краљевских власти али и са експанзивним развојем пољоприведе, занатства и трговине крајем XV века. У том временском периоду формирају се обриси нове класе, буржоазије (трговаца и занатлија), којима су владари служили како би се изборили у економској и политичкој борби против ослабљеног племства. Увођење плаћене војске у систем ратовања и проналазак ватреног оружја додатно је ослабило утицај племства јер су се приходи владара

⁹ Peter Drucker, *Post-Capitalist Society*, Harper Collins, New York, 1993, стр.13-14

усперили на порезе од занатлија и трговаца, царине, експлоатацију рудника, у којима су путем монопола у потпуности доминирали.

Све те техничке, економске и друштвене промене (верске и грађанске ратове могла је само да заустави јака централизована власт) утицале су на стварање нових, модерних држава у земљама западне Европе током XVI века. Апсолутне монархије биле су једине у могућности да својим ауторитетом заштите постојећа људска, политичка и економска права и да изграде систем модерне друштвене евиденције и информисања без чега је функционисање управе и регулисања односа између грађана и власти, баш као и између самих грађана, у сложеном друштву постало немогуће. Као заједнички именоватељ апсолутистичких монархија јесте чиновнички апарат јер показује у практичном смислу да је могуће да заживи средњовековна идеја о моћној и стабилној држави која доноси и спроводи правила која важе за све и којом се влада из центра, на шта је посебно указивао Николо Макијавели. Ипак, XVII век доноси велике сукобе на територији данашње Немачке и Чешке, познатије као тридесетогодишњи рат (1618-1648) године, у којем су учествовале све западно-европске силе тога времена (Шпанија, Холандија, немачке кнежевине, Шведска, Француска). Сукоби се окончавају Вестфалским миром 1648. године, којим се постављају темељни принципи функционисања међународних односа: принцип суверенитета нација-држава и фундаментално право народа на самоопредељење; принцип правне једнакости међу државама; принцип обавезујућих међународних уговора међу државама и принцип немешања једне државе у унутрашња питања друге државе. Дакле, успостављен је систем који је поштовао људска права и био је базиран на међународном праву, а не на праву јачег да уређује међународне односе, а са увођењем принципа суверенитета ратови између земаља у Европи престаће да се воде због вере, већ ће се водити због државе. Током XVIII века наступа фаза тзв. просвећеног апсолутизма која истиче као главну идеју обавезу државе да обезбеди благостање својим грађанима и која се нарочито развила у Прусској, а нешто касније и у Француској. Да би се то благостање остварило неопходно је било „мешање“ државе у односе између појединаца и противно њиховој вољи, односно увођење полиције. Полицијска држава имала је за циљ да омогући одржавање мира и правне сигурности, развој културе и образовања, спровођење реформи у

привреди али истовремено је таква држава омогућавала богатима да у миру увећавају своје богатство. Краљ више није био апсолутни господар већ је постао први слуга државе, а сви послови које је обављао третирали су се као послови државе јер је од носиоца државе, краљ постао државни орган.

Настанак „индустријске ере“ је уследио после низа открића (парне машине, парне локомотиве, громобрана, пароброда, Морзеве азбуке, Брајовог писма, поштанских маркица) средином XVIII века. Постојећи владајући феудални систем у којем су племство и свештенство имали доминантну улогу био је практично на издисају јер се створила нова буржоарска класа састављена од занатлија, трговаца, сељака и индустријалаца, која није управљала државом. Кључне промене дешавају се са Француском буржоарском револуцијом (1789-1799) која је означила улазак „трећег сталежа“ у управљање државом, престанак феудалних и настанак капиталистичких односа, крај апсолутистичке монархије и настанак републике.

Нови облик политичког уређења почива на темељном принципу поделе власти на законодавну, извршну и судску, обликован од стране Шарла Монтескјеа (Charles Montesquieu), а који се одржао и до данашњих дана.¹⁰

Крај XVIII и читав XIX век обележило је схватање да је главни циљ државе обезбеђивање највеће могуће слободе за појединце. Тзв. „минимална држава“ идеал је класичних и неокласичних либерала који су то гледиште развијали на основу теорије друштвеног уговора. Вредност државе огледала се у њеној способности да ограничи људско понашање и тако спречи појединце да нарушавају права и слободе других. Према либералима, држава представља само заштитно тело чија је основна улога да обезбеди оквир мира и друштвеног реда у којем ће грађани живети како они мисле да је то најбоље за њих. Овај концепт подразумева неопходност постојања пет основних ресора државе (војске, дипломатије, правосуђа, финансија и полиције) који су тековина просвећеног апсолутизма, а све остале привредне, културне, моралне и социјалне одговорности припадају појединцу и цивилном друштву. Истакнути теоретичари класичног либерализма (Џереми Бентам, Џејмс Мил) сматрали су да држава има функцију да осигура неопходне услове за сваку индивидуу да на тржишту следи

¹⁰ Charles Montesquieu, *The Spirit of Laws*, Harper, New York, 1962, стр.28-45

сопствене интересе без политичког уплитања, да спроводи економске размене, размењује робу и рад и приватно присваја средства. Према њима, Влада треба да буде заснована на политичким механизмима одговорности и контроле (тајни избори и политичка утакмица) јер се на тај начин успоставља равнотежа права и моћи и ауторитета и слободе. Циљеви „минималистичке државе“ (издржавање људи, политичко-правна равноправност, изобиље и сигурност) могу се остварити само кроз интервентну функцију државе и сузбијање непослушности и девијације оних људи који угрожавају приватну својину и слободну тржишну размену. Концепт „минималистичка државе“ доживљава извесне промене током друге половине XIX века јер је дошло до стварања мишљења да циљ репрезентативне владе није само заштита приватне сфере грађана него и подстицање њихове активне партиципације и пуног развоја.

Кроз активну партиципацију грађана и учешће у избору представника у локалној самоуправи, судовима и јавном животу омогућује се подизање развојних капацитета личности (Џон Стјуарт Мил).¹¹ Средином XIX века на територији данашње Немачке настаје теоријски концепт „правне државе“ (Rechtsstaat) који је настао као реакција правних и политичких теоретичара (Роберт Вон Мол, Карл Шмит, Фридрих Јулиус Штал) на постојећу полицијску државу Пруске монархије. Овај модел прописивао је такав систем уређења друштвених односа којим се правним нормама које постоје у законима, уредбама, наредбама и правилницима, прописују правила и обрасци друштвеног понашања. Држава се у складу са тим одређује као организација са монополем физичке силе и принуде у којој је сваки поступак власти оправдан уколико је у складу са законом, а легалитет поступака власти обезбеђује се кроз правну норму која служи као средство. Као захтеви јавили су се и неопходност ограничавања државне власти законом, поштовање индивидуалних слобода и права, сигурности и једнакости грађана.¹²

Двадесете године XX века доносе нови државни концепт, тзв. „државу благостања“. Нови концепт свеобухватне социјалне правде, политике и развоја заснивао се на принципима да сваки грађанин има право на партиципацију у социјалној заштити и да му све социјалне услуге морају бити доступне, као и на

¹¹ Милан Матић, Милан Подунавац, Политички систем, Факултет политичких наука, Београд, 1997, стр. 296

¹² Franz Neumann, Демократска и ауторитативна држава, Напријед, Загреб, 1972, стр. 179-232

томе да индивидуа не сме бити у социјалном осигурању испод националног нивоа задовољења потреба, при чему је за тако нешто потребан социјални државни интервенционизам.

Концепт државног интервенционизма произишао је из фундаменталних погледа економисте Џона Мејнарда Кејнса (John Maynard Keynes), који бавећи се истраживањима обима националног дохотка и проблема запослености долази до закључка да капиталистичка привреда захтева интервенцију државе како би се обезбедила пуна запосленост фактора производње. То се нарочито испољило током 30-тих година прошлог века када је дошло до велике кризе капиталистичког система у САД-у и западноевропским земљама, која се испољила у виду масовне незапослености, пада производње и животног стандарда, прве велике хиперинфлације.¹³ Криза је предвладана снажном антидепресивном политиком Рузвелтовог „New Deal“ кроз велику експанзију новца, мање каматне стопе, државне расходе из зајмова, подизање и перманентно изједначавање људи у сфери потрошње, постепено изједначавање прихода и одржавање пуне запослености, прогресивни систем опорезивања грађана. Циљ „државе благостања“ био је да обезбеди висок квалитет живљења, пристојан степен социјалне сигурности и оптималан модел запослености.

Током 60-тих година уочавају се први симптоми друштвене и економске кризе држава благостања јер се показало да дугорочна интервенција државе заоштрава економске проблеме. Криза државе благостања била је увод у стварање постиндустријског друштва. Фридрих Фон Хајек (Friedrich von Hayek) истиче да држава не треба да се меша у сектор контроле цена који омогућава функционисање тржишта, баш као ни у редистрибуцију националног дохотка и систем прогресивног опорезивања који је у функцији развоја социјалне државе. Показало се и да је модел пуне запослености довео од бирократизације и етатизације привреде и друштва.¹⁴ У политичком смислу, како сматрају Семјуел Хантингтон (Samuel Huntington), Херберт Маркузе (Herbert Marcuse), Вилијам Нордхаус (William Nordhaus), Алф Нилс Кристијан Рос (Alf Niels Christian Ross) и Гај Питерс (Guy Peters), долази до преоптерећења државног апарата јер структуре

¹³ Социолошки лексикон, Савремена администрација, Београд, 1982, стр. 371-372

¹⁴ Friedrich von Hayek, *The Constitution of liberty*, University of Chicago Press, 1960, стр 35-52

створене за време кензијанске економије истицале су према држави све веће захтеве, интересе и потребе, а одговор државе био је усмерен на испуњавање захтева и смиривање тензија што је довело до губитка способности државе да ефективно усмерава и управља. Због постојања „трговине интересима“ дошло је и до разарања способности приватног сектора да производи друштвено богатство. Према Јиргену Хабермасу (Jurgen Habermas), постојеће промене довеле су и до кризе у формулисању рационалне и кохерентне политике и поверења у постојећи систем, који је ауторитарним мерама покушао да контролише захтеве.¹⁵ Држава благостања крајем 70-тих година XX века постала је недовољно ефикасна и функционална јер је подстицала зависност свих нивоа власти па и економских субјеката у друштву. Монополски положај који је држава имала омогућио јој је да произвољном редистрибуцијом и расподелом средстава из буџета изазове њихово нерационално трошење. Колико је држава у то време нарасла види се кроз величину државног буџета који је током 30-тих година износио до 11% БНП, а крајем 70-тих износио је 33% БНП у САД-у и преко 50% БНП у Француској, Немачкој и Италији. У својини државе била је имовина основних индустријских грана (производња угља, гаса, челика, електричне енергије), услужне делатности (комуналне услуге, снабдевање гасом, водом, енергијом, образовање), институције инфраструктуре (пошта, саобраћај). Држава је на себе у то време преузела веома обимне послове и задатке, где се истовремено јављала и као произвођач, давалац робе или услуга, али и потрошач, и то најчешће као посредник у набавци јавних добара и услуга из приватног сектора или је те набављене робе сама трошила. Широка лепеза механизма и инструмената са којима је држава благостања располагала утицала је на то да се направе разноврсни и компликовани аранжмани за производњу и плаћање добара и услуга. Правни систем успостављен у време државе благостања имао је форму хијерархије, јасно успостављених правила, процедура, чистих канала одговорности и командовања. Економски систем чинио је разноврстан систем мера и механизма државне интервенције и алокације тржишних вредности, који

¹⁵ Милан Матић, Милан Подунавац, исто, стр. 305

је зависио преваходно од типа економског система који је преовладавао у одређеној земљи.¹⁶

Према Роберу Бенету (Robert Bennett) постојала су три модела расподеле јавних добара и ресурса, у зависности од тога да ли је власт била централизована или децентрализована: централизовани (Француска, Британија, Шпанија), локализовани (Немачка, Сједињене Америчке Државе) и мешовити модел (Италија, Белгија, Холандија), који је чинио мешавину централних, државних и локалних овлашћења.¹⁷ Иако је држава благостања имала велика улагања у инфраструктурне пројекте, укључујући многе механизме за суштинско побољшање стандарда и квалитета живота грађана, проблем је представљао превелики монопол и доминација државе и власти у јавном сектору који јој је објективно омогућио мимоилажење тржишних законитости и критеријума у процесу обезбеђивања јавних услуга. Стално је растао трошак владиних услуга јер није било ограничења у расту пореза, а квалитет тих услуга био је на ниском нивоу, што је изазивало незадовољство јавности и грађана. Због неефикасности, неекономичности, некреативности и инертности државе благостања морало је да дође до промена у дотадашњем систему давања нижим нивоима управљања који се заснивао на додели средстава из буџета без обзира на реализоване резултате, ефекте, успех или несупех у раду.

Локалне власти које су током једне буџетске године успевале да уштеде новац и пренесу га у наредну годину биле су кажњаване мањим државним давањима јер су се показале „неуспешним“ у трошењу државног новца, а оне које су трошиле сва државна давања током једне године сматрале су се успешним. Овакво становиште довело је до тога да се неуспех локалних власти уствари награђује. Систем се показао као веома скуп и застарео јер није стално пратио активности, мерио квалитет, ефекте и цене услуга. Током 1980. године у САД је због недостатка увида, јасног прегледа свих владиних делатности и активности, као и недостатка координације, изгубљено око 300 милијарди долара.¹⁸ Нови економски и политички поредак који настаје крајем 70-тих година, заснован је на

¹⁶ Joseph Stiglitz, *The Economic Role of State*, Basil Blackwell, Cambridge, 1989, стр. 13-20

¹⁷ Robert Bennett, *Decentralization, Local government and Markets: Is There a Post-welfare Agenda in Planned and Market Economies?*, *Policy Studies Journal*, vol 18, no. 3 Spring, 1990, стр. 696-698

¹⁸ Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2002, стр. 13-15

основама приватне иницијативе и слободе и потреба да се тржиште прошири на нова подручја живота и да се држава лиши прекомерног утицаја у економске токове. Поред тога, задатак државе био је да се створи јака влада спремна да спроводи ред и законе али и да се синдикати и групе за притисак спрече да испоручују нереалне и прекомерне захтеве. У практичном смислу реформе су примењене и спроведене у САД и у Великој Британији.

Осамдесете године биле су кључне за настанак предузетничких држава, а са тим и предузетничких локалних власти. После пада и рушења комунизма у Европи, дошло је до убрзаног техничког и технолошког развоја који су узроковали интензивно кретање људи, робе и капитала, као и убрзани процес глобализације. Услед међусобног повезивања између различитих друштава, нација и култура, свет се све више приближио стварању глобалног друштва. Услед убрзаног развоја и глобализације, централна држава је постала преузак, а са друге стране и преширок амбијент за решавање многобројних, раније традиционалних питања. Питања као што су глобално загађење, свемирска истраживања и нуклеарна енергија, пренета су на наднационалне интеграције (Европска унија, Амерички регион). Промене које су захватиле националну државу односе се на губитак суверенитета, релативизацију државних граница, преношење надлежности са вишег на ниже нивое власти. У оваквим околностима и процесима, савремена држава одустаје од концепта “јаке” државе и монополског обезбеђивања јавних услуга. Нова, предузетничка држава уводи конкуренцију, приватизује јавне услуге, уводи стандарде квалитета услуга, мери степен задовољства грађана квалитетом пружених услуга, уводи јаван и транспарентан рад. Процеси реформи омогућили су да се најбоља и успешна решења из бизниса почињу примењивати у јавном сектору, као што су флексибилна организација и већа покретљивост према потребама тржишта ради обезбеђивања што бољег квалитета, ефикасности и ефективности пружања услуга и производње робе. Држава развија партнерске односе са свим нивоима власти, цивилним друштвом, јавним и приватним организацијама, са циљем да се сви активно укључе у креирање стратегија развоја и реализацију пројеката. Суштински, пред савременом државом и властима наметнуло је се питање како да се пронађу путеви за решавање нагомиланих проблема, шта треба да се ради да како би

услуге постале јефтиније, квалитетније и брже испоручене. У новом савременом добу најважније ресурсе модерног управљања заузимају информације и стручњаци који знају да их препознају, обраде и адекватно примене. Информације немају границе, долазе споља и из унутра, а истовремено су битан сегмент моћи и власти. Све ове промене довеле су до развијања модерног система управљања целином квалитета (Total Quality Management, TQM), који је преузет из приватног сектора и који се ослања на активну партиципацију запослених, обухвата све процесе рада, повратну реакцију клијената и проналажење механизма за побољшање квалитета услуга и рада.

Нови систем јавног управљања доживео је и практичну примену кроз различите моделе реформи који се могу груписати у три веће групе модела: вестминстерски (Велика Британија, Нови Зеланд), амерички (САД) и нордијски (Данска, Шведска, Финска) тип реформи. Наравно, реформе су извођене у већини западноевропских земљама, као и на Далеком истоку. Активност власти у погледу реформи биле су усмерене на приватизацију, тржишне механизме, децентрализацију, оријентацију на ефекте и резултате, промену организације рада и трансформацију бирократије, управљање реализацијом јавних политика и програма, примену информационих технологија, промене у систему јавних финансија и буџетској политици. Ефекти примене реформи били су различити. Најбоље резултате забележиле су Ирска, Холандија и Нови Зеланд, а највеће повећање трошкова јавног сервиса имале су Швајцарска, Јапан и Јужна Кореја.¹⁹

Промене које су се десиле на националном нивоу, рефлектовале су се и на локалну самоуправу. Национална држава постала је преширок оквир за решавање проблема грађана који се могу решити само кроз активну сарадњу и учешће локалне самоуправе, грађана, приватног и цивилног сектора на локалном нивоу. Важна социјална питања, у која спадају незапосленост, отварање нових радних места, креирање приватно-јавних партнерстава ради спровођења пројеката којим се решавају локални проблеми, привлачење капитала и подстицање економског развоја, пренета су на локалне власти. Реформа система наметнула је локалним властима да своје пословање заснивају на тржишним принципима, а

¹⁹ Donald F. Kettl, *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2000, стр. 34-55

редистрибуција средстава заснивала се на праћењу ефеката рада, на награђивању према успеху, корекцијама неуспеха и учењу на сопственим грешкама. Из оваквих односа доšlo је до нових, партнерских односа између централне и локалних власти који је довео до постепеног побољшања у ефикасности и квалитету пружених услуга. Промене су подстакле и развиле и конкуренцију између локалних власти са циљем да се привуку капитал и људски ресурси. Локалне власти у Сједињеним Америчким Државама и Европи почеле су да се понашају управо онако како су се понашале и централне власти које су кренуле у процес реформи јавног управљања који је довео до стварања предузетничке државе. Следећи економске принципе предузетничког управљања на државном нивоу, локалне заједнице постале су далеко активније у креирању амбијента који је привлачан за инвеститоре, као и у покретању бизниса, при чему су покренуле велики број пројеката са владиним, невладиним сектором и грађанима да би им обезбедиле бољи квалитет живота.

Промене које су захватиле локалне самоуправе у Европи добиле су и своје политичко утемељење кроз усвајање Европске повеље о локалној самоуправи у Стразбуру, 1985. године, од стране Конгреса локалних и регионалних власти, у којој је јасно одређено да локална самоуправа представља темељ демократски уређене Европе и важан интегративни фактор. Повеља је направила кључни искорак и дефинисала је суштинске принципе на којима се заснива модерно јавно управљање и аутономија локалних власти: демократски образовани органи за доношење одлука (локални избори, принцип поделе, равнотеже и контроле власти, транспарентан рад); располагање високим степеном аутономије у складу са својим одговорностима (подела надлежности, принцип субсидијаритета, обим одговорности); располагање са одговарајућим начинима да се реализују ове одговорности (модели организације власти, менаџмент, професионализам) и финансијска средства потребна за њихову реализацију (финансијска аутономија). Европском повељом о локалној самоуправи уведен је принцип субсидијаритета којим се регулишу односи између свих нивоа власти (општина, градова, округа, региона, централне власти) и који је успоставио односе “одоздо на горе”. Овај темељни принцип објединио је два основна принципа на којима су засновани системи локалне самоуправе на европском континенту: а) демократичност; б)

економичност и ефикасност. Демократичност подразумева да се одлуке о економском развоју, квалитету и цени услуга спуштају до грађана, уз охрабривање њиховог учешћа и партиципације. Економичност и ефикасност значе да се надлежности у реализацији одређених послова поверавају оном нивоу локалне власти који може најквалитетније, најефикасније и најјефтиније реализовати те послове.²⁰

Реформски процеси, уз снажан утицај глобализације, утицали су на улогу модерне државе током 90-тих година, као и у првој деценији XXI века. Демократске вредности данашњих држава су слобода формирања и придруживања организација, слобода изражавања, право гласања, доступност јавних послова, право политичких лидера на такмичење за подршку гласача, алтернативни извори информисања (ера интернета), слободни и поштени избори, легитимитет и легалитет државних институција. Савремено доба увело је и феномен „доброг управљања“ (good governance) државом, који укључује постојање консесуалне стратегије одрживог развоја једне државе, реалну владавину права, функционалну и слободну тржишну економију. Спровођење политика деетатизације, дебиروقратизације, деволуције, деконцентрације и децентрализације су такође обележја доброг владања у глобалном времену. Данашње функције држава су: одбрана, власничка права, заштита сиромашних, право и поредак, макроекономско управљање, јавно здравство, образовање, финансијска регулатива, редистрибутивна давања, осигурање незапослених, јачање тржишта, итд. Дошло је до преображаја државних форми и садржаја који постоје у модерним и савременим државама овог века, наспрам „нација држава“. Обим и снага државног капацитета доносе најбоље резултате у доброј владавини кроз ограничен обим државних функција са јаком институционалном ефикасношћу. Ипак, скептици глобалног друштва сматрају да глобална светска економија и глобална држава још увек не постоје и да владају правила националних држава, у којима данас долази до ренесансе национализма и националног идентитета, а да у економском смислу доминирају три водећа регионална центра у свету (Европа, Америка и пацифичка Азија) који подстичу даљи развој регионалних блокова. Скептици сматрају и да даље постоји

²⁰ Са предавања: Снежана Ђорђевић, Локална самоуправа на европском континенту (последипломске студије), Факултет политичких наука, Београд, 2007.

међународна заједница држава оличена кроз постојеће међународне организације формиране после II светског рата. За разлику од њих, глобалисти сматрају да данас постоје вишеслојна глобална власт и политика, као и глобално цивилно друштво, у којима доминира глобални информациони капитализам, транснационална економија и нова глобална подела рада. Улога савремених локалних власти у глобалном добу испољава се кроз преузимање развојних функција и инструмената глобалног друштва у којима се успостављају партнерски односи са државом и регионалним институцијама. Локалне самоуправе у Европи и САД-у стварају мрежу кооперација између себе и подстичу што тешњу сарадњу са циљем да се дође до позитивних резултата у раду. Истовремено, присутна је и конкуренција између истих, са циљем да се привуку потенцијални инвеститори, капитал и становници. Данашње време представља врхунац мобилизације капацитета локалних заједница у којима су постале веома активни развојни субјекти и у којима су направиле значајне измене у начину функционисања установа и организација које су у њиховој надлежности, у односу са другим нивоима власти, социјалним субјектима и грађанима.

Развој предузетничких држава и све промене које су се десиле на том пољу током 80-тих година, заобишле су Србију. Социјалистички самоуправни систем који је у то време функционисао у СФРЈ показао је низ слабости у политичком, економском, и уопште друштвеном смислу. Међутим, распад земље, крвави ратни сукоби, агресија НАТО пакта, санкције међународне заједнице и страховите економске последице од тога по Србију и њене грађане, спречиле су да се наметне питање реформе политичког и економског система на државном нивоу. Питање ових реформи отворено је тек после промене власти 2000. године. Политичке реформе односиле су се на утемељење правне државе и владавине права, враћање поверења грађана у политичке институције, гарантовање и заштиту људских права, деконцентрацију, децентрализацију, регионализацију, професионализацију. Суштински, стварање једне модерне, идеолошки неутралне, објективне, јефтине, рационалне и ефикасне државе. Реформа економског система подразумевала је спровођење приватизације, смањење државне интервенције и препуштање важних регулаторних тела тржишту. Нажалост, промене су започеле, нису још спроведене до краја, при чему ефекти великог броја реформи имају негативан предзнак.

Обим и снага државног капацитета у Србији одликује се са екстензивним обимом државним функција које имају слабу институционалну ефективност. Поред тога, изражено је одсуство стратегијске визије, несклоности ка суштинским променама и неприпремљеност за модернизацију организације државе, привреде и друштва. Транзиционо српско друштво већ 20-так година испољава неспособност утемељења сопственог самоодрживог пута које је условљено ограниченим и неконсолидованим државотворним и државоделатним искуством. И данас је доминантна филозофија статичности, нефлексибилности, затворености и неадаптибилности. Функционалност система је константно угрожена због неразумевања руководећих елита, неспособљености за решавање кризних ситуација и погрешном избору развојних приоритета. Изразито је изражена хегемонија политичких партија у целини јавног живота, као и пренаглашено јачање формалних, а нарочито неформалних прерогатива извршне власти.

Питањима реформе локалне самоуправе амбициозније се приступило после избора 2000. године. Отворени су процеси реформи локалних самоуправа увођењем једног броја нових института и органа, као и нових релација између њих, али је одређени број важних питања остао и даље нерешен, многе релације нису до краја дефинисане па због тога процеси имају транзициони карактер, што значи да ће бити потребне одређене промене у будућим законским решењима која се односе на функционисање система локалне самоуправе у Србији.

Уопште, питање локалне самоуправе је прилично комплексно и захтева мултидисциплинарни приступ и обухвата многе аспекте: политичке, економске, кадровске, организационе, структуралне. Обзиром да је систем локалне самоуправе веома развијен у европским земљама, као и у Сједињеним Америчким државама, неопходно је видети због чега у Србији постоје толики отпори од стране републичких и централних власти да се спроведе свеобухватна децентрализација, поготово ако се зна да највећу штету од тога имају управо општине и градови у Србији.

Циљ овог рада односи се на научно сазнање о предмету дисертације из кога се могу издвојити друштвени циљеви усмерени на теорију и праксу локалне самоуправе у Србији, свих облика децентрализације и локалне демократије.

Научни циљ представљају промишљања домета и перспектива развоја најнижег нивоа власти у Србији, уз анализу рада органа локалне самоуправе, њихових досадашњих резултата и ефеката који су постигнути. Важан сегмент научног циља представља и проучавање јавних услуга у локалним самоуправама у Србији, њихово тренутно стање, као и правци реформи и инструменти који су потребни да се примене како би степен испуњења услуга од стране локалних власти постао још виши.

Друштвени циљ рада садржан је у упознавању са системом локалне самоуправе у Србији, са неспровођењем процеса децентрализације који се веома лоше одражава на стабилност и квалитетан рад институција на локалном нивоу, на застој у локално-економском развоју, на недовољно развијеном систему пружања локалних услуга и на губитак квалитетних и образованих људских ресурса. Са јачањем локалних власти несумњиво ће доћи до развоја локалне демократије, аутономије и најнижег и најбитнијег нивоа власти којим се решавају проблеми и остварују интереси грађана Србије.

Дисертацију ће, поред увода и закључка, чинити осам поглавља. У првом поглављу биће изнета теоријска одређења јавне управе (у функционалном и организационом смислу) уз кратак осврт на одређене историјске приступе, концепције и концепте који су се развијали на европском и америчком континенту. Такође, представиће се и теоријске одреднице државне управе у Србији, који органи чине државну управу, принципи на којима се темељи рад управе и делатности. Развој јавне администрације и јавног менаџмента представљаће један сегмент првог дела у коме ће се изнети како је дошло до стварања нових савремених процеса у управљању, узрока који су довели до стварања *new public managementa*, као и последица, односно резултата до којих су довеле промене у системима управљања у свету.

У наредном, другом поглављу, представиће се теоријска одређења појма јавна политика, односно модели и теорије политике и јавних политика. Поред тога одредиће се базични принципи креирања јавних политика, инструменти и типови јавних политика, модел процеса јавних политика, као и значај који јавне политике имају. Као посебна целина биће обухваћене и јавне услуге, при чему ће се одредити шта су јавне услуге, са којим изазовима је се држава благаостања суочила

када су у питању реформе јавних услуга, који су у били предуслови реформи, као и ефекти. Такође, објасниће се и које врсте политичких инструмената постоје и каква су искуства са њиховим применама у Сједињеним Америчким Државама и Европи.

Треће поглавље биће посвећено локалној демократији, општим одредницама локалне самоуправе и дефинисању децентрализације. Сви ови друштвени феномени су повезани једни са другима. Поред општих одредница, навешће се и предуслови који се морају испунити како би се ови феномени остварили, а самим тим и да би једна локална заједница могла да ефикасно функционише, односно да адекватно одговори на изражене потребе својих грађана.

У наредном поглављу акценат ће бити стављен на уставни и законски оквир у коме функционишу локалне самоуправе у Србији, карактеристике система локалне самоуправе (монотипност, једноступеност, број, величина и статус јединица локалне самоуправе, нивои организације локалних власти, систем и типови локалних избора, однос између локалних и централних власти, сарадњу између локалних самоуправа, као и са невладиним сектором) .У овом делу обрадиће се и историјски развој локалне самоуправе у Србији.

У петом поглављу обрадиће се питања надлежности и начина организације локалних самоуправа у Србији, које врсте органа постоје градоначелник-председник општине, Скупштина града (општине), Градско (Општинско) Веће, Градска (Општинска) управа, начин избора и особине органа, њихови међусобни односи и релације и то кроз последња три Закона о локалној самоуправи.У овом поглављу посебан нагласак ће бити стављен на проучавање: образовних и професионалних структура у извршним и управним органима локалне самоуправе; унутрашњој организацији и систематизацији радних места; пријема, отпуштања или напредовања у професионалној каријери запослених; степена сарадње у самим органима и сарадњи између органа локалне самоуправе; тимског рада, праћења и оцењивања рада запослених (кроз систем кажњавања или награђивања); стручног усавршавања, обука и тренинга; стандарда, мерења, бенчмаркинга, праћења и вредновања рада запослених у органима локалних самоуправа. Сва ова анализа биће потребна како би се јасно утврдили правци

реформи локалних органа управљања. Као посебна целина целина обрадиће се и питање увођења електронске управе у органе локалних самоуправа (појам, принципи, циљеви, компоненте, фактори развоја; нивои квалитета испуњења услуга према грађанима; области деловања; практична примена Е-управе у Србији; даљи правци развоја Е-управе (“једњивени шалтер”, “систем 48 сати”, електронско вођење и обрада предмета), као и значај који она има.

Шесто поглавље биће посвећено питањима локалних финансија кроз постојећа законска решења; буџетима градова и општина (структури прихода и расхода) реформама система финансирања од 2001. године па до данас. Такође, истраживање ће бити усмерено и на квалитет и моделе расподеле средстава из буџета Србије. Важан сегмент научног истраживања представљаће и процес креирања и усвајања буџета општина и градова, кроз партнерство и сарадњу јавног, приватног и цивилног сектора, као и одређивање критеријума за повећање финансијске аутономије општина и градова.

У седмом делу анализираће се питања стратешког планирања и управљања, приватно- јавних партнерстава и укључивања грађана и цивилног сектора као суштинских фактора у унапређењу и поспешивању јавних услуга у локалним самоуправама у Србији. У истраживању пажња ће се усмерити на основне принципе и процесе на којима се темељи стратешко планирање и управљање, као и на значај доношења стратешких докумената. Што се тиче Србије, акценат истраживања када су у питању стратешки документи на локалном нивоу биће усмерен на постојање стратегија; врсте стратешких докумената (одрживи развој, локално-економски развој, социјална политика, локални еколошки акциони планови); ко су иницијатори и креатори стратегија; степен укључености грађана у процес доношења стратегија; постојање тимова за реализацију усвојених докумената; реализацију стратегија. Приватно-јавна партнерства, као скуп заједничких иницијатива јавног и приватног сектора у којима сваки субјект придоноси одређене ресурсе и учествује у планирању и одлучивању, такође представља важан услов за унапређење пословне климе и подизања услуга на неки виши ниво. У овој области одредиће се које су димензије приватно-јавних партнерстава, суштински и темељни принципи на којима почива овај облик аранжмана, корист од сарадње од оваквог облика партнерства, какве

врсте сарадње постоје у Европи, постојећа законска регулатива у Србији и могућности за даља унапређења. Укључивање грађана у процесе доношења одлука и вођење послова у локалној заједници представља један од главних постулата развоја локалне демократије. Овај сегмент истраживања биће усмерен на то колико су грађани Србије укључени у рад својих локалних заједница. Пажња ће се усмерити на то како грађани виде своју улогу у управљању у локалним самоуправама, а како локалне власти. Такође, неопходно је утврдити који су реформски процеси неопходни да се реализују и практично примене како би се развио партнерски однос између грађана и локалних власти (активно и континуирано информисање, консултовање, развитак установа грађанског друштва).

У последњем, осмом поглављу, истраживање ће се усмерити ка савременим процесима управљања и обезбеђивања јавних услуга локалне власти који добијају већи значај нарочито са кризом државе благостања, када од пасивног рецептора промена из ширег правног, политичког и економског окружења, постају носиоци тих промена, њихови подстрекачи и креатори. У пружање услуга спадају: комунални послови, култура, заштита животне средине, становање и урбанизам, примарна здравствена заштита и социјална заштита, предшколско образовање, локално економски развој. У овом поглављу анализираће се постојећа законска решења која карактеришу сваку од наведених области пружања услуга које су у надлежности локалних самоуправа, степен квалитета тих услуга, као и неопходне реформе које су потребне да се изврше, како кроз законска решења и њихову практичну примену, тако и кроз велики рад и ангажовање сва три сектора.

Користићу се следећим методама истраживања: студијом случаја, анализом садржаја докумената, класификацијом, компаративном методом, cost-benefit анализом, SWOT анализом, интервјуом.

Обзиром да се тема овог рада односи на реформу јавне управе и локалне самоуправе у Србији, основна метода која ће се користити јесте студија случаја. Систем локалне самоуправе у Србији представља посебан друштвени реалитет који се може идентификовати као целовита посебност, односно као један систем који постоји на европском континенту. Примена ове методе биће од великог

значаја због разноврсности свих институција, органа и услуга које они пружају јер разни обими и нивои сазнања о њима подразумевају разноврсне изворе, начине прикупљања и обраде података. Обзиром да је питање реформе јавне управе и локалне самоуправе у Србији веома актуелно, онда је то још један од разлога због чега ће се користити ова оперативна метода сакупљања података.

Метода класификације биће коришћена код разврставања система локалне самоуправе у Србији на саставне елементе класификације. Са компаративном методом служићу се у циљу поређења са другим системима локалних самоуправа у свету, желећи да на тај начин истакнем постигнуте резултате или решења која су донеле поједине земље како би унапредиле и модернизовале своје системе локалних самоуправа.

Најважнији извори података биће садржани у документима. Служићу се следећим врстама докумената: политичким (устав и закони); нормативним (прописи, одлуке, решења, статuti); информативним (средства јавног информисања), програмским (планови и програми установа, органа и организација); аналитичким (извештаји о раду); евиденционим (завршни рачуни буџета, финансијски извештаји о пословању установа).

Анализа садржаја докумената представља темељ на коме ће се заснивати овај рад и биће неопходна да би се у потпуности одговорило захтевима теме. Анализа рада институција и организација које су део система локалне самоуправе у Србији користиће се кроз цео рад.

У делу рада у којем ћу се бавити општим категоријама и феноменима из области правних и политичких наука користиће се метода анализе, којом се сложеније категорије разлажу на саставне компоненте и након елаборације, индукцијом ће се доћи до нових сазнања и закључака о битним појмовима о којима ће се говорити у уводним поглављима.

Обзиром на то да се испитује феномен реформе локалне самоуправе у Србији и могућности њене имплементације, онда ће се користити SWOT метода, како би се утврдиле све препреке, могућности, потенцијали, као и евентуалне нежељене последице које могу настати са практичном применом реформи. Такође, поред ове методе користиће се и cost-benefit анализа како би се утврдила рационалност спровођења реформи локалне самоуправе у Србији. Потребне

податке и информације добићу и путем интервјуа и разговора са представницима министарстава Републике Србије, локалних самоуправа у Србији, политичких партија, Сталне конференције градова и општина и осталих невладиних организација. Ову методу ћу користити због ограничености самих докумената, као и због истинитих и стручних исказа о садржају ставова, судова, закључака, сазнања и идеја ових испитаника о значајним питањима која се тичу функционисања система локалне самоуправе у Србији.

Овај научни рад допринеће питањима реформе локалне самоуправе у Србији, а у оквиру ње свих органа локалних самоуправа, локалних финансија и локалних услуга. Ова изузетно актуелна питања код нас нису још у довољној мери научно истражена, а велики број приступа, идеја, решења, стратегија и различитих модела реформи који су примењени у свету, отвара могућност за изузетно широко поље научног истраживања.

Научни допринос треба да буде доказ да ће нова и боља системска решења, као и сарадња локалних власти, централних власти и грађана, допринети томе да систем локалне самоуправе у Србији боље функционише него што је то до сада било. Разлози реформи које се морају спровести на локалном нивоу леже у окружењу, односно у објективним чиниоцима који су условили развитак предузетничких локалних власти у Европи и САД-у. Научно-друштвени допринос огледа се у анализи релеватних варијабли које су примењене у свету, при чему се може установити која би решења или модели локалног управљања доживели најпродуктивнију примену у Србији. Друштвени допринос ове дисертације добија на значају превасходно због чињенице да код нас још увек не постоји јасна стратегија нити модел за реформу система локалне самоуправе. Суштински, овај рад треба да допринесе објашњавању и појашњавању значаја реформе система локалне самоуправе у Србији како би се одредио могући будући правац реформи овог нивоа управљања, избегле грешке у истраживањима и направила добра теоријска основа за развој неког будућег модела реформе.

1. Јавна управа, државна управа, нови јавни менаџмент и јавна администрација (опште одреднице)

1.1 Појам управе и њен значај

Објашњавање појма управе је сложен процес који укључује одређење теоријског појма управе (различите правно-политичке, социо-технолошке и системско-социјално регулаторне концепције), функционалног појма (у материјалном и формалном смислу), организационог и позитивно-правног појма управе (у функционалном и организационом смислу).

Концептуално, управљање (управа), као комплексан и композитни појам обухвата најмање два основна значења: а) „управљање стварима“, односно обављање активности технолошке регулације радног процеса на основу специјализованог искуства и знања (нпр. индустријске производње) и б) „владање људима“, односно вршење ауторитативних активности на основу политичке власти и моћи (нпр. издавање заповести и вршење радњи принуде).²¹

1.2 Теоријски појам управе

Правно-политичке концепције сматрају да је развој управе у модерном смислу речи везан за настанак централистичких монархија, тј. периода просвећеног апсолутизма, у којем је друштвени развој обележен одређеним тенденцијама (раст друштвене густоће, сложеност деобе рада, раст количине информација, знања и података; повећање производње добара-роба и услуга; ширење круга легитимних и друштвено прихватљивих интереса).

Тенденције у развоју друштва одражавају се у тенденцијама развоја управе. Раст друштвене густоће преводи се у тежњу према расту управе. Све подробнија деоба рада у друштву указује се у тенденцији према диференцијацији управних послова и управних организација. Више информација и знања у

²¹ Стеван Лилић, Милан И. Марковић, Предраг Димитријевић, Наука о управљању са елементима правне информатике, Савремена администрација, Београд, 2001, стр. 6

друштву захтева све професионалнију управу. Ширење круга легитимно прихватљивих интереса делује и на хуманизацију односа управе према грађанима, као и односа унутар саме управе, посебно на ограничавање примене силе. А све већа производња, односно производност, омогућују и олакшавају развој управе у складу са свим тенденцијама.²² У политичком смислу, релативно неиздиференцирана структура апсолутистичких монархија и устаљени принципи владара („држава то сам ја“) изникли су доктрину о подели власти (управну, извршну и судску) која се остварује кроз револуције крајем XVIII века у САД-у и земљама Европе, на коме данас почивају савремени правни и политички системи власти. Модерне концепције о принципу поделе власти развили су Џон Лок (John Lock) и Шарл Монтескје (Charles Montesquieu) у својим научним делима „Две расправе о влади“ и „О духу закона“, у којима истичу да је слобода немогућа уколико се законодавна и управна власт сједине у рукама једног органа или човека пошто у правном смислу нико не може бити ограничен својом властитом вољом него туђом вољом. Суштински, револуционарне тековине изникле су потребу разликовања управљања од владања, као и потребу да се принцип „владања људима“ замени принципом „управљања стварима“. Развој концепта правне државе од средине XIX века, који је еволуирао од становишта да је поступак власти оправдан самим тим што је легалан, ка становишту да оправданост сваког поступка или акта државе мора да се цени на основу његове садржине, а не само због тога што га је спровела држава или неки њен орган, утицала је и на однос према управи.

У односу на управу, то значи да и делатност управе не постаје легитимна (оправдана) самим тим што је управа врши на легалан начин. Из тих разлога, данас се сматра да концепт легалитета управне власти мора уступити место концепту легитимитета (оправданости) управног деловања. У том смислу управа престаје бити само слушкиња унапред постављеног правног поретка и постаје покретач друштвених токова, у којима заузима значајно, ако не и најзначајније место.²³

²² Еуген Пусић, Наука о управи, XII измијењено и допуњено издање, Школска књига, Загреб, 2002, стр. 72

²³ Serge Alain Mescheriakoff, The Vagaries of Administrative Legitimacy, *International Review of Administrative Science*, vol 56, no. 2, 1990, стр. 309

У другој половини XIX века у Немачкој је развијен „државно-правни модел управе“ који се заснивао на становишту да је управа део државног апарата чији је основни задатак да врши управну власт. Дакле, управна функција сматрана је посебном функцијом државне власти. Творац овог модела био је Георг Јелинек (Georg Jellinek). Концепт државне управе нарочито долази до изражаја током 30-тих и 40-тих година XX века у Совјетском савезу по коме је држава схваћена као организација владајуће класе која путем монопола физичке силе штити класне интересе, а вршење управе је усмерено на прикупљање пореза, политичку репресију, управљање војском, заштиту друштвеног поретка и безбедности.²⁴ Слободан Јовановић је почетком прошлог века заступао размишљање да се држава не може свести само на организацију која примењује физичку силу јер то онда значи да она држава која има велику силу има исто толика и права. Право јачег не може да докаже претварање голе силе у право.²⁵

Насупрот „државном“ и „класном“ моделу управе, модели управе који данас преовлађују у развијеним земљама (посебно европским), произилазе из концепције социјалне функције државе и управе и њихове улоге у остваривању опште друштвене добробити (*bono publico*). Концепт социјалне функције, односно друштвене улоге управе, полази од тога да се вршење управних активности државе не може свести искључиво на вршење државне власти (у смислу издавања заповести и вршења радњи принуде према својим поданицима), већ да вршење управних активности, пре свега, подразумева вршење јавних служби, као активности којима се стварају и обезбеђују услови који су неопходни грађанима за њихов свакодневни живот и рад и који доприносе општем развоју и напретку друштва као целине.²⁶ Ово становиште развио је француски правник Leon Duguit (Леон Диги) почетком XX века, који је сматрао да се државна управна власт трансформише у јавне службе које су претече данашних, савремених сектора јавних политика и јавних услуга (образовање, здравствена заштита, социјална заштита, привредни развој, научна истраживања, заштита природе) и да је улога

²⁴ Hugh Collins, *Marxism and Law*, Oxford, 1982, стр. 52-72

²⁵ Слободан Јовановић, *Основи правне теорије о држави*, Београд, 1914, стр. 24-25

²⁶ Стеван Лилић, *Управно право и Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012, стр. 32

државе, пре свега, да обезбеди услове за развој јавних служби како би се омогућио свеобухватан напредак друштва.²⁷

Социо-технолошке концепције полазе од становишта да управна делатност није искључиво у надлежности државних власти већ да је својствена свим облицима организованог рада, па и организацијама и компанијама у власништву приватног сектора.

Претече овог становишта могу се пронаћи још у касном средњем веку када је дошло до развоја тзв. „правне прагматике“ коју чине бројне управне технике, искуства и методе прагматског карактера. Средњовековни представници правца управне технике, који су се називали камералистима, бележили су све послове које су обављали краљевски и царски чиновници и на основу тих искустава стварали уџбенике и практикуме из којих су учили нови, лојални, владареви чиновници. Уџбеници су садржавали практичне примере како треба да се „добро управља“.

У модерна времена, камерални правац развио је Лоренц Фон Штајн (Lorenz von Stein) који је нагласак у својим истраживањима ставио на описивање различитих грана управе методом дескрипције, као и на организационо техничка питања и циљеве управе. За Штајна, држава је личност, и као таква носилац права и обавеза, а управа је збиљски државни живот, у коме је присутна бесконачност, вечито кретање.²⁸

Савремене социо-технолошке концепције развијају се у првој половини XX века као реакција на проблеме управљања који су се појавили у сложеним индустријским и економским системима.

То је било време у коме феномен управљања, његових разнородних и разноврсних сегмената, није третиран у контексту глобалне заједнице, друштва, већ преваходно у односу на микроорганизације, локални план. При томе функције управљања, основне и изведене, нису биле консеквентно подељене. Власници средстава за производњу су истовремено извршиоци читавог низа функција, стратешких и оперативних, везаних за рад и одлучивање, односе међу

²⁷ Леон Диги, Преображаја јавног права, Београд, 1929, стр. 25-32

²⁸ Милан Петровић, Наука о управљању као претпоставка управне политике, Правни факултет Ниш-Центар за публикације, Ниш, 2006, стр. 30

људима поводом рада и одлучивања и релација према окружењу.²⁹ Нова истраживања развијала су се на становишту да свака радна операција у организацији има једну теоријски одредиву тачку (технички оптимум) која изражава однос између уложених средстава, времена и рада са једне стране, и најбољег резултата, односно највећег ефекта, са друге стране. На основу тог полазишта развијена је концепција о тзв. „научној организацији рада“ која проблем управљања види кроз решавање организационих питања. Најзначајнији представници овог правца су Фредерик Тејлор (Frederick Taylor), Анри Фајол (Henry Fayol), Лундал Арвик (Lyndall Urwick), Лутер Галик (Luther Gulick), Мери Паркер Фалет (Mary Parker Fallet), итд.

Фредерик Тејлор сматра да је главни циљ руковођења обезбеђивање максималног просперитета послодавца (развој свих аспеката компаније или фирме док се не достигне перманентни просперитет), уз максимални просперитет запослених (развој до тог степена на коме ће бити у стању да ефикасно раде и најсложеније послове). Узајамна зависност послодавца и запослених навела је Тејлора на истраживање узрока антагонизама и неефикасности у раду.³⁰

У тражењу одговора он предлаже три могућа узрока: прво, погрешно уверење радника да ће свако повећање производње неизбежно довести до незапослености; друго, неодговарајући систем управљања који изазива потребу сваког радника да ограничи своју продуктивност како би заштитио сопствене интересе и треће, неефикасни и несистематски методи рада којима се расипају напори запослених. Историјске заслуге Фредерика Тејлора јесу у поставци 4 основна принципа руковођења: развој правне науке о раду (шта значи поштено одрађен радни дан, какве су могућности руководиоца да коригују мане својих радника и да радници знају шта се од њих очекује); научна селекција и прогресивни развој радника (развијање склоности радника од стране послодавца да постану првокласни радници); потреба научног обучавања руководиоца и радника; непрестана и тесна сарадња између руководства и особља.³¹

²⁹ Sydney Pollard, *The genesis of modern management: a Study of the Industrial Revolution in Great Britain*, Cambridge, Harvard University Press, 1965, стр. 63

³⁰ Frederick Taylor, *Scientific Management*, Harper and Row, 1947, стр. 42-63

³¹ Мијат Дамјановић, *Менаџерска револуција, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990, стр. 43*

За разлику од њега, Анри Фајол је веровао у јединствену теорију управљања, теорију начела која се могу применити у свакој врсти организације без обзира каквом се делатношћу бави. Сматрајући управљање процесом, он је, супротно дотад преовлађујућој пракси да се за менаџере одабирају стручњаци из подручја којим треба управљати, тврдио како нема разлике управља ли менаџер рудником или пуковнијом, односно ради ли у индустрији или у државном уреду.³² Целокупну делатност у сваком индустријском подухвату сврстао је у шест класа: техничку, комерцијалну, финансијску (капитализација), финансијско извештавање, сигурност (имовине и људи) и делатност управљања. Делатност управљања допуњује све остале делатности, а састоји се од: предвиђања и планирања, организовања, наређивања, координирања и надзора.³³

Лутер Галик је сматрао да је подела рада основа сваке организације и заправо разлог постојања организација, при чему је радио на разради критеријума за поделу рада, као што су: циљ, основни задатак организације, процес који се примењује, корисници и територија. Радећи заједно са Фајолом, њих двојица су изградили теорију департаментализације која се сматра теоријом административног управљања. Галик је донекле изменио елементе који улазе који улазе у делатност управљања. Увео је крилатицу POSDCORB за следеће делатности: планирање, организацију, кадровску политику, усмеравање, координирање, извештавање и финансирање. Тако је Фајолово наређивање заменио усмеравањем, сузио контролу на буџетску димензију контроле, додао кадровску политику и извештавање као посебан елемент управљања.³⁴ Његов савременик и сарадник, Лундал Арвик, своја истраживања је усмерио на проналажење универзалних карактеристика управљања и администрирања, а груписање многоструких функција извршних органа сматрао је условом без кога се не може сагледати круг компетенција извршног органа, нити се могу повући јасне дистинктивне разлике према судским и управним органима. Важан аспект

³² Инге Перко Шепаровић, Изазови јавног менаџмента-дилеме јавне управе, Голден маркетинг-Техничкакњига, Загреб, 2006, стр. 25

³³ Henry Fayol, *General and Industrial Management*, Pitman, London, 1949, стр. 3

³⁴ Luther Gullick, Lyndall Urwick, *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York, 1937, стр. 13

Арвиковог учења лежи и у разликовању групног и индивидуалног делања, како би се омогућило веродостојно разликовање ауторитета и одговорности.³⁵

За развој социјално-технолошких концепција несумњив значај је имао Макс Вебер (Max Weber) са својом теоријом идеалне организације која је била ослоњена на социјалне, економске и политичке карактеристике свога времена, при чему рационализација представља основну вредност друштва.

Тај процес рационализације најуспешније остварује бирократска организација, односно бирократски начин управљања организацијом, заснован на рационалним начелима која одређују целину организацијске структуре и процеса. Основ рационалности оваквог облика управљања темељи се на техничком знању, а смисао његове функционалности доказује се кроз оптималну ефикасност.³⁶ Бирократска организација темељила се на високом степену специјализације, хијерахијској структури ауторитета, безличности односа између чланова организације, разликовању приватних од службених прихода и имовине. Вебер овакав вид организације везује за административни апарат којим се омогућује постизање највећег степена ефикасности учинка и рационална контрола над понашањем и делањем људи окупљених у процесу рада, а надмоћност овог облика организације исказује се кроз њену постојаност, прецизност, дисциплину, строгост, стабилност. Развио је три типа ауторитета легитимне власти: рационално-легални (заснован на праву појединих људи да издају наређења), традиционални (уверење у светост древних традиција и добијање легитимацијског статуса из те светости) и харизматски (почива на преданости, посебности, изузетној светости или хероизму појединца).

Критичка мисао Веберовог становиштва углавном је усмерена на дисфункционалност саставних елемената организације. Тако, специјализација по себи не доноси само предности јер увећава и могућности конфликтних ситуација између специјализованих јединица, отежава њихову међусобну комуникацију и подстиче повлачење, изолацију. Бирократска правила понашања уместо да остану

³⁵ Lyndall Urwick, *Scientific Principles of organization*, New York, American Management Association, 1938, стр.32

³⁶ Макс Вебер, *Привреда и друштво*, Том I, Просвета, Београд 1976, стр.10

средства постају циљеви, а њена унутрашња хијерархијска структура може постати сметња испуњавању циљева целине.³⁷

Ипак, протагонисти социо-технолошке концепције (класичне школе) нису значајније допринели разрешењу проблема организације и управљања глобалним друштвом јер је њихова пажња била усмерена ка појединим организацијама, њиховим структурама, људским потенцијалима и унутрашњој подели рада и улога, а не на друштвени тоталитет. Поред тога, ова теоријска концепција занемаривала је људе са својим различитим психолошким карактеристикама и друштво које постоји као социјално окружење једне организације. „Психолошка критика“ указује на то да социо-технолошки концепт занемарује мотиве, реаговања и понашања појединаца који ступају у међуљудске односе. Управо је ова идеја изнедрила ново полазиште, тзв. школу међуљудских односа, чији су утемељивачи били Елтон Мејо (Elton Mayo), Честер Бернард (Chester Barnard) Курт Левин (Kurt Lewin), Џорџ Хоменс (George Homens), Мери Паркер Фалет, итд. Њихово учење засновано је бихевиористичкој науци коју је развио Емил Диркем (Emile Durkheim).³⁸ Они су сматрали да су у стању да превазиђу и унапреде здраворазумске солуције коришћењем развијених техника прикупљања података (лабораторијско експериментисање, анкете путем упитника и интервјуа и посматрање учесника).

Основни закључци школе међуљудских односа су: ниво производње не зависи од физиолошких капацитета, већ од норми које су усвојене од радника удружених у неформалне групе; неекономске награде су важније од економских јер радници који производе више или знатно мање од других радника губе њихово поштовање и љубав, као и осећај солидарности; радници у производњи реагују и понашају се не као појединци него као припадници људских група.³⁹ Вероватно највећи допринос ове школе јесте разликовање две врсте руковођења (формалног и неформалног). Формално руковођење постоји у свакој организацији и на различитим нивоима, а неформално је изнедрило лидере, вође људских група који утичу на понашање других на основу ауторитета који им група признаје. Утицај

³⁷ Nicos Mouzelis, *Organization and bureaucracy-an analysis of modern theoris*, London, Routledge and Kegan Paul, 1975, стр. 26

³⁸ Мијат Дамјановић, исто, стр. 51-58

³⁹ Kurt Lewin, *Group Decision and Social Change*, Swanson, Newcomb, Haptley, Readings in Social Psychology, New York, 1952, стр. 472

школе на данашње прилике је изузетно велики и огледа се пре свега у промени начина индустријске производње и у променама у односу између руководилаца и радника у организацији. Иако је бихевиористичка школа учинила корак на превазилажењу схватања организације као техничко-економског система, ипак није успела да организацију објасни као друштвени систем. Организација није схваћена као комплексан тоталитет, при чему је запостављена и димензија њеног окружења, а такође је изражена недовољна артикулација приступа мултидимензионалној природи односа између организација и институција. Управо ови недостаци постали су атрактивни за истраживаче тзв. школе опште теорије система.

Модерни теоријски појам управе настаје захваљујући методолошким и научно истраживачким достигнућима опште теорије система полазећи од становишта да је управа сложени управни систем људске сарадње за **социјалну (друштвену) регулацију** који је довео и до развоја овог теоријског концепта. Под системом се најчешће подразумева скуп међусобно зависних делова који чине целину, доприносе јој и од ње добијају и који је уз то међузависан у односу на шире окружење. Међузависност и интеракција подсистема су важне за опстанак целовитог система. Опште карактеристике система су: подсистеми, улази (input), дејство (операције), излази (output), границе, резултати активности (feedback), окружење, функције, синергизам (холизам) и еквивалентност.⁴⁰ Систем људске сарадње подразумева постојање различитих облика понашања људи ради успостављања њихових међусобних односа у процесу рада, који треба да доведу до остваривања неког ефекта (производња, културни развој, заштита околине, унапређење здравствене и социјалне политике).

Концепт социјалне регулације произилази из околности да људи у друштву остварују своје интересе како у односима међусобне сарадње, тако и у међусобним сукобима. Међусобна конкуренција појединаца и друштвених група за релативно оскудна материјална добра испољава се било као доминација (када се интереси једних остварују на рачун других), било као компромис (када се интереси остварују само једним делом и никада у потпуности). У том смислу, концепт социјалне регулације полази од становишта да управни систем, као

⁴⁰ Niklas Luhmann, Теорија система-сврховитост и рационалност, Глобус, Загреб, 1981, стр. 4-11

систем људске сарадње, има за циљ неутралисање контингентности, тј. негативних ефеката неизвесности који произилазе из могућег нелегитимног понашања других људи у друштвеној интеракцији.⁴¹

Системски приступ, који су у друштвеним наукама највише развили Никлас Луман (Niklas Luhmann), Дејвид Истон (David Easton), Талкот Парсонс (Talcott Parsons) и Кенет Болдинг (Kenneth Boulding), полази од становишта да целина настаје као интеракција делова целине међу собом и да целина има посебну вредност у односу на вредност збира његових делова. Овај модел своју експанзију доживљава нарочито 50-тих и 60-тих година прошлог века. Поузданије разумевање системског приступа пружила је подела система на затворене (карактерише их одсуство пријема улаза изван система, као и диструбија излаза према спољној средини) и отворене (размењују улазе и излазе са својим ужим и ширим окружењем).⁴²

Ослоњена на концепцију отвореног система, општа теорија система тумачећи својства друштвених система који се састоје од читавог низа блокова организација, искристалисала је следеће његове карактеристике: постојање међузависности свих његових делова или елемената, при чему је целина објективно виши квалитативни ентитет, него једноставан збир делова. Подсистем не може бити схваћен без разумевања целине система, као и граничних односа према другим системима, док су њихови међуодноси по свом карактеру хијерархијски. Отворени системи су променљиве и адаптилне природе, са тенденцијским процесима раста и распада.⁴³ Због тога целина има карактер система у којем постоји међусобно дејство његових делова и који је изложен утицајима свог окружења. Систем је, дакле, у сталној динамичкој интеракцији са својим окружењем како би се прилагодио и осигурао свој опстанак.⁴⁴ Овај теоријски концепт ипак није нашао већи практичну примену јер је реалност ипак показивала разлике између теорије и праксе због све динамичнијег увећања обима, броја, врсте и сложености организација уз све очигледније убрзање

⁴¹ Еуген Пусић, Друштвена регулација, Глобус, Загреб, 2005, стр. 345

⁴² Мијат Дамјановић, исто, стр. 95

⁴³ Howard Carlisle, Management: concepts and situations, SRA, Chicago, Palo Alto, Toronto, 1976, стр. 42

⁴⁴ Мирослав Печујлић, Методологија друштвених наука, Савремена администрација, Београд, 1982, стр. 46

промена у микро и макро системима (друштвеним, економским, политичким и технолошким). Сложени системи, као што је управа, у теоријском смислу захтевају системски приступ и у томе је њихов велики значај.

Кибернетска моделистика такође се развија током 50-тих и 60-тих година XX века и заснована је пре свега на математичким моделима управљања и организовања сложених система уз помоћ достигнућа из информационе технологије. Утемељивач овог правца је Норберт Винер (Norbert Wiener), који је питањима управе пришао преваходно са аспекта улоге информација које оне имају у регулисању система. Према њему, сваки модел се састоји од два подсистема: оног који управља и оног којим се управља. Информације представљају суштину управљања и могу бити директне (оне које иду од управљачког ка оном којим се управља) и повратне (које иду у супротном правцу и користе остварене резултате за будуће корекције у активностима система). Друштво се може разумети само путем проучавања порука и средстава комуникација којим располаже, и да ће у будућности развој порука и средстава комуникација, порука између човека и машина, машина и човека, као и између машине и машине, неизбежно играти све значајнију улогу.⁴⁵

За развој кибернетског модела управе важно је име Лисјена Мела (Lucien Mehl) који је сматрао да организације и државе представљају сложене и комплексне системе које се образују ради постизања одређених циљева (финалитета). Кибернетски модел државе схваћен као социјални систем са циљем разликује одређене нивое активности система: ниво регулаторских активности (легислативне функције-доношење закона), селекторских активности (егзекутивне функције-доношење подзаконских аката), трансдукторских активности (управне функције-непосредно извршење закона), ефекторских активности (фактичко остварење закона-људске радње) и контролних активности (судске функције-доношење судских аката).⁴⁶

Посебан допринос кибернетске моделистике у одређивању теоријског појма управе огледа се у садржинском одређивању управних активности као активности „трансдукторског карактера“ којима се општи циљеви система

⁴⁵ Норберт Винер, Кибернетика и друштво, Нолит, Београд, 1964, стр. 30-31

⁴⁶ Еуген Пусић, Проблеми управљања, Напријед, Загреб, 1971, стр. 115-180

спроводе у непосредно извршење. У том смислу, доношење управних аката од стране органа управе и других овлашћених субјеката била би типична трансдукторска активност којом се општи циљ (утврђен у закону) спроводи у реализацију ради постизања одговарајућег ефекта (понашање људи).⁴⁷

Теорија социјалне регулације настаје крајем XIX и почетком XX века у време општег привредног и друштвеног развоја који се одразио и на ширење послова управе (здравство, школство, саобраћај, комунални послови). Принципи и технологија управљања државом и привредом све више постају слични и уместо дотадашњег концепта државно-правне управе развија се циљно-рационални концепт модерне управне организације. Становиште овог концепта полази од тога да се великим управним системима (државне управе, компаније, здравствене службе) може управљати само према утврђеним правилима чији делатност обављају професионални и деполитизовани службеници управе. Овај модел развио је и идеју о двострукој улози државе: инструмент за вршење политичке власти („управа као власт“) и организација за вршење јавних служби („управа као служба“). Улога државе и управе јесте да се обезбеди благостање друштва, а то може да се оствари само ако управа постане социјални регулатор друштвених процеса. За тако нешто управа је кадра јер има велики потенцијал у људима, знању и материјалним ресурсима. Значај овог концепта јесте у томе што је настала идеја да се опште благостање друштва може реализовати само кроз остваривање јавних интереса који су изнад појединачних интереса. Појединци у демократским државама свој индивидуални интерес управо остварују кроз реализовање јавних интереса, а јавни интереси се остварују обављањем јавних служби.

1.3 Функционални појам управе

Да би се олакшало разумевање функционалног појма управе потребно је направити разлику између тзв. функционалног појма управе (управна делатност) и тзв. организационог појма (управна организација). Функционално становиште

⁴⁷ Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан Марковић, Управно право, Савремена администрација, Београд, 2004, стр. 20-21

полази од тога да је управа посебна (управна) делатност, односно рационална активност људи који своје индивидуалне и заједничке потребе задовољавају организованим радом већег броја људи. Организационо становиште одређује управу као посебну организацију (систем организационих целина) у оквиру сложене организационе структуре државе чији се послови односе на обављање управних активности. И сама управа се састоји од великог броја разноврсних органа и организационих облика који између себе успостављају комуникацију и сарадњу на основу утврђених правила и прописа. Поред тога, управа може обухватати и организационе целине које се налазе и ван система који чине управу и који постоје у другим подсистемима, али и организационе целине које се налазе ван организационе структуре каква је држава.

Теоријски одредити функционални појам управе управе, односно теоријски одредити појам управе у функционалном смислу, значи теоријски дефинисати основне активности којим управа (као организација) остварује своје задатке и послове, односно путем којих управа реализује своју социјалну функцију у друштву.⁴⁸ Активности управе усмерене су на обављање управних активности које се могу разликовати према материјалним (садржинским обележјима) и формалним (спољним обележјима), из чега настаје и разликовање **функционалног појма управе у материјалном и формалном смислу**, али и из разликовања у схватањима теоријског појма правне државе. Разликовање основних задатака и послова од осталих задатака и послова управе имало је велику улогу у изградњи политичких система европских континенталних држава крајем XIX и почетком XX века. Основни задаци и активности управе јесу посебан облик вршења власти, а вршење управних активности имале су карактер ауторитативности што је значило вршење једног облика државне власти. Из тог становишта изнедрила су се два различита гледишта која су се односила на садржину управних активности: управне активности се односе само на један посебан облик вршења власти (тзв.управна функција); управне активности обухватају и друге активности које не значе само вршење власти (тзв.управна делатност).

⁴⁸ Стеван Лилић, Милан И. Марковић, Предраг Димитријевић, Наука о управљању са елементима правне информатике, Савремена администрација, Београд, 2001, стр. 85

Модел државне управе (управе као власт) у материјалном смислу нераскидиво је повезан са првобитним концептом правне државе којим се управа везује за државу и представља посебну функцију државне власти. Ово схватање настаје крајем XVIII и почетком XIX века у апсолутистичким монархијама и полицијској Пруској држави у којима су владали неравноправни и односи надређености и подређености између државе (управног апарата) и грађана, а који су се манифестовали кроз изрицања заповести и ограничења од стране државе ка грађанима. Са концепцијама о подели власти у првој половини XIX века вршење државне власти почиње да се посматра као вршење правних функција државне власти у којима држава има законодавну, управну и судску функцију, а свака од ових функција се манифестује доношењем одговарајућих правних аката.

Према овој концепцији, активности које чине функцију државе разликују се од осталих активности зато што је њихово вршење подвргнуто специфичном режиму принудних (конгентних) правних норми које стварају однос неравноправности између субјеката који учествују у правним односима.⁴⁹ Однос неравноправности између надмоћне државе и грађана има за циљ осигурање остваривања општих интереса државе. Концепт „управе као власт“ у континенталним земљама Европе био је заступљен до краја Другог светског рата када је дошло до стварања концепта „државе благостања“ и концепта универзалних људских права.

Становиште управе као јавне службе (у материјалном смислу) и идеју о социјалној функцији државе први је изнео Клод Анри Де Сен Симон (Claude Henri de Saint Simon) и то почетком 19. века. Његово становиште да „владање људима треба да буде замењено управљањем стварима“ постао је један од најважнијих принципа савременог концепта правне државе. Амерички политиколог и председник Вудро Вилсон (Woodrow Wilson) крајем 19. века увиђа сложеност послова државне управе кроз послове државне поштанске службе и да државна управа престаје да врши само ауторитативне активности већ почиње и да пружа услуге. Макс Вебер још више уочава двоструку улогу управе, као службе која се бави школством, здравством, инфраструктурним равојем са једне стране, и као власти, тј. централних органа који су ту само да одрже постојећу политичку

⁴⁹ Стеван Лилић, Управно право, Савремена администрација, Београд, 1998, стр. 25

расподелу власти. Ипак, највећи значај у развоју овог концепта дали су социјал-функционалисти (Леон Диги, Гастон Жез, Луи Ролан, Жан Риверо, Марсел Валин) почетком 20. века у Француској, који су развили тзв. солидаристичке концепције. Државни савет Француске је поводом случаја уклањања паса са улица током 1903. године донео закључак да све што спада у организацију и функционисање јавних служби представља управну делатност. На основу ових одлука Државног савета развијен је и концепт управе као јавне службе, чији је утемељивач био Леон Диги, који је сматрао да је задатак државе да врши јавне службе.⁵⁰

Држава није суверена власт која заповеда-она је група појединаца која располаже силом и који су дужни ову силу употребити ради стварања и управљања јавним службама. Појам јавне службе постаје основни појам савременог јавног права. Диги сматра да основа јавног права више није право заповедања већ како уредити и управљати јавним службама путем одређених правила. Када држава пружа услуге у здравству, школству, саобраћају, ту нема места заповедању већ је реч о пружању услуга у јавним службама. Управо ова Дигијева размишљања постала су неизоставни делови концепта државе благостања који је дефинисао да је улога државе да се стара о добродити грађана, привредном, културном и друштвеном развоју уопште. На основу изнетог, **функционални појам управе у материјалном смислу** одређује се као делатност којом управа обавља свакодневне задатке и послове који обухватају мешавину ауторитативних и неауторитативних елемената, правних и неправних елемената, са циљем да се повећа опште благостање друштва.⁵¹

Полазећи управо од концепта социјалне функције државе и управе у чијем је основу теоријски модел управе као јавне службе, садржина функционалног појма управе као управне делатности подразумева укупност свих активности управе, и ауторитативних (управне акт, принудне радње), али и неауторитативних (учествовање у обликовању политике, праћењу стања, развојним пословима, вршењу управних радњи неауторитативног карактера, и сл), **те функционални појам управе данас управо и чини садржину теоријског појма јавне управе у функционалном смислу.** Јавна управа је појам који у функционалном смислу

⁵⁰ Наведено према: Дејан Миленковић, Јавна управа (скрипта), Факултет политичких наука, Београд, 2009, стр. 35-38

⁵¹ Леон Диги, Преображај јавног права (1913), Геца Кон, Београд, 1929, стр. 19-25

подразумева све делатности односно активности које управа као организација за социјалну регулацију друштвених процеса обавља.⁵² Делатности управе су, дакле, усмерене ка остваривању општег интереса и друштвене добробити грађана.

Остваривањем општег интереса стварају се и услови за развој и унапређење индивидуалних слобода и права човека и грађанина, чиме се обезбеђује остваривање идеје људских права. Ради остваривања општег интереса као политичке категорије, неопходно је општи интерес, као такав, формализовати у закону, чиме се он преображава у јавни интерес.⁵³ Управну делатност поред органа управе могу, под одређеним условима, да обављају и поједини недржавни субјекти којима су законом поверена вршења јавних овлашћења. Ти недржавни субјекти (нпр. установе, јавна предузећа) не обављају управну делатност као основну делатност већ се баве другом основном делатношћу (пружањем услуга, производним процесима). Такође, недржавни субјекти могу вршити управну делатност као допунску делатност али је за тако нешто потребно законом утврдити јавна овлашћења.

За појам јавне управе карактеристично је да је реч о извесним активностима које су заједничке за организације које врше јавна овлашћења и државне органе, па према томе није од важности која од тих организација врши те активности. Битно је одредити садржину делатности, односно активности које се називају јавном управом. Јавна управа постоји када одређене активности врше државни органи, а постојаће јавна управа и кад те делатности и активности врше организације.⁵⁴

Функционални појам управе у формалном смислу полази од тога да правне појаве није могуће одредити садржински, већ на основу спољних обележја, формалних елемената који су одређени важећим правом. Мерила за одређивање појма управе у формалном смислу су: вршиоци управе (органи управе); поступак вршења управе (управни поступак); форма акта којим се одлучује у управним стварима (управни акт); контрола вршења управе (управна и судска контрола

⁵² Дејан Миленковић, Управна делатност и право јавних служби (магистарски рад), Правни факултет у Београду, Београд, 1999, стр. 19-22

⁵³ Стеван Лилић, Дејан Миленковић, Јавне службе у југословенском праву, Правни факултет у Београду, Београд, 1999, стр. 25-26

⁵⁴ Славољуб Поповић, Управа (јавна) у правној држави, Зборник радова „Успостављање модерне демократске правне државе“, уредник Миодраг Јовичић, Београд, 1997, стр. 313

управе). Ова схватања су продукт бечке нормативистичке школе на челу са Хансом Келзеном (Hans Kelsen). Поједине данашње карактеристике управе изгубиле су карактер формалности (управни поступак) па је задржан само тзв. органски елемент који појам управе одређује као укупност активности државних органа који су прописима означени као органи управе, изузимајући законодавство и судство. Данас је ово становиште углавном напуштено јер полази од елемената који су дефинисани на основу постојећих правних прописа који су склони честим променама.⁵⁵

1.4 Организациони појам управе

У организационом смислу, управа се јавља као сложена управна организација састављена од бројних и разноврсних органа и организационих облика који успостављају међусобну комуникацију на основу унапред утврђених правила и прописа. У ширем смислу, систем управе у оквиру државне организационе структуре, међутим, осим организационих целина у оквиру посебне организационе структуре управе, може обухватити и организационе целине у оквиру других државних организационих подсистема (нпр. судова), па чак и целине које се налазе изван организационе структуре државе (нпр. јавне установе и јавна предузећа). У том смислу, теоријско одређивање организационог појма управе подразумева одређивање посебног организационог система који обавља управне активности, како у оквиру државне организационе структуре, тако и изван ње.⁵⁶ У организационом погледу, основни циљ управе јесте вршење управне делатности. Управна организација је састављена од бројних и разноврсних организационих облика на централном и на нижим нивоима (министарства, органи управе у саставу министарстава, посебне управне организације, органи регионалне и локалне самоуправе) у оквиру посебне државне подструктуре управе. Поред тога, управна организација обухвата и организационе целине у оквиру судских и законодавних органа (нпр. судска управа, стручне службе скупштине), независне и самосталне органе и системе чији је оснивач држава и

⁵⁵ Hans Kelsen, Општа теорија права и државе, Београд, 1956, стр. 31-65

⁵⁶ Павле Димитријевић, Јавна управа, Правни факултет у Нишу, Ниш, 1964, стр. 55-56

којима је поверено обављање управне делатности, субјекте чији је оснивач држава и који обављају послове од општег интереса али се налазе ван организационе структуре државе, као што су установе (болнице, школе, факултети, музеји) и предузећа (електропривреда, ваздушни саобраћај, фиксна телефонија, железнице, итд), као и недржавне субјекте којима су законом поверена управна овлашћења и чији оснивач нису ни јединице локалне и регионалне самоуправе али ни држава. Обзиром да се као вршиоци управне делатности могу појавити и недржавни субјекти са управним јавним овлашћењима онда се управа у организационом смислу појављује као јавна управа.

Јавна управа у организационом смислу, обухвата, дакле, поред државне управе и управу свих јавноправних личности или самоуправа, као и приватних субјеката којима је законом поверено вршење управних јавних овлашћења, те је организациони појам јавне управе шири од појма државне управе.⁵⁷ Према томе, појам јавне управе је шири од појма државне управе јер означава све вршиоце управне делатности, и у оквиру државне организационе структуре (управне органе и друге државне органе који су овлашћени за вршење управних активности) и изван ње (недржавне субјекте са јавним овлашћењима), а не само државне органе управе као вршиоце управних активности.⁵⁸ Дакле, модел јавне управе прави јасну разлику између „организационе структуре“ и „делатности јавне управе“ којима се обављају различити задаци и послови са циљем да се постигне опште благостање друштва, остваривање људских права и слобода, као и што квалитетније, ефикасније и ефективније пружање јавних услуга.

⁵⁷ Милан Марковић, Правна питања реорганизације управе у Србији и Црној Гори (докторска дисертација), Правни факултет у Београду, Београд, 1998, стр. 16

⁵⁸ Стеван Лилић, Милан И. Марковић, Предраг Димитријевић, Наука о управљању са елементима правне информатике, Савремена администрација, Београд, 2001, стр. 156

1.5 Позитивно-правни појам управе

Позитивно-правни појам управе одређује управу полазећи од важећих (позитивних) уставних и законских прописа.⁵⁹ Док одређивање теоријског појма управе јесте значајно за одређивање опште концепције управе у функционалном и организационом смислу, позитивно правни појам управе има значај за практичну примену конкретних правних норми о раду и организацији управе.⁶⁰ Слично, као и код теоријског појма управе, тако се и код позитивно-правног појма може утврдити позитивно правни појам у функционалном и у организационом смислу. Ако би се одређивање овог појма применило на Србију, онда би то зависило од важећих извора управног права као што су: Устав Републике Србије (2006)⁶¹, као и закони- Закон о државној управи (2005);⁶² Закон о државним службеницима (2005);⁶³ Закон о министарствима (2012)⁶⁴; Закон о Влади (2005)⁶⁵; Закон о локалној самоуправи (2007);⁶⁶ Закон о територијалној организацији Републике Србије (2007);⁶⁷ Закон о јавним агенцијама (2005);⁶⁸ Закон о општем управном поступку (2010);⁶⁹ Закон о управним споровима (2009)⁷⁰; подзаконски акти (Владине уредбе, пословници, одлуке, решења и закључци, меморандуми о буџету, стратегије развоја и декларације; правилници, наредбе, упутства и решења које доносе органи државне управе када су за то овлашћени законом), судске одлуке (нпр. одлуке судова о сукобу надлежности између органа правосуђа и органа управе; обавезност органа управе да доносе своје акте као последицу извршења судске пресуде у управном спору).

⁵⁹ Славољуб Поповић, Управно право-општи део, Савремена администрација, Београд, 1989, стр. 42-45

⁶⁰ Стеван Лилић, Управно право/Управно процесно право, Правни факултет Универзитета у Београду-Службени гласник, Београд, 2008, стр. 89

⁶¹ Устав Републике Србије, „Сл. гласник РС“ бр. 98/06

⁶² Закон о државној управи, „Сл. гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10

⁶³ Закон о државним службеницима, „Сл. гласник РС“, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 67/07, 116/08, 104/09

⁶⁴ Закон о министарствима, „Сл. гласник РС“, бр. 72/12

⁶⁵ Закон о Влади, „Сл. гласник РС“, бр. 55/05, 71/05, 101/07

⁶⁶ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07

⁶⁷ Закон о територијалној организацији Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07

⁶⁸ Закон о јавним агенцијама, „Сл. гласник РС“, бр. 18/05, 81/05

⁶⁹ Закон о општем управном поступку, „Сл. гласник РС“, бр. 30/10

⁷⁰ Закон о управним споровима, „Сл. гласник РС“, бр. 111/09

Позитивно правни појам управе у функционалном смислу подразумева утврђивање конкретних послова који су у нашем праву одговарајућим прописима означени као „послови државне управе“.⁷¹ Законом о државној управи из 2005. године одређени су послови државне управе.

Према овом Закону, органи државне управе: учествују у образовању политике Владе, припремају законе, друге прописе и општа акта; прате стање у областима из свог делокруга; извршавају законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, односно обезбеђују њихово извршавање; решавају у управним стварима, доносе наредбе, правилнике и упутства када је то изричито законом или прописом Владе одређено, врше инспекцијски надзор, старају се о јавним службама, подстичу и усмеравају развој у областима из свог делокруга и обављају стручне и друге послове утврђене законом и другим прописом.⁷²

Позитивно-правни појам управе у организационом смислу подразумева утврђивање врста и облика вршилаца државне управе, односно управних органа. Према Закону о државној управи, послове државне управе обављају министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације. Министарства се образују Законом о министарствима, а према важећем Закону о министарствима из 2012. године, Србија има 17 министарстава (Министарство унутрашњих послова; Министарство спољних послова; Министарство одбране; Министарство финансија и привреде; Министарство правде и државне управе; Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде; Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе; Министарство саобраћаја; Министарство грађевинарства и урбанизма; Министарство просвете, науке и технолошког развоја; Министарство омладине и спорта; Министарство здравља; Министарство рада, запошљавања и социјалне политике; Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања; Министарство културе и информисања; Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине; Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација).

Министарство може да има један или више органа управе у свом саставу (органа у саставу). Орган у саставу образује се за извршне односно инспекцијске и

⁷¹ Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан Марковић, Управно право, Савремена администрација, Београд, 2004, стр. 61

⁷² Закон о државној управи, „Сл. гласник РС“, бр.79/05, чл. 12-21

с њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају већу самосталност од оне коју има сектор у министарству. Врсте органа у саставу су управе, инспекторати и дирекције. Управа се образује за извршне и с њима повезане инспекцијске и стручне послове, инспекторат за инспекцијске и с њима повезане стручне послове, а дирекција-за стручне и с њима повезане извршне послове, који се, по правилу, односе на привреду. Тако, на пример, у оквиру Министарства финансија постоје Пореска управа и Управа царина, у оквиру Министарства рада и социјалне политике постоји Инспекторат за рад, а у оквиру Министарства пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде налази се Републичка дирекција за робне резерве, итд.⁷³

Посебна организација образује се за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу. Врсте посебних организација су секретаријати и заводи, а законом се могу образовати и посебне организације са друкчијим називом. Секретаријат се образује за стручне послове значајне за све органе државне управе и с њима повезане извршне послове, а завод за стручне послове који изискују примену посебних метода и сазнања и с њима повезане извршне послове.⁷⁴ Посебне организације јесу: Републички секретаријат за законодавство, Републичка дирекција за робне резерве, Републички завод за статистику, Републички хидрометеоролошки завод, Републички геодетски завод, Републичка дирекција за имовину Републике Србије, Центар за разминирање, Завод за интелектуалну својину и Завод за социјално осигурање.⁷⁵ Чини се да је са законодавне стране пропуштено увођење у позитивно право појма јавне управе у организационом смислу којим би били обухваћени сви субјекти којима је поверено вршење управне делатности (јавне агенције, установе и јавна предузећа, покрајински аутономни органи управе, локалне самоуправе, недржавни субјекти) па је тако остало да се позитивно-правни појам управе у организационом смислу своди на органе државне управе, односно на државну организациону подструктуру управе

⁷³ Љерка Ећимовић, Горан Божић, Дарко Радојичић, Градимир Ненадовић, Драган Мишковић, Приручник за полагање државног стручног испита (треће измењено издање), Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2010, стр. 89

⁷⁴ Закон о државној управи, „Сл. гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, чл. 33-34

⁷⁵ Закон о министарствима, „Сл. гласник РС“, бр. 72/12, чл. 23

на централном нивоу власти, што би кроз будућа законска решења требало изменити.

1.6 Јавна управа-дефиниције

Дефинисању појма јавне управе у литератури земаља Западне Европе и САД-а приступило се још крајем 60-тих година прошлог века. Тако Пол Флечер (Paul Fletcher) одређује јавну управу као структуру управе (институција) и односе којима се спроводи активност јавних службеника.⁷⁶

Ричард Стилман (Richard Stillman) крајем 70-тих дефинише јавну управу као процес јавног управљања који се састоји од акција укључених у остварење намера и жеља владе. То је стални активни бизнис, део владе који се брине за примену закона како их доносе законодавна тела (или друга овлашћена тела, а тумаче судови) кроз процес организовања и менаџмента.⁷⁷ Џон Корсон (John Corson) сматра да је јавна управа средство којим се остварују сврхе и циљеви владе кроз одређене активности.

Филикс и Лојд Нигро (Felix i Lloyd Nigro): јавна управа је а) настајање корпоративне управе у јавном окружењу; б) покрива сва три дела власти-извршну, законодавну и судску и њихове међуодnose; ц) игра важну улогу у формулисању политика и тако постаје део политичког процеса; д) увелико се разликује од приватне управе; е) тесно је повезана с многим приватним организацијама и појединцима.⁷⁸ Појам јавне управе доживео је извесне промене с појавом новог јавног менаџмента током 80-тих година прошлог века јер је дошло до повезивања јавне управе са јавним интересом у смислу утврђивања општег добра за друштво. Тако Дејвид Росенблум (David Rosenblom) сматра да јавна управа у новом времену представља примену менаџерских, политичких и правних теорија и процеса да би се остварио законодавни, извршни и судски мандат власти у пружању регулаторне и сервисне функције за друштво као целину или за неки

⁷⁶ Paul Fletcher, *Public Administration*, у раду: Wiseman H.V., *Political Science*, London, Routledge, Kegan Paul, 1967, стр. 53

⁷⁷ *Public administration Concept and Cases*, ed. (Richard Stillman), Houghton Mifflin, Boston, 1978, стр. 342

⁷⁸ Инге Перко Шепаровић, *Изазови јавног менаџмента-дилеме јавне управе*, Голден маркетинг, Загреб, 2006, стр.13

његов део.⁷⁹ Адам Чендлер (Adam Chandler) види велики утицај новог јавног менаџмента на јавну управу који се огледа кроз промене које су се десиле у менаџменту у приватном сектору (мерење учинка, нагласак на резултатима и ефекту рада, новчани подстицаји, тржишна утакмица).⁸⁰ Током 90-тих година XX века појам јавне управе повезује се са појмом доброг управљања (good governance) који је настао као реакција на ограничења новог јавног менаџмента у практичном смислу. У први план избија јавни интерес или опште добро заједнице па према томе се и јавна управа одређује као скуп свих структура и процеса којима је крајњи циљ иницирање и спровођење јавних политика (public policies) којима се остварује опште добро.

Са тим се слаже и Еуген Пусић који дефинише јавну управу као тело које је добило политичка овлашћења и средства потребна за задовољавање општих интереса и чија је крајња сврха општи интерес или постизање општег добра. Тако појам јавне управе није ограничен на државну управу, која је њен врло важан део, него се односи и на регионалну и локалну самоуправу, јавна предузећа, делатност концесионара и субвенционисаног приватника у обављању јавних служби.⁸¹ Управо је увођење института јавне службе у правни систем наше земље утицало на промену становишта да је јавна управа ограничена само органе државне управе као носиоце државне власти већ да обухвата и поједине организације којима је законом поверено вршење јавних овлашћења и који обављају јавне службе. Данас локална самоуправа у нашем праву заузима неизоставно место као важан сегмент јавне управе.

1.7 Јавна администрација и нови јавни менаџмент

Важно је видети на који су се начин промене које су се десиле под утицајем новог јавног менаџмента рефлектовало на јавну администрацију. Јавна администрација са одређеним менаџерским приступом постоји од када је и кренуо процес стварања модерних држава и због тога је неопходно установити како је тај

⁷⁹ David Rosenbloom, *Public administration*, The McGraw-Hill Companies, Inc, New York 1998, стр. 14

⁸⁰ Adam Chandler, *Comparative Public administration*, London, Routledge, 2000, стр. 5-18

⁸¹ Еуген Пусић, *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 1996, стр. 7

процес текао у неколико најразвијених земаља света, пре свега у САД-у, Немачкој, Француској и Великој Британији.

У Сједињеним Америчким Државама историјски период развоја јавног сектора може се поделити на три дела: од 1789 до 1829. године („ера центлмена“), од 1829. до 1883. године (spoils system) и од 1883. године до данашњих дана (merit system). Прва фаза, тзв. „ера центлмена“, везана је за почетак рада саме администрације САД-а и стварања државе на челу са Џорџом Вашингтоном (George Washington). У администрацију су се тада запошљавали људи који нису имали велико образовање али су посао учили у ходу. Са друге стране, то су биле личности из више класе, поборници и присталице председника државе али и личности које су имале интегритет у својим локалним срединама.⁸²

У сваком случају, у том су раздобљу „тест лојалности, узимање у обзир регионалне одреднице (са ширењем политичких странака на државе чланице савеза), преферирање ветерана и консултовање с Конгресом остали чиниоци запошљавања у јавним службама.⁸³

Друга фаза почиње са доласком на власт председника Ендруа Џексона (Andrew Jackson) 1829. године који је запошљавао у службу људе који су лојални њему како би ојачао своју политичку позицију, на период од 4 године, тј. до истека једног мандата. Тада је са њим развијен тзв. систем плена (spoils system) који је подразумевао да странка која освоји власт на изборима има могућност запошљавања својих људи у јавној администрацији. Као последица тога дошло је до гомилања управних послова али и неефикасности и неефективности управе, слабљење етичких кодекса, честих скандала, јачања мита и корупције, повећања броја проневера. Током 1881. године долази до формирања Националне лиге државних службеника (Nation Civil Service League) са циљем да се изведу политичке промене увођењем новог система запошљавања (merit system).⁸⁴

Реформа државне управе имала је за циљ да се спасу политичке странке и увелико управљање политичким пословима од утицаја људи чије се целокупно државништво састојало у нестручном обављању служби. Тешкоће није трпео само

⁸² David Rosenbloom, исто, стр. 208

⁸³ Joseph Cayer, *Managing Human Resources: An Introduction to Public Personnel Administration*, St. Martin's, New York, 1980, стр. 20

⁸⁴ David Rosenbloom, *Federal Service and the Constitution*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1971, стр. 45-62

јавни сектор већ се то све лоше одразило на економско функционисање земље које се испољило у немогућностима сервисирања дугова и у застоју развоја индустрије. Током 1883. године донет је Закон о државним службеницима (Civil Service Act) којим је формирано тело (Комисија за државне службенике) за спровођење конкурзивних испита приликом запошљавања људи у државну службу. Са тим законом почиње фаза запошљавања људи на основу њихових способности (merit system) који је имао изражен менаџерски приступ. Овај систем имао је за циљ да се изврши деполитизација управе, са тежњом да се она организује као приватни сектор и да се континуитет службовања заснива на способностима, а не на политичким и страначким везама. Првобитна активност Комисије за државне службенике (Civil Service Commission) је била да одвоји од утицаја Конгреса и председника систем запошљавања, као и да по строгим критеријумима врши спровођење испита. Велике заслуге за развој, унапређење и заштиту мерит система имала су двојица америчких председника, Вудро Вилсон и Теодор Рузвелт (Theodore Roosevelt).⁸⁵

Вилсон је нарочито био огорчен на последице које је изазвао „систем плена“, пре свега корупцију, мито и недовољан учинак службеника. Сматрао је да се јавна управа мора одвојити од политике, одређеног типа политичког система и да су управна питања пре свега везана за бизнис, а не за политичку расправу. Према Вилсону, циљ проучавања управе јесте да се открије шта Влада заправо треба да чини, а да то буде успешно и да уз то прописане задатке обави с највећим резултатима и с најмањим могућим трошковима у погледу новца или енергије.⁸⁶ Сваки политички програм могуће је реализовати ако се људи мотивишу, али то је и најтежи посао јер је веома тешко управљати људима. Развити приврженост, обезбедити укљученост, идентификацију, посвећеност и лојалност су неки од најкритичнијих момената у раду са људима.⁸⁷ А за то је потребно да се именоване и запошљавање лица у државне службе заснива „на способностима и заслугама“.

⁸⁵ David Rosenbloom, *Federal Service and the Constitution*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1971, стр.72-84

⁸⁶ Jay Shafritz, Albert Hyde, *Classics of Public Administration*, The Dorsey Press, Chicago, 1978, стр. 12

⁸⁷ James L. Perry: *Revitalizing Employee Ties with Public Organizations*, у раду: Patricia Ingraham, Barbara S. Romzek and Associates, *New Paradigms for Government-Issues for the Changing Public Services*, Jossey –Bass Publishers, San Francisco, 1994, стр. 191

Теодор Рузвелт је радио током 1889. године у Канцеларији за државне службенике у администрацији Бенцамина Харисона и може се сматрати родоначелником тзв. merit система јер се у то време радила јасна класификација положаја у државној управи, однос једних према другима, опис послова и анализа одговорности сваког положаја. Тако је током 1930-тих година око 80% положаја било обухваћено овим системом. Такође, он је и оснивач Одбора за заштиту мерит система у САД (U.S. Merit Systems Protection Board). Уједно то је било време успостављања бирократског система заснованог на начелима моралности, неутралности, честитости, заслугама и знању.⁸⁸ Током 1955. године уведен је посебан испит за запошљавање у јавној управи, Federal Service Entrance Examination (FSEE), са циљем да се направи само један улаз у државне службе на темељу заједничког испита. Даљи реформски процеси десили су се током 1974. године када је уведен нови тип испита, Professional and Administrative Career Examination (PACE) и када је престао да постоји FSEE. Нови тип испита подвргавао је тестирању далеко већи број људи при чему је нагласак био на истицању њиховог образовања и особина, попут креативности, иновативности, менаџерских способности, са тежњом да се постигне висок ступањ професионализације управе.⁸⁹

У 1978. години усвојен је Закон о реформи државне службе (Civil Service Reform Act) са намером да се одвоје менаџерски, правни и политички аспекти управљањем администрацијом, при чему је формирано већи број тела која су се бавила наведеним аспектима (Савезна управа за радне односе, Комисија за једнаке шансе при запошљавању, Канцеларија за управљањем људским ресурсима).⁹⁰ Суштински, закон је постао прилагодљив за већину запослених и који ће постати саставни део промена током 1990-тих година у САД-у.

У Француској кључни утицај на развој јавне администрације имала је Француска револуција. Државна управа је била чувар и реализатор општег добра земље, израз стабилности и континуитета нације.

⁸⁸ David Rosenbloom, Public administration, The McGraw-Hill Companies, Inc, New York, 1998, стр. 223-226

⁸⁹ Инге Перко Шепаровић, исто, стр. 53

⁹⁰ Извор: U.S. Merit Systems Protection Board, www.mspb.gov

Поред тога, централизација, хијерархијско заповедање и формирање административне елите постали су правило последња два века. Најважније институције правног система су: Државно веће (Conseil d'Etat), Рачунски суд (Court des Comptes) и Финансијска инспекција (Inspection des Finances). Ове институције показују пре свега доминацију правне оријентације у односу на менаџерску каква је била у САД. Државно веће обавља две функције које се састоје у расправљању о предлозима закона (законодавна) и у суђењу у споровима проистеклим из делатности државне управе (судска). Рачунски суд бави се делатностима из области јавних финансија у којима утврђује стања на рачунима свих тела и подноси извештај о налазима стања. Финансијска инспекција део је Министарства финансија и бави се верификацијом финансијских трансакција.⁹¹

Немачка јавна администрација развијала се под снажним утицајем концепта правне државе, као и Веберовог модела „идеално типске бирократије“, уз усвајање принципа хијерархије као главног начела структурирања управних организација које одражава разлике у знању људи. Принципи на којима је почивала јавна управа су: професионализам, каријеризам, инвестирање у образовање које омогућава трајно запошљавање и напредовање у каријери, развој етичких кодекса.

Немачка управа је прошла кроз шест фаза административних реформи од 1948. до средине 1980-тих: 1) изградња институција и систематизирање јавних функција од 1950. до 1960. године; 2) покушај увођења Буџетског система програмског планирања (Planning Programming Budgeting System) на нивоу општина и региона под утицајем кејнзијанске планске еуфорије; 3) истовремено са другом фазом и настала је као последица пораста важности социолошких истраживања организације и улоге појединаца у јавној управи-уводи се тимски рад и почињу расправе о сталном образовању и развоју људских ресурса; 4) фаза (од 1970. године па надаље) одређена је почетком продора информационе технологије у јавни сектор што је повећало капацитет управних јединица у процесуирању података, али истовремено повећава сложеност управљања процесом с обзиром на то да те техничке промене нису следиле никакве

⁹¹ Phillipe Keraundren, Andreas Baha: A Different Approach to Reform, у раду: Tony Verheijen, David Coombes, Innovations in Public Management, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1998, стр. 356-361

организацијске реформе; 5) фаза од средине 1970-тих година, односи се на повећану отвореност процеса доношења одлука и суделовања грађана у складу са захтевима за демократизацију и грађанску партиципацију који су били на политичком дневном реду; 6) фаза од средине 1980-тих, односи се на потребу да се јавна управа Немачке приближи јавним управама земаља које су већ стекле искуство у модернизацији према захтевима новог јавног менаџмента.⁹² Из наведених фаза може се закључити да се променама јавног сектора до појаве новог јавног менаџмента приступало селективно, држећи се чврсто снажне управне културе која је била доминирајући фактор до почетка последње деценије XX века.

Када је у питању Велика Британија, данашња јавна служба заснована је на Норткот-Тревелиан (Northcote-Trevelyan) извештају из 1854. године. Норткот-Тревелиан извештај осудио је нестручност система заснованог на непотизму и патронату, указујући на чињеницу да власт не може да се врши и спроводи без помоћи једног способног тела сачињеног од сталних службеника, који су на прави начин подређени министрима, који су директно одговорни круни и парламенту, али који ипак и поседују довољно независности, способности и искуства како би могли да саветују, помажу, и с времена на време, утичу на оне који су изнад њих.⁹³ Међутим, током XIX и XX века британски јавни сектор држећи се традиционалне униформности није испољавао веће менаџерске карактеристике све до 1968. године када је основано Министарство за државну управу (Civil Service Department) и Училиште за државну службу. Министарство је требало да надзире менаџерске реформе свих нивоа државне управе, а Училиште да осигура континуирано образовање запослених током службе. Опипљиви резултати су изостали али ће идеја о формирању аутономних јединица (агенција) као једног од аспеката реформе јавног сектора заживети током 1990-тих година прошлог века.⁹⁴

Узроке појаве неминовних промена можемо пронаћи још током 70-тих година прошлог века када је дошло до велике нафтне кризе која је проузроковала

⁹² Helmut Klages, Elke Loffler, *Administrative Management in Germany-a big qualitative jump in small steps*, *International Review of Administrative Science*, Sage Publications, London, 1995, св. 67, бр. 2, стр. 374-375

⁹³ Emlyn Capel Stewart Wade, Himsforth Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Tenth edition, Longman Group Limited, U.K., 1985, стр. 273-283

⁹⁴ John Kingdon, *Britain*, у раду: *Comparative Public Administration*, ed. A.J. Chandler, Routledge, London, 2000, стр. 35

драматично висок пораст цена и високе дефиците у буџетима, како економски развијених земаља, тако и сиромашних. Било је неопходно извршити реформу јавног сектора, пре свега снизити трошкове јавне администрације али и повећати ефикасност и ефективност јавних услуга.

Задовољавање конкретних потреба грађана спада у најзначајније захтеве ових реформи. Начин управљања се мења у складу са промењеним амбијентом и постављеним захтевима. Конкуренција приватног и јавног сектора, као и појединаца, као један од најподстицајнијих принципа тржишта, постаје све битнији чинилац у сфери организације и функционисања власти.⁹⁵

На реформске процесе јавне администрације у земљама развијеног света велики утицај, поготово у САД-у, имали су Тед Геблер (Ted Gaebler) и Дејвид Озборн (David Osborne). Према њима, посао државе није „да весла већ да кормилари“, а управљање мора бити дерегулирано на тај начин да се менаџерима додели много више слободе у питањима управљања људским ресурсима, изради и доношењу буџета, расподели средстава, полагању рачуна. На тај начин ће менаџери под притиском конкуренције и одговорности за резултате на најбољи могући начин користити особље и буџет. Запосленима треба омогућити да користе своју креативност у обављању послова и у служењу купцима, а са друге стране то побољшава ефекте тимског рада. Јавна управа треба да постане иновативна, предузетничка, усмерена на решавање проблема, а не везана правилима. Администрација треба да буде оријентисана на постизање резултата, а не само на *input*. Да би се постигли што бољи резултати треба ефикасно користити тржишну утакмицу у опслуживању грађана услугама и добрима кроз приватизацију служби, извршити реорганизацију агенција по угледу на приватне корпорације, гледати на јавност и клијенте као на купце. Држава мора да осигура снабдевање добрима и услугама али њихову производњу и пружање услуга треба да препусти приватним и непрофитним организацијама, али и да спроведе децентрализацију овлашћења на ниже нивое власти.⁹⁶

Дакле, неопходно је било унети дух предузетништва у савремено управљање државама које је карактеристично за приватни сектор. Ипак,

⁹⁵ The Global Public Management Revolution, Donald F. Kettl, Brookings Institution Press, Washington, D.C. 2000, стр. 12

⁹⁶ David Osborne, Ted Gaebler, Reinventing Government, Addison-Wesley, Reading, 1992, стр. 161-194

управљање приватном компанијом и државом није исто јер се лидери у бизнису руководе профитом, а лидери у управи да буду поново изабрани. Затим, предузећа највећи део новца добијају од својих купаца или потрошача, а држава од пореских обвезника. Такође, кључно питање за руководиоце у државним институцијама није да ли оне стварају профит или испоручују квалитетан производ, већ да ли задовољавају потребе и да ли су по укусу политичара и интересних група који стоје иза њих. Не може се рећи да су узроци кризе управљања свугде исти али се може рећи да је у већини развијених земаља света изостала адекватна реакција на промене у економској сфери које су се испољиле кроз раст јавног сектора који је успорио економски развој земаља. Државе су све мање имале прихода од пореза, а расходи за администрацију су се ставлно повећавали и било је неопходно створити управу која ће бити економичнија и ефикаснија.

Наравно, то није једини узрок. Као могући узрок сасвим основано се наводи и демографска промена. Популација готово свих индустријализованих демократских држава је све старија. То значи да су издаци за пензије, здравствено и социјално осигурање и сл. све већи, а морају да буду финансирани новцем који се сакупља од све мањег броја запослених. Дакле, све већи јавни трошкови, а све мањи приходи природно су изазвали кризу управљања и потребу за реформама. Постоји још један феномен који оптерећује рад администрације: одлуке о трошењу новца из државног буџета доноси релативно мали број људи-водећи политичари у власти. Са друге стране, људи који намете морају да плате држави углавном их доживљавају као обавезу и оптерећење, а мали број њих је свестан будућих користи од тога. Зато постоји тенденција да се врше такве промене у јавном сектору како би се постигао што мањи отпор међу грађанима. Као последица тога долази до смањења јавних трошкова и смањења регулације где год је то могуће.⁹⁷

Суштински, наметнуло се питање како створити боље управљање државом и на тај начин направити ефикаснију и ефективнију администрацију која ће руководити тим процесом. Неопходне реформе биле су услов за стварање тзв.

⁹⁷ Веран Станчетић, Реформа управљања у савременој држави- Развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе (докторска дисертација), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 32-33

„доброг управљања“ (Good Governance) који представља процес којим се колективно решавају проблеми и задовољају потребе грађана у једном друштву.

Добро управљање је оно које се може описати са 8 кључних карактеристика:

1. Партиципација-укљученост грађана и различитих интересних група у процес управљања. Сви интереси одређених група никада нису у првом плану и због тога је важно да у земљи постоји слобода изражавања и удруживања, односно неопходно је организовано цивилно друштво.
2. Владавина права-објективно спровођење закона које укључује независно судство, непристрасну и некорумпирану полицију, поштовање људских и мањинских права.
3. Транспарентност-креирање и спровођење одлука у складу са важећим правилима и регулативама. Транспарентност такође значи слободне и доступне информације о том процесу за све на које ће се одлука односити. Битан предуслов је постојање слободних медија за емитовање информација.
4. Поузданост-спровођење одлука којима треба да буду услужене заинтересоване стране треба да буде обављено у одређеном временском периоду.
5. Оријентисаност ка постизању консензуса-добро управљање захтева посредовање између различитих актера који чине цивилно друштво и њихових различитих гледишта на ствари, како би се пронашао консензус о интересу друштва као целине и начина да се он постигне. Као услов да би се интерес реализовао битно је добро познавање историјског, културног и социјалног амбијента заједнице и друштва.
6. Једнакост и укљученост-добро управљање треба да обезбеди да се сви чланови заједнице осећају да су део једне целине и да нису искључени из могућности да постижу своје интересе и унапређују своје добро.
7. Ефективност и економичност-успешно решавање проблема уз истовремено оптимално коришћење расположивих ресурса.
8. Одговорност-кључна карактеристика доброг управљања која подразумева одговорност свих фактора: владиних институција, организација цивилног

друштва, приватног сектора. Ко је коме одговоран зависи од тога да ли су одлуке или акције у некој институцији интерне или екстерне. Начелно, организација или институција је одговорна онима на које ће се акција или одлука коју спроводе односити.⁹⁸

Овај модел представља идеално стање и веома мали број земаља је успео да га примени до сада у пракси. Концепт је направљен од стране Светске Банке, финансијских и донаторских организација које при давању кредита или зајмова земљама захтевају да се те земље придржавају карактеристика „доброг управљања“.

Такође, тога се морају придржавати и земље које желе прикључење у Европску унију, мада је и сама Европска комисија направила документ под називом „Европско управљање“ (European governance) током 2001. године, који се темељи на сличним карактеристикама: отвореност, партиципација, одговорност, ефективност и кохерентност. Новина је само кохерентност која подразумева усклађеност политика и акција на свим нивоима власти и њихову разумљивост.⁹⁹

Као последица унапређења merit система промењено је становиште да је управа задужена само за спровођење закона и да је њена улога сада у креирању конкретних политика, доношењу одлука о истим, надгледању, мерењу ефеката и резултата примењених политика.

Други део промена је везивање не само за државни сектор и државна тела како је раније било, већ и за друге недржавне субјекте. На пример, држава често оснива „парадржавна“ тела или агенције за обављање неког посла. То су тела која су независна у свом функционисању али за њихов рад је држава политички одговорна (нпр. обавештајна служба, аутономна привредна предузећа и сл.) Поред њих значајну улогу имају и приватни субјекти који својом делатношћу задиру у јавни интерес (приватне организације за социјалну заштиту или здравствено осигурање, приватне школе). Ту је и велики број међународних и локалних организација недржавног карактера. Сви ови субјекти концептуално су смештени у јавни сектор-подручје које обухвата органе и организације државне управе, али

⁹⁸ United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, What is Good Governance?, интернет:www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf

⁹⁹ European Governance, A White paper, Commission of the European Communities, Brussels, 25.07.2001, COM(2001) 418 final, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

не само њих, већ и низ других организација које обављају друштвене послове без стабилне међусобне поделе дужности и овлашћења, а налазе се под посебним режимом правне регулације и јавног финансирања.¹⁰⁰ Како и на који начин одредити „правила игре“ у јавном сектору постала је главна преокупација. Са једне стране, ради се томе како да се спречи претерана регулација и координација која би засигурно смањила мотивисаност и стимулацију сваке аутономне јединице у јавном сектору, а са друге стране да се спречи повећање трошкова које може да настане усред преклапања надлежности, понављањем или сукобљавањем. Због тога у центар управне науке долази проучавање јавних практичних политика (public policy analysis), механизам доношења одлука (decision making), спровођење одлука (implementation) и мерење ефеката (evaluation). Изградња капацитета (снаге) државе је јако битна за ефективно функционисање и спровођење одлука.¹⁰¹

У вези овога треба направити разлику између делокруга државе и јачине државне власти или способности државе да планира и спроводи у дело политику, примењујући јасно и недвосмислено законе. Управо то се назива државним или институционалним капацитетом. Није дакле, јака држава она која има много надлежности, тада се ради само о широком државном делокругу већ је јака држава која има могућност да своје надлежности заиста спроводи у дело. Тако, на пример САД по свом делокругу послова је „мања“ држава од Шведске или Русије, али је изузетно јака мада је у питању вршење власти и легитимна употреба силе. Логично је да ово буде критеријум снаге државе-могућност примене надлежности, а не ширина делокруга надлежности *per se*, јер суштина државности јесте примена силе.¹⁰² Реформа јавног сектора подразумевала је, дакле, и неоподну децентрализацију послова уколико централна власт није у стању да их квалитетно обави, на оне нивое или субјекте који су то у стању да ураде. Све заједно, то су процеси који су неминовно довели до развоја новог јавног менаџмента (new public management).

Нови јавни менаџмент настао је пре 30-так година, траје и дан данас, и спроводи се у већини развијених земаља света на европском, азијском, афричком,

¹⁰⁰ Еуген Пусић, Управна знаност, Наклада „Напријед“, Загреб, 1995, стр. 35

¹⁰¹ Thomas R. Dye, *Understanding public policy*, Upper Saddle River, Prenticehall, New Jersey, Florida state University, 2000, стр. 32-54

¹⁰² Френсис Фукујама, Грађење државе, Филип Вишњић, Београд, 2007, стр. 35

северно-америчком и аустралијском континенту, а обухвата низ реформи јавног сектора. Свака земља има одређене друштвене, економске и политичке карактеристике које су различите од земље до земље.

Насупрот томе модели реформи не показују исту меру различитости, него би се могли свести на три главна модела обзиром на примарни механизам регулације: британски-приватизација и тржиште, шведски-управљање путем резултата (management by results) и холандско- дански модел чији је примарни механизам регулације-децентрализација и деволуција.¹⁰³ Секундарни механизам код свих модела јесте конкуренција, а као терцијарни у британском моделу јесте управљање путем резултата, у шведском децентрализација, а у холандско-данском била је приватизација. Сви ови нивои механизма утицали су и на формирање система управљања, који је у британском моделу нагласак ставио на тржиште и приватни сектор, у шведском моделу систем управљања путем резултата, а у холандско-данском управљање се заснивало на принципима децентрализације.

Вили Меккурт (Willy McCourt) разликује три модела реформе: вашингтонски модел, нови јавни менаџмент (New Public Management) и стратешки менаџмент (модел у настајању).¹⁰⁴ Ова класификација одражава историјски развој јавног менаџмента јер је вашингтонски модел примењен први пут током 1982. године на случају Гане која је тражила финансијски зајам од ММФ-а и Светске банке, а ове институције су условиле Гану да пре тога мора да смањи јавни сектор. Овај модел се заснивао на смањеној трошкова јавне потрошње, приватизацији јавних предузећа, смањивању броја запослених у јавном сектору и снижавању плата запосленима.

Амерички модел је прилагођен специфичностима америчког друштва и преваходно је усмерен на проналажење најјефтиније и најефикасније власти без нужног смањивања надлежности државе. Ова реформа се заснива на америчком уставном систему поделе власти између: а) три гране (законодавна, судска и извршна); б) различитих нивоа власти; ц) власти и невладиног, цивилног

¹⁰³ Frieder Naschold, *New Frontiers in the Public Management*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1996, стр. 45

¹⁰⁴ Willy McCourt, Martin Minogue, *Internationalization of Public Management*, Edward Elgar, Cheltenham, 2001, UK, стр. 223

сектора.¹⁰⁵ Модел је нагласак ставио на резултате и ефекте који остају после деловања управних органа при чему су коришћена најбоља решења из приватног и цивилног сектора која су се могла применити на систем функционисања власти. Реформски процеси су се одвијали „одоздо на горе“ и обухватили су све секторе јавних политика, као и на све нивое власти.

Под утицајем дела Дејвида Озборна и Теда Геблере, у САД-у почетком 1990-тих настаје „Програм реосмишљавања владе“ који је током 1993. године прерастао у програм под именом „Национална организација рада“ (National Performance Review), покренут од америчког потпредседника Ала Гора (Alber Arnold “Al” Gore). Реформа је укључила четири елемента: смањење правне регулативе и јавне администрације; увођење бизнис метода и развој компетитивних начела; подстицање дерегулације и децентрализације и процена цене улагања и ефеката програма који се доносе и усвајају.¹⁰⁶

Као подврста вашингтонског модела истиче се британски (вестминстерски) модел који пажњу усмерава ка неолиберализму и стварању новог концепта минималистичке државе уз ослобађање тржишта од државне интервенције. Реформа јавног сектора огледала се кроз све већу активност увођења начела приватног сектора у исти. Овај подмодел је радикално реализован у Великој Британији и Новом Зеланду и спроведен по систему „одозго на доле“, уз јасно разграничење онога шта би држава требала да ради и која су поља деловања приватног сектора. Британски подмодел је направио и јасну разлику између циљева и резултата, улаза (inputa) и излаза (outputa), креатора политичких идеја и носилаца менаџерских активности и у томе се разликује у односу на реформе спроведене у САД-у.

У Британији је прво извршено смањење броја државних службеника, а да би током 1982/1983. године извршена децентрализација буџета и одлучивања у јавном сектору. Заједно са процесом приватизације јачају и тржишни механизми, нарочито у секторима образовања, здравља и неге и то током 1987. године. Велика реформа, позната под називом „Следећи корак“ (Next Steps program) је

¹⁰⁵ Снежана Ђорђевић, *Власти у акцији-свет јавних услуга*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, „Чигоја штампа“, Београд, 2008, стр. 36

¹⁰⁶ Tom Christensen, *Smart policy?* у раду: *The Oxford Handbook of public policy*, ed. Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, Oxford University Press, New York, 2006, стр. 450-475

као продукт имала оснивање 140 извршних агенција од стране министарства и департмана.¹⁰⁷ Када је у питању смањивање броја запослених у јавном сектору, најбоље резултате имали су Велика Британија, Уганда и Гана.

Тако је у Великој Британији од 732.000 јавних службеника из 1979. године, остало до 1. априла 1994. године 533.500 службеника. Током 1996. године укупан број запослених износио је 494.310 запослених, а у локалним самоуправама је радило око 1.398.000 службеника. У образовном сектору тај број је износио око 640.000 запослених (наспрам 928.000 колико их је било током 1979. године). Међутим, број запослених је порастао у социјалним службама са 179.000 на 244.000 запослених.¹⁰⁸

Постоје и супротни примери. У оквиру процеса радикалне реорганизације јавног сектора у Великој Британији дошло је до креирања низа извршних агенција. Подаци из 1998. године показују неефекте реорганизације: 138 агенција запошљава око 386.000 или 75% државних службеника; 90 извршних директора агенција регрутовано је на основу јавног огласа; 25% пријављених за место су били кандидати изван јавне службе; 6 извршних директора су жене; примери извршних агенција: Агенција за затворе, Агенција за бенефиције, Колец за државну службу, Судска служба, Канцеларија за националну статистику.¹⁰⁹ Као главни инструмент реформе била је приватизација.

Између мноштва дефиниција приватизације чини се корисним разликовати: 1) трансфер предузећа или његове имовине из јавног сектора у сектор приватног власништва и 2) трансформацију државне организације, тј. бирократије која испоручује јавну службу у самосталну организацију чији се рад (резултати) мери применом тржишно темељних критеријума.¹¹⁰ Џон Гринвуд (John Greenwood) наводи 6 типова приватизације: делимичну конверзију у којој само део државне индустрије прелази у приватни сектор-најчешће издавањем деоница; потпуну конверзију у којој се државно власништво продаје једном главном трансакцијом; фрагментирана приватизација-јавно предузеће дели се у

¹⁰⁷ Sylvie Trosa, *Next Steps: Moving on*, Cabinet Office, London, U.K., 1994, стр. 12

¹⁰⁸ *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, ed. (Walter Kicker), Edward Edgar, Cheltenham, UK, 1997, стр. 4-12

¹⁰⁹ Предраг Дамњановић, Жарко Ристић, Миле Радишић, *Јавни менаџмент и јавни маркетинг*, Либер, Београд, 2007, стр. 188-189

¹¹⁰ *International Review of Administrative Science*, Silvia Dorado, Rick Molz: *Privatization: the core theories and missing middle*, св. 64, 1998, стр. 583

више делова и сваки део се продаје различитим приватним компанијама; продаја дела или свих деоница којима држава располаже приватној компанији; напуштање државног монопола у одређеном подручју деловања државе; уношење елемената приватних одредби у јавни оквир при чему се не дира у само власништво, нпр. тржишно тестирање.¹¹¹ Највише приватизација предузећа у државном власништву од 1980-1991. године извршено је у земљама источне европе (5305), Латинској Америци и Карибима (804), Подсахарској Африци (373), у земљама OECD-а (170), Азији (122), Арапским земљама (58). Из ових података може се закључити да је удео „развијеног света“ јако мали и износи свега неколико процената у укупном броју приватизација. Када је у питању европски континент, приватизација је била усмерена на нафтну индустрију, телекомуникације, бродоградњу, ваздушне луке, индустрију челика, воде, електропривреду, железнице, итд. Британија је за свега 4 године, од 1987-1991. године успела да од продаје 46 јавних предузећа оствари добит од око 80 милијарди фунти. Иако је зарада од продаје предузећа била велика, пораст продуктивности је током исте 1991. године био испод европског просека, а проценат оних који су били испод границе сиромаштва био је 25%.¹¹² Па и поред тога, већина приватизација обављених у Европи може се делимично успешним, иако је било и оних са корупционашким предзнаком. Управо због негативних ефеката приватизације јавила се потреба за регулацијом овог процеса од стране државе, али и због спречавања настанка монопола, заштите потрошача од претераног дизања цена и снижавања квалитета услуга, уз очување запослености. Међутим и регулаторни процеси спроведени од агенција имали су извесне недостатке који су се манифестовали у недостатку информација које су агенције добијале од компанија везано за трошкове и цене које подлежу регулацији и кроз немогућност предвиђања како ће се будућа компанија понашати у будућности. Оно што се десило са земљама у развоју и транзицији током 90-тих година прошлог и у првој деценији овог века јесте да је приватизација кренула пре било какве регулације или са агенцијама које тај посао нису знале ваљано да обављају. За једну успешну приватизацију ипак је неопходно размотрити све

¹¹¹ John Greenwood, Robert Pyper, *New Public Administration in Britain*, Routledge, London, 2002, стр. 215-216

¹¹² Инге Перко Шепаровић, исто, стр. 85

економске и политичке компоненте при чему мора да се води рачуна о националној економској добробити.

Најуспешније би могле бити оне приватизације чија би идеја водила био интерес грађана, а не богаћење купца, што изазива потребу за транспарентношћу свих фаза тог процеса: од објаве намере о приватизацији, преко израде програма (стратегије) приватизације, с јасно постављеним циљевима, посебно најважнијима, методама којима ће се они спроводити, начином на који ће се спроводити праћење и коначно, показатељима којима ће се вредновати успешност у остваривању постављених циљева.¹¹³

Као посебан модел новог јавног менаџмента (new public management) јесте развој менаџмента путем резултата (management by results- MBR) који пажњу усмерава ка исходу јавних политика и повезивање са буџетским процесом. Менаџмент путем резултата почива на начелу да све одлуке о додељивању средстава из буџета зависе од резултата који се најбоље дијагностификује кроз квалитет и квантитет испоручене услуге. Усмерења овог модела јесу одређивање стратешког усмерења, препознавање циљева организације, одговарајућа расподела буџета и спровођење утврђених задатака ради остваривања зацртаних циљева јер се на тај начин лакше остварује планирање, мерење, комуникација и мотивација код службеника запослених у јавној управи.¹¹⁴

Може се рећи да свака добро вођена приватна компанија следи логику MBR. Настојање да се то начело примени у јавном сектору јавља се већ 1970-их, а нарочито 1980-их година у многим земљама ОЕCD-а, посебно скандинавским земљама, те постаје примарни инструмент управљања у Шведској 1988. године.¹¹⁵ Због тога се сматра да је у то време и настао нордијски тип реформи који је посветио пажњу и на квалитет рада запослених, увођење евалуације, тимског рада и награђивања према раду, подстицање креативности и иновативности. На основу ове врсте менаџмента настао је и менаџмент путем циљева (management by objectives-МВО) који се заснива на одређивању управљачког циклуса (планирање, управљање, праћење остваривања циљева, евалуација резултата), са посебним

¹¹³ Инге Перко Шепаровић, Изазови јавног менаџмента-дилеме јавне управе, Голден маркетинг, Загреб, 2006, стр. 89

¹¹⁴ Frieder Naschold, исто, стр. 175-176

¹¹⁵ Lennart Gustavsson, Arne Svensson, Public sector reform in Sweden, Liber Ekonomi, Malmo, 1999, стр. 49

нагласком на остварене резултате. Овај модел менаџмента производи снажнију динамику у организацији и структури особља у односу на менаџмент путем циљева. Усмерења ових модела менаџмента су усмерена и на сарадњу грађана и корисника са једне стране и запослених у јавним службама са друге стране. Та сарадња подразумева добијање повратне информације од грађана од квалитета пружених услуга, као и приступачност самих служби грађанима.

Као примери добре праксе у Шведској, могу се узети службе за децу, образовање и социјалну политику у локалним самоуправама које су своју политику деловања и утврђивање циљева засновали преваходно на потребама корисника, развијајући односе на принципима сигурности, обзирности и поштовања. Ипак, мора се констатовати да је нордијски тип реформи развијен у скандинавским земљама које су развиле механизме и инструменте државе благостања на највише могуће нивое у практичном смислу.¹¹⁶

Током 90-тих година настаје још један модел новог јавног менаџмента, целовито управљање квалитетом или систем управљања целином квалитета (Total Quality Management) који је преузет из приватног сектора у којем су развијени сви делови система, а посебан нагласак је на резултатима рада. Нови модел (TQM) је високо партиципативан, има радни процес усмерен на клијенте и високо је усмерен на задовољство потрошача и корисника услуга, на растућу продуктивност и на побољшање резултата. Неопходне системске промене у овој области везане су за начин како се људи запошљавају, изнајмљују, награђују, ова област се регулише на нов начин јер се решењима ставља нагласак на поверење, тимски рад, креативност, остварене резултате и ефекте рада.¹¹⁷

У САД-у модел TQM нагласак ставља на организацијски развој путем групне динамике јер се на тај начин побољшава квалитет реализације пројеката, док је јапанска верзија усмерена на резултате али уз иницијативу од најнижих нивоа управљања ка вишим нивоима.

Када је Велика Британија у питању, Група за квалитет удружења локалних власти (Local Authority Associations Quality Group) утврдила је пет различитих иницијатива и пет техника система квалитета, с тим да је 33% локалних јединица

¹¹⁶ Lennart Gustavsson, Arne Svensson, исто, стр. 175-176

¹¹⁷ Снежана Ђорђевић, Власти у акцији-свет јавних услуга, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, „Чигоја штампа“, Београд, 2008, стр. 32

укључено у TQM, а 16% се планира укључити у TQM. У Шкотској је 21% јединица увело систем TQM.¹¹⁸ Међутим, већ у другој половини 90-тих година полако се напушта овај концепт, поготово у САД-у, јер се у практичном смислу није најбоље рефлектовао на јавни сектор. Сама суштина Система управљања целином квалитета усмерена је на производњу производа у приватном сектору, а не на услуге и побољшање њиховог квалитета у јавном сектору.

Заједничко за све моделе јавног менаџмента била су одређена поља реформи у која се могу убрајати: трансформација бирократије (другачије методе рада, тимски рад, мерење ефеката рада), буџетирање и рачуноводство (транспарентан рад и флексибилно трошење буџетских средстава), управљање реализацијом (иновативност, креативност, плаћање по учинку), уговарање (важан инструмент за сарадњу између приватног и јавног сектора), услуге усмерене ка грађанима (нагласак на резултатима рада, укључивање грађана у процесе одлучивања, расправе о проблемима), информациона технологија (лакоћа добијања информација и докумената, олакшана комуникација између грађана и јавних служби) и регулациона реформа (промена старих закона, увођење модерних законских решења, смањивање законске материје-дерегулација).

Ефекти реформи су били различити. Тако су Ирска (-19%), Нови Зеланд (-17%), Холандија (-12%), Канада (-11%) и САД (-8,5%) постигле најбоље резултате у смањењу јавних трошкова, док су Швајцарска (+20%), Јапан (+27%) и Јужна Кореја (+49) забележили високо повећање јавних трошкова. Када су у питању повећања или смањења плата услед смањивања државног апарата, највеће смањење плата запослених у јавном сектору забележила је Велика Британија (34%), затим Нови Зеланд (15%), Грчка (14%) и Канада (12%). Што се тиче повећања плата, оне су биле највише у Јапану (8%), Белгији (5%), Данској (4%).¹¹⁹ Свака земља у којима су се десили реформски процеси има своје специфичности (економске, друштвене, политичке) па су и резултати реформи различити. Важно је истаћи да су све државе повећале ефикасност у обављању послова, укинуле круте хијерархијске односе, активно укључиле организације цивилног друштва у

¹¹⁸ Tony Bolland, David Silbergh, International Review of Administrative Science (Managing for quality: the impact of quality management initiative on administrative structure and resource management processes in public sector organizations), 1996, св. 62, бр. 2, стр. 354

¹¹⁹ Извор: Analitical Data Base, OECD.

системе одлучивања, процесе креирања стратегија и њихову реализацију. Ефекти промена виде се и кроз то да је данас устаљена пракса да развијене земље света узимају најбоље примере праксе из приватног бизниса и користе га у раду јавног сектора, а да се променио обим и надлежности државе (принцип субсидијарности). Такође, нагласак услуга више није на циљевима, већ на резултатима који се манифестују кроз задовољство грађана одређеним квалитетом и квантитетом услуге. Као још једна важна тековина новог јавног менаџмента истиче се и увођење мерења у раду свих нивоа власти (ефикасности, ефективности, продуктивности) на којима и данас почивају савремене државе и друштва.

У данашње време сви нивои власти (централни, средњи и локални) суочавају се са растућим незадовољствима услед недостатка новца, недовољних надлежности и дужине мандата. Власти више немају ни монопол над информацијама што је свакако велики изазов за што квалитетније управљање и пружање ефикаснијих услуга.

Власти не могу ефикасно пружати услуге без образовне, експертске и мотивисане радне снаге. То је онај пресудан чинилац који може да обезбеди успех у јавном сектору. Јавни службеници имају посебно место и улогу у процесима модернизације друштва и јавног сектора и за ту улогу морају бити припремљени и стално обучавани. Систем јавних услуга треба редизајнирати и нагласак ставити на предузетништво, које, с једне стране, не прихвата избегавање ризика, али са друге стране не дозвољава ни жртвовање одговорности и поузданости. У систему јавних услуга треба да постоји конкуренција за свако радно место али са друге стране веома је битно да се нека базична права запослених морају и даље штитити.¹²⁰

Основна преокупација савремене администрације јесте фокусирана на процес учења које је суштински битно за даљи развој и унапређење послова једне организације. Веома је важно да се прихвати значај партиципације, примењивања искустава из развијених практичних политика, укључивања грађана и експерата

¹²⁰ Снежана Ђорђевић, Власти у акцији-свет јавних услуга, Факултет политичких наука Универзитета уБеограду, „Чигоја штампа“, Београд, 2008, стр. 18

јер ће на тај начин администрација бити у стању да, уз њихову помоћ, лакше решава економске или социјалне проблеме.

Један од најсложенијих задатака који стоје пред савременом влашћу је како да буде иновативна, да подстакне иновативност својих службеника, да креира амбијент подстицајан за нове идеје, креативност и иновационе пројекте и да тај амбијент буде одржив.¹²¹ Најбољи начини и решења могу се свести на неколико ставки: укидање хијерархијских и развој партнерских односа у организацијама; подстицање тимског рада и укључивање запослених у креирање развојних пројеката уз прихватање њихових сугестија; подстицање развоја конкуренције у јавном сектору; селекција и регрутација најбољих кадрова; учење из најбољих практичних примера и евалуација успеха.

У том смислу добија на значају и усавршавање кадрова, пре свега спровођење процеса специјализације, децентрализације и диференцијације.

Специјализација значи да је неопходно постојање школа за усавршавање и едукацију службеника запослених у јавном сектору, повезаност тих теоријских знања која им се предају у школама са потребама и проблемима у реалности једне заједнице или друштва. Поред тога, специјализација укључује и развој система напредовања у каријери запослених према заслугама јер се нај тај начин даје подстицај развоју професије и унапређења знања.

Децентрализација би значила давање већег степена аутономије нижим органима управљања у оквиру одређене структуре у саставу јавне управе, пре свега у погледу овлашћења, буџета и организације власти и одлучивања. На тај начин се остварује конкурентност различитих пројеката или програма, могућност коришћења великог броја механизма и инструмената за њихову примену. Тада у први план избија менаџерска структура у оквиру једног радног тела чија је улога да обезбеди неопходне ресурсе, јасну координацију, спољњу и унутрашњу комуникацију.

Диференцијација подразумева стварање аутономних јединица у оквиру једне организације и функционалну поделу рада како би се побољшао квалитет одређеног производа или услуге. То значи формирање одређених тимова и

¹²¹ Paul.C. Light: *Creating Government that Encourages Innovation*, у раду: Patricia W. Ingraham, Barbara S. Rozmek and Associates: *New Paradigms for Government-Issues for the Changing Public Services*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994, стр. 64

увођење тимског рада јер се на тај подстиче развој идеја и иновација које долазе од стране запослених, а уједно престају и да постоје „јаки“ хијерархијски односи. Такође, запосленима се пружа могућност да покажу колико знају, дата им је већа слобода на послу, а повећано је и поверење у њихове способности. Једна од важнијих мера диференцијације јесте и увођење разлика у платама у складу са степеном залагања запослених.

Као крајњи циљ рада сваке администрације, намећу се ефекти урађених послова (перформансе). У том смислу је неопходно да постоје одређени стандарди или ако не постоје, потребно их је креирати. Да би се постигао одређени резултат мора да постоји и одговарући механизам контроле, како унутар саме администрације, тако и ван ње, које је пре свега усмерена на персонализоване процедуре. На тај начин се могу постићи универзалне вредности сваке администрације, као што су одговорност, ефикасност, поштење, поштовање правне регулативе и одбрана професионалне експертности.

Организације морају адекватно, брзо и квалитетно одговорити на комплексне проблеме и брзе промене које настају у окружењу. Важни механизми тих одговора су у активном ослањању на стратегијски развој, на свеобухватни приступ целини проблема (власт која се управља мисијама и води стално рачуна о резултатима), на стандарде и процедуре и већој аутономији делова. Управљање кадровима спада у изузетно важне подсистеме којима се мора посветити довољна пажња уколико се желе добри ефекти. Организације које то схватају имају добре резултате док тамо где се кадрови третирају као трошак, а не као ресурси, ефекти рада нису добри.¹²²

Заједнички проблем новог јавног менаџмента је очигледно однос одговорности између јавних менаџера и запослених, министарстава и аутономних тела или агенција, јавне администрације и грађана, законодавства и извршне власти, јавног и приватног сектора. Дилеме произилазе из чињенице да се одговорност може посматрати као да је сама себи циљ. Ово је случај са државама са јаким управним правом где се функционисање јавне администрације базира на принципу прецизних процедура који више пажње обраћају на утрошена средства

¹²² Hal Rainey: Rethinking public personal Administration, у раду: Patricia W. Ingraham, Barbara S. Rozmek and Associates: New Paradigms for Government-Issues for the Changing Public Services, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994, стр. 113-140

него на резултате. Постоје две врсте последица које могу да настану из овога: или ће нови јавни менаџмент морати да направи уступак између ефикасности и других вредности јавног сектора, као што је праведност, или ће пуна реализација новог јавног менаџмента захтевати далекосежне промене у правним и институционалним оквирима.¹²³

Из наведеног се може закључити, да би се нови јавни менаџмент и даље развијао и имао утицај на јавну администрацију, потребно је да се узме у обзир неколико фактора.

Прво, постојање националних и локалних специфичности и различитости, као и организационих способности администрације. У неким земљама су се реформе боље рефлектовале, у неким не, пре свега због разлика у организационим структурама и културама.

Друго, обавезна укљученост људског фактора јер се показало да недовољно обучена администрација није довољно спремна да одговори на изазове новог јавног менаџмента, баш као и недовољна информисаност људи о правцима промена. Ово је свакако један од најважнијих фактора успешности реформских процеса.

Треће, извршавање процене о постојању предуслова за успешну имплементацију (развијен приватни сектор, постојање механизма-приватно јавних партнерстава, успешно спроведене приватизације, постојање и добро функционисање система одговорности у јавном сектору, итд).

Четврто, постојање капацитета за обуку и прилагођавање (специјализација, децентрализација и диференцијација, увођење система контроле, евалуације и мерења ефеката рада). Развој ових механизма нису само подстицаји за успешно управљање у било ком реформском процесу новог јавног менаџмента, него су и подстицаји политичким и административним лидерима и елитама да постану спремни за нове, будуће изазове.

¹²³ Предраг Дамњановић, Жарко Ристић, Миле Радишић, Јавни менаџмент и јавни маркетинг, Либер, Београд, 2007, стр. 216-217

1.8 Закључно разматрање

Одређивање појма управе у теоријском, функционалном, организационом и позитивно правном смислу имало је за циљ да покаже разноврсност различитих правних и менаџерских полазишта и школа кроз историјски период од настанка модерних држава па до данас. Из тих полазишта могло је се закључити у коликој мери је комплексан појам управе и која све значења има и у којој мери је појам управе „еволуирао“ од онога што се некада сматрало управом, и онога што се данас сматра јавном управом.

Управо је приказивање различитих појмовних одређења управе помогло да се са правног становишта данас може направити јасна разлика између јавне управе и државне управе. Јавна управа је, дакле, шири појам од државне управе која чини њен саставни сегмент. У састав јавне управе улазе системи државне управе, регионалне самоуправе (у појединим земљама) и локалне самоуправе, јавне агенције, јавна предузећа, установе, приватни предузетници који обављају јавне службе, концесионари, итд. Државна управа представља део извршне власти који врше управне послове у оквиру постојећих права и дужности.

Са увођењем концепта јавних служби у управну науку (управе као јавне службе) почетком прошлог века мењају се и схватања управе. Суштина управе више није у владању већ у управљању. Тада престаје да постоји становиште да је улога управе само да спроводи законе већ је пре свега улога у обављању јавних служби. Управо из тога настаје и данашње савремено схватање јавне управе чији је основни циљ решавање проблема, спровођење јавних политика и пружање квалитетних услуга у целокупном друштву, како би се остварило опште добро, а кроз то опште добро и свачији индивидуални интерес.

Када је локална самоуправа у питању, јасно је да је она један део система који чини јавну управу, која је повезана и са органима државне управе, јавним предузећима и установама, са којима остварује одређење односе и релације. Важно је истаћи да све промене које се дешавају под утицајем новог јавног менаџмента рефлектују и на локалне самоуправе. Нови јавни менаџмент имао је утицај на комплетну јавну управу и јавну администрацију, што укључује и промене у локалним самоуправама и локалним администрацијама, на њихово

пружање што квалитетнијих услуга, промене у организацији власти и управљања и у буџетском систему. Дакле, када се говори о увођењу „доброг управљања“ обавезности обучавања запослених у јавној администрацији, постојању механизма контроле, напредовања у каријери, награђивања успеха, корекцијама неуспеха, мерењу резултата и ефеката рада, то се такође односи и на лица запослена у органима локалних самоуправа који заједно чине локалну администрацију, која је, пак, један сегмент јавне администрације. Спровођење процеса приватизације у пружању локалних услуга, смањивање броја запослених и увођење савремених предузетничких принципа у раду су трендови који су под утицајем новог јавног менаџмента оставили велики траг на функционисање система локалних самоуправа у развијеним земљама света. Као један од важнијих принципа овог концепта је сигурно и принцип децентрализације који је омогућио локалним самоуправама да добију широку правну, финансијску и фискалну аутономију. Просто речено, све што се дешавало на нивоу централних власти, дешавало се и на локалном нивоу, са различитим ефектима и резултатима.

2. Јавне политике и јавне услуге (одреднице и значај)

2.1 Појам јавна политика

Обзиром да је констатовано да је у садашње време главна улога јавне управе да пружа што разноврсније и квалитетније јавне услуге кроз различите секторе јавних политика, онда се намеће као потреба да се теоријски одреде јавне политике. Основна улога јавних политика јесте да успоставе односе партнерства и сарадње између свих нивоа власти (централног, регионалног, локалног) , организација цивилног друштва и бројних приватних агенција, са циљем да се заједнички удруже у процес креирања политика и стварање алтернатива, уз константно подстицање и партиципацију грађања.

Јавна политика (public policy) је релативно ново поље у политичким наукама. Њен развој као области изучавања постао је значајан када се препознало да су традиционалне анализе у одлучивању Владе постале некомплетне у описивању политичких активности. Како су везе између друштва и његових јавних институција постојале све комплексније и независније, онда се све више наметала потреба за утврђивањем шта то Влада ради, како спроводи своје одлуке у пракси и због чега се користе одређене алтернативе јавних политика пре других.¹²⁴ Студије политике имају дугу историју али студије јавне политике су почеле да се изучавају тек у прошлом веку са тежњом политиколога Чарлса Меријама (Charles Merriam) да повеже теорију и праксу политике ради разумевања актуелних активности власти, што је у ствари и представљало јавну политику.

2.2 Јавна политика-теоријске одреднице

Како су се развијале студије о јавним политикама, тако су и одреднице појма постојале све шире и комплексније. Тако Вилијам Џенкинс (William Jenkins) у свом раду: *Анализа политика-Политичке и организационе перспективе (Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective)* из 1978. године, истиче да је

¹²⁴ Larry N. Gerston, *Public policy making-Process and Principles*, M.E. Sharpe, Armonk, New York, London, England, 1997, стр. 3

јавна политика сет међусобно повезаних и зависних одлука политичког субјекта или групе субјеката који се односе на избор циљева и средстава којима се ти циљеви могу постићи у специфичним ситуацијама. Те одлуке треба да се постигну моћима датих актера. Јавна политика је процес, а не само избор.¹²⁵

Јавна политика је све оно што влада изабере да уради или не уради. Владе раде многе ствари: регулишу конфликте у друштву, организују друштво да се брине о спречавању конфликта са другим друштвима, дистрибуирају материјалне услуге члановима друштва и узимају новац од истих, најчешће у форми пореза.¹²⁶ Јавна политика је усмерена на то шта власти раде, због чега то раде и какве разлике то производи.¹²⁷

Томас Биркленд (Thomas Birkland) у књизи „Представљање политичког процеса“ (An Introduction to the Policy Process) из 2005. године, сматра да не постоји консензус око дефинисања јавне политике па износи дефиницију Гаја Питерса (Guy Peters), по коме, јавна политика представља скуп активности власти, било да делују директно или преко посредника, а које утичу на живот грађана.

Чарлс Кохрен (Charles Cochran) и Елојз Мелоун (Eloise Malone) сматрају да је јавна политика усмерена на владине одлуке и акције које су направљене да се деле са општим добром друштва.¹²⁸ Кларк Кохрен (Clarke Cochran) истиче да се појам јавне политике увек односи на акте власти и намере које опредељују те акције. Јавна политика је исход битке у власти око тога ко шта добија.¹²⁹ Томас Биркленд сматра да постоје заједнички елементи јавних политика: политика се креира у име „јавности“; политика је изворно креирана или иницирана од стране власти; политика је интерпретирана од стране јавних и приватних субјеката; политика је оно што власт намерава да уради; политика је оно што влада изабере

¹²⁵ William Jenkins, A Political and Organizational Perspective, Martin Robertson Company, U.K. 1978, стр. 6

¹²⁶ Thomas R. Dye, Understanding public policy, Tenth Edition, Upper Saddle River, Prentice Hall, New Jersey, 2002, стр. 1.

¹²⁷ Thomas R. Dye, American Federalism, MA:Lexington, Lexington, 1990, стр. 2

¹²⁸ Charles L. Cochran, Eloise F. Malone, Public policy:Perspectives and Choices, Fourth Edition, Lynne Rienner,USA, 2010, стр. 3

¹²⁹ Clarke Cochran, Mayer Lawrence, Joseph Cayer, American public policy, 4th ed, St. Martin's Press, New York,1993, стр. 4

да не уради.¹³⁰ Јавна политика је активност власти као одговор на друштвене проблеме. Друштвени проблем је стање које је за јавност неприхватљиво па стога тражи интервенцију, промену датог стања и решење.¹³¹

Велики број дефиниција различитих аутора истиче неколико сегмената који су саставни делови јавне политике: власти, средства, одлуке, циљеви, грађани, приватне организације и групе, услуге, потребе, интереси, проблеми. Спајајући ове компоненте може се извести закључак да јавне политике не би постојале да нема власти, приватног и невладиног сектора са једне стране, и грађана са друге стране. Између њих се налазе сви остали сегменти који су спона између власти и грађана. Да би успешно реализовале интересе и потребе грађана, решавале њихове проблеме и пружале квалитетне услуге, органи власти, у сарадњи са приватним и цивилним сектором, морају да изаберу одређена средства и донесу одлуке како би оствариле зацртане циљеве (проблеме, услуге, интересе и потребе грађана). У покретању реализације циљева могу учествовати сви нивои власти, приватни сектор и невладине организације, а за њихово остваривање су задужене централне или локалне власти, на основу надлежности са којима располажу. Односи између нивоа власти могу да буду надређени (пренос реализације послова на ниже нивое), партнерски (подстицање сарадње при реализацији одређене политике) и аутономни (сваки ниво власти је задужен за реализацију послова из своје надлежности). Дакле, без постојања јавних политика немогуће је замислити функционисање савремених демократских држава и било ког нивоа власти.

2.3 Компоненте процеса јавних политика

Компоненте процеса јавних политика су константне и имају карактер универзалне применљивости без обзира на тип уставног уређења земље, степен политичког, економског и друштвеног развоја.

¹³⁰ Thomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process-Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, M.E. Sharpe, New York, 2005, стр. 31

¹³¹ Michael E. Kraft, Scott R. Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington DC, 2004, стр. 4

Компоненте су: вредности које су уткане у државна документа; људи који представљају, интерпретирају и који су одговорни за те вредности; ресурси потребни за остваривање вредности; институције са којима се деле вредности; ниво власти на које су упућене вредности.¹³² Вредности које постоје у документима се деле на одрживе и симболичке. Одрживе вредности су оне које су уграђене у саму срж друштва (владавина права, регулација у економији, заштита животне средине). За разлику од њих, симболичке вредности се најчешће веома брзо уграђују у законска документа са циљем да више изазову неки психолошки ефекат него што ће да заиста изазову промене у политичком систему једне земље. Ефекти су најчешће безазлени и губе предзнак контроверзности јер не додирују социјалну, економску и политичку основу.

Да би одређене вредности добиле на значају, морају да привуку пажњу људи који седе у органима управе на свим нивоима, односно да пређу пут од „приватних ствари“ до дискусије у институцијама. Важан фактор представљају интересне групе чија је улога да се одређене вредности и идеје грађана обликују у политику, усвоје у органима управе и касније примењују у практичном смислу.

Ресурси који су потребни да би се оствариле одређене вредности у савременим земљама најчешће се изражавају кроз новац, путем лоби група и процеса лобирања.

Када су у питању институције, свака земља има законодавне, извршне и судске органе власти. У погледу структуре органа власти треба пажљиво анализирати структуру органа, начин избора и начин и принципе функционисања: шта треба да ради које тело и како, за чије интересе и у ком правцу.¹³³ Што се тиче парламента, утицај ове институције је изузетно велики у процесу припреме закона, доношења закона, модела и начина укључивања јавности. Извршна власт (Влада, специјализоване агенције, стручна тела) имају најдиректнији утицај на решавање проблема људи и задовољавање њихових потреба. Да би се конфликти у једном друштву решавали потребно је да постоје ефикасни судови који чине важан чинилац нормалног функционисања државе.

¹³² Larry N. Gerston, *Public policy making-Process and Principles*. M.E. Sharpe, Armonk, New York, London, England, 1997, стр. 8

¹³³ Снежана Ђорђевић, *Анализа јавних политика*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2009,стр. 19

Јавно мњење је изузетно важно за креирање политика. Испитивања јавног мњења су битан инструмент за оријентацију о границама до којих је јавност спремна да прихвати одређене идеје и акције у креирању и спровођењу јавних политика. Од великог значаја је постојање транспарентне политике, развој политичке културе, постојање механизма и института директног укључивања грађана (референдуми, грађанске иницијативе, дебате, панели и саветодавна већа на нивоу локалне власти и државе). Данас се у великом броју држава грађани активно укључују у пројекте урбаног уређења (израда мастер плана) градова, у обнову животне средине, борбу против криминала и активности превенције.¹³⁴

Међутим, када се узму у обзир односи између различитих институција, установа, невладиног сектора и органа власти на свим нивоима, пракса у већини земаља показује да актери често улазе у сукобе и нису спремни да нађу оптимална решења за добробит државе или локалне заједнице. Као разлози могу се навести лични и партијски анимозитети, нетрпељивости и неспоразуми који онемогућавају одлучивање. У том смислу је значај јавних политика изузетно велики јер оне својим инструментима превазилазе те ситуације тако што подижу капацитете политичких институција у процесу анализирања одређених проблема и потреба грађана и проналажења адекватних решења.

2.4 Принципи креирања јавних политика

Као што је већ напоменуто, између различитих политичких актера успостављају се одређени односи како би се креирала и спровела јавна политика. Због тога је важно истаћи да су процес доношења одлука, могућност избора представника у органе управе и ефикасан систем одлучивања изузетно битни како би се могло разумети због чега се одређени актери залажу за поједине вредности и због којих интереса и мотива. То је уједно и основа за разумевање како се разрешавају конфликти и како тече процес формирања јавне политике.

У контексту односа политике и јавних политика, обично се политика посматра као процес успостављен и одржаван од стране власти, ради креирања и

¹³⁴ Michael E. Kraft, Scott R. Furlong, *Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington DC, 2004, стр. 54-57

реализације јавних политика. Саставни и важан део политике чини процес избора путем кога грађани бирају своје политичке представнике и формирају органе власти на свим нивоима. Овај процес, његове вредности, принципи по којима се одвија и успостављене процедуре представљају темељ процеса креирања јавних политика јер успоставља мрежу формалних политичких институција и актера, који имају велики значај у овим процесима.¹³⁵

Процес одлучивања показује степен отворености или затворености система, као и ниво демократичности једног друштва. Демократски систем одлучивања подразумева транспарентан рад органа власти који омогућавају грађанима и невладином сектору да добију истините и правовремене информације, као и да се путем предлога, идеја и сугестија укључе у решавање проблема или задовољење интереса и потреба заједнице, било на нивоу локалне самоуправе или централних власти. Уколико су грађани активнији у подношењу предлога и планова којима се унапређује социјални миље њихове заједнице или државе, они на тај начин и обликују одређену јавну политику. Када власти предлажу програм којим се креирају политике, уколико је грађанима и цивилном друштву омогућено да поднесу сугестије, критике или нове идеје и да се оне уваже уколико су аргументоване, онда је испуњен важан параметар демократског процеса одлучивања. Само одлучивање подразумева „сукоб“ различитих вредности којима се долази до решавања одређених програма и проналаска најоптималније политике. Одлуке које се донесу имају за циљ да помогну остваривање циљева или примену и вредновање одређеног програма, односно да остваре јавни интерес или опште добро друштва.

У том смислу, активна партиципација грађана је неопходна нарочито у погледу реализације одређене политике, њених позитивних и негативних ефеката. Резултати спровођења јавне политике добијају правну димензију кроз измену или допуну постојећих закона, доношење нових законских решења, измене статута или доношење нових, извршавање судских одлука, извршавање решења или одлука органа извршне власти, усвајање и примену разних нормативних аката.

¹³⁵ Снежана Ђорђевић, *Анализа јавних политика*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2009, стр. 17

Базични принципи на којима почивају јавне политике су и принципи на којима почивају развијени демократски системи. Ако неко друштво жели да напредује онда је свакако неопходно да постоје слободни избори и демократски систем одлучивања како би се једна јавна политика спровела у пракси и донела што позитивније резултате. Као предуслов остварења једне политике је њена законска, судска или извршна основа јер без тога политика се не може замислити.

2.5 Процес креирања јавних политика

Процесом креирања јавних политика није се бавио велики број научних истраживача и то су углавном у иностраним земљама. Као значајна имена изучавања ове проблематике истичу се William N. Dunn, Thomas R. Dye, Michael E. Craft, Michael C. Munger, Larry N. Gerston, итд.

Тако Вилијам Дун (William Dunn) сматра да би се разумео процес креирања мора да се пође од одређења анализе јавних политика која представља научну дисциплину усмерену на решавање проблема користећи знања из социологије, политичке филозофије и психологије.

Полиси анализа се односи на 5 типова питања:

1. Каква је природа проблема за који се тражи решење?
2. Који од два или више смерова акција треба да се изаберу како би се проблем решио?
3. Који су резултати изабраног смера активности?
4. Да ли ти резултати помажу у решавању проблема?
5. Које будуће последице могу да се очекују ако се овај смер активности настави?

Одговори на ова питања обухватају пет типова информација релеватних за јавне политике па их због тога зовемо компоненте јавне политике. Ове компоненте представљају информације о проблему политике, жељеној политици, очекиваним резултатима, постигнутим резултатима и извођењу политике.¹³⁶

¹³⁶ William N. Dunn, Public policy analysis-An Introduction, Third Edition, Pearson, Prentice Hill, Upper Saddle River, New Jersey, 2004, стр. 3-4

Полиси проблем је нереализована вредност или могућност за унапређивање постојећег идентификованог стања путем јавних активности. Очекивани резултати су могуће последице политике која је дизајнирана да реши проблем. Информације о околностима у којима је проблем настао су битне како би се постигли очекивани резултати. Жељена политика је могуће решење за постојећи проблем али да би је изабрали потребно је да имамо информације о очекиваним резултатима. Постигнути резултати су последица примене изабране политике. Извођење политике представља процес у којем се постигнути резултати „уграђују“ у нове вредности и циљеве. Сам процес креирања јавних политика састоји се од 6 фаза: 1) дефинисање проблема; 2) дефинисање опција и формулисање политике; 3) избор најбољих опција; 4) концепција и легитимизације политике; 5) спровођење и надгледање политике; 6) вредновање политике.¹³⁷

У првој фази, дефинисању проблема, идентификује се проблем и објашњавају узроци његовог настанка који су веома комплексни. Обзиром да је потребно да се постигне објективан приступ у дефинисању проблема неопходно је и ангажовање експерата, интересних група, јавних институција и приватног сектора како би се до краја обрадио сваки аспект проблема и очекивани правци решавања.

Друга фаза укључује постојање листе доступних алтернатива. Једна важна ствар за аналитичаре јесте редефинисање проблема уколико нове алтернативе постану доступне.¹³⁸

Формулисање одређене политике јесте одређивање предложеног тока акција које треба да омогуће решавање дефинисаног проблема, при чему се морају узети у обзир и економски, социјални и политички аспекти окружења у којем је проблем настао.

Избор најбољих опција (трећа фаза) је процес у којем су укључене вредносне и друге процене. Свакако да су опредељујући моменти „тежина проблема“ по консеквенцама, тежина саме јавне политике у смислу расположења јавности,

¹³⁷ William N. Dunn, *Public policy analysis-An Introduction*, Third Edition, Pearson, Prentice Hill, Upper Saddle River, New Jersey, 2004, стр. 4-9

¹³⁸ Michael C. Munger, *Analyzing policy: Choices, Conflicts and Practices*, Norton Company, New York, London, 2000, стр. 7

интереса главних актера, затим политичка тежина у смислу амбијента, итд. За сваку од политика се намеће као важно питање економске изводљивости и политичке прихватљивости. Како су политичари главни актери, важно је имати у виду да они стално ослушкују и осећају јавно мњење поводом свих јавних питања. Поред великог броја интересних група, think tank организације представљају важан извор предлога за најбоље опције.¹³⁹

Четврта фаза подразумева усвајање, путем утврђених процедура (већинско гласање), најбоље опције од стране политичких институција. Ипак, мора се узети у обзир и степен конфликта између различитих интересних група и политичких актера које је изазвао избор одређене опције. Због тога је важно постићи што већу сагласност између политичких актера, као и да предложена опција буде конзистентна са уставом, законима, културним начелима.

Спровођење политике укључује све активности које су потребне да предложене политике постану део законодавних структура. Те активности укључују креирање нових организација-уред, агенција, бироа и давање одговорности истим. Ове организације морају да „претворе“ право у операциона правила и регулацију.¹⁴⁰ Дакле, потребно је да се постојећа регулатива интерпретира на такав начин како би је грађани што лакше разумели. Примена програма подразумева обезбеђивање услуга и плаћања према дефинисаним циљевима и инструментима.

Вредновање одређене политике представља анализу да ли се одређена политика остварује, односно да ли се њоме квалитетно, ефективно и ефикасно реализују циљеви. Субјекти евалуације су бројни и могу да буду Скупштина, централне или локалне власти, невладине организације, интересне групе.

Постоје различити типови евалуације: 1) формална- подразумева надгледање рутинских операција, као што су испоштованост процедура и уговорних обавеза, балансиран буџет; 2) задовољство корисника вредновањем- извођење примарне функције, што подразумева да ли актери знају ко су корисници или клијенти. Пролазност кроз ову фазу не значи да је програм

¹³⁹ Снежана Ђорђевић, Анализа јавних политика, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2009, стр. 25

¹⁴⁰ Thomas R. Dye, Understanding public policy, Tenth Edition, Upper Saddle River, Prentice Hall, New Jersey, 2002, стр. 50

успешан али негативан тест провере је лош знак. 3) листа резултата; 4) очекивања и ефективност, која укључује примену cost-benefit анализе и њен утицај на програм; 5) дугорочне последице које подразумевају број остварених циљева који су дефинисани програмом.¹⁴¹ Сви подаци који се добију интегрисани су у одређене документе (законе, међународне документе, подзаконске акте, повеље, „policy papers“) и треба да покажу да ли се квалитет одржава на истом нивоу, да ли се даље развија, постоји ли одређени континуитет са политиком или је утврђен нови правац. Као последица евалуације настаје идентификација нових потреба, проблема и неопходност корекције.

Процес креирања јавних политика има циклични карактер, никада се не завршава јер се из нових проблема и потреба грађана развијају нови програми и пројекти. Модел овог процеса је апсолутно примењљив на све нивое власти, почевши од највиших до најнижих. То је уједно и основа како треба приступити остваривању интереса грађана, а и за испуњавање основне функције власти-пружање квалитетних јавних услуга. Циклус треба да испуни сваку фазу у практичном смислу, а уколико то изостане јавна практична политика неће адекватно одговорити на изазове.

2.6 Сектори јавних политика и јавне услуге

Сектори јавних политика представљају области у којима се остварују јавне политике и пружају јавне услуге. Зависно од нивоа власти сектори су различити, баш као и надлежности које су одређене уставним и законским регулативама. Централне власти у свакој држави пружају услуге у привреди, образовању, инфраструктури, саобраћају, социјалном и здравственом сектору, спорту, екологији, становању, комуналним пословима, култури, безбедности, итд. На основу тога настају и различите политике: привредна, образовна, еколошка, социјална, безбедносна, здравствена, социјална, политика правде, културна, политика становања, урбана политика, итд. У свим овим секторима органи власти пружају грађанима одређене јавне услуге којима се задовољавају њихове

¹⁴¹ Michael C. Munger, *Analyzing policy: Choices, Conflicts and Practices*, Norton Company, New York, London, 2000, стр. 20

потребе, интереси, решавају проблеми. Када је ниво локалних самоуправа у питању, сектори политика су слични и потичу од надлежности које имају локалне самоуправе у већини развијених земаља света (локално-економски развој, култура, спорт, комунални послови, образовање, инфраструктура, административна политика, примарна здравствена заштита, заштита животне средине, урбанизам, социјална заштита, итд), а које су одређене законима и статутима јединица локалне самоуправе. Из тих надлежности дефинишу се и различите јавне политике које се остварају на нивоу локалних самоуправа и на основу којих се пружају локалне јавне услуге грађанима.

При томе се може направити разлика између „тврдох“ и „меких“ јавних услуга. У тврде услуге убрајају се: водовод и канализација; скупљање, складиштење и рециклажа смећа; производња и довод електричне енергије и гаса; даљинско грејање; локална саобраћајна инфраструктура; јавни превоз; урбанизам, градња и архитектура; одржавање зелених површина и заштита животне средине; спорт и рекреација. У меке услуге спадају услуге које се пружају у дечијим вртићима, образовним институцијама, установама социјалне заштите и услуга, културним установама (библиотеке, музеји, галерије, културни центри, архиви, итд), као и услуге које се односе на подстицање локалног економског развоја.

Процес утврђивања послова почиње са основним темама којима се баве секторске јавне политике и које су усмерене на дефинисање дате политике уз преглед и изучавање упоредних искустава из развијених земаља, како би се најбољи практични примери искористили, затим на изучавање постојећих светских и домаћих стандарда, као и домета реформи који се желе постићи. Свака секторска политика полази од утврђивања структуре домаћих институција и врста органа, при чему се прави разлика између хоризонталне (министарства, заводи, институти, агенције, невладине организације, професионална удружења, синдикати) и вертикалне структуре (република, покрајина, регион, град, општина, месна заједница).

Након тога следи анализа њихових међусобних односа, односно провера да ли постоје одређене стратегије развоја у секторској политици коју је усвојила Влада, покрајинска администрација или локална самоуправа, затим постојање принципа на којима се заснива њихов заједнички рад или механичког модела у

којима долази до преклапања надлежности и непокривања одређених послова. Такође, важно је утврдити да ли су ти односи стратешки и партнерски или одсликавају строги хијерархијски однос. Као следећи корак намеће се питање начина финансирања у којем се врши анализа и поређење са реформским процесима у свету, уз разматрање предности и недостатака аутоматизованог начина финансирања у односу на финансирање по глави корисника услуга и према потребама грађана.

Као наредни сегмент у формирању одређене секторске политике јесте анализирање начина пружања услуга грађанима (испитивање њихових потреба, постојање квалитетне базе података, постојање конкуренције у пружању услуга, укљученост приватног сектора, обезбеђеност и примена професионалних стандарда, постојање инспекцијских служби). Следећи ниво јесте процес креирања јавних политика који ће произвести одређене документе (законе, подзаконске акте, статуте, програме, стратегије, планове и сл.) који су усмерени на решавање проблема и пружање разноврсних услуга становништву. Дакле, једна успешна секторска политика захтева испуњавање одређених ступњева како би се испунили циљеви њеног постојања, а то је задовољство грађана са квалитетом пружене услуге. Међутим, да би се ти циљеви остварили потребни су и инструменти којима се служе органи управе.

2.7 Инструменти јавних политика

Употреба инструмената јавних политика наметнула се због неефикасности јавног сектора и последица које је изазвала држава благостања, а манифестују се и као решења из концепта „новог јавног менаџмента“.

Дуго се отвара питање да ли власт уопште треба да интервенише или да препусти решење проблема и ситуације индивидуалној одлуци или тржишној регулацији. Либерална држава одувек је имала као водећи принцип да држава треба да регулише само неопходне и прецизно регулисане области, а остало треба препустити индивидуалној иницијативи, избору и тржишним принципима. Основни разлози укључивања државе и других нивоа власти у решавању јавних проблема су углавном тројаки: политички разлози, морални разлози и исказане

тржишне слабости.¹⁴² Покренута је реформа у којој су приватизација и децентрализација постале важан део тог решења. Приватни сектор, држава и локална власт су постали активни партнери у реформисању начина пружања услуга коју је пратила реформа финансија и прилагођавање врсте давања. Реформисани су многи инструменти и креирани су веома интересантни аранжмани од којих су најважнији: гаранција зајмова, регулација (законска и друга), владине корпорације, грантови-давања, пореске олакшице, директно управљање (владање), приватизација, уговори.¹⁴³

Гаранције зајмова као политички инструмент доживеле су експанзију у САД-у почевши од 1970. године, а заснивају се на уговору којим клијент узима зајам, а органи власти (влада) преузимају улогу гаранта за преузимање могућег дуга клијента. Експанзија употребе овог инструмента манифестовала се нарочито у образовању, изградњи и куповини станова, бродоградњи, транспорту, куповини авиона, међународној трговини, свемирској технологији., бизнису, итд. Атрактивност коришћења инструмента испољава се због ниских административних трошкова и неурачунавања трошкова буџета јер је то обавеза органа власти која је фиктивно преузета.

Правило је да се лакше обезбеђују гаранције за мање ризичне пројекте који су самоодрживи и враћају профит, а теже за ризичне пројекте који су социјално оправдани али нису економски оправдани па је враћање уложених средстава несигурно, што представља ризик за владу. Држава, посебно за одређене области, мотивише даваоце зајма (банке), нудећи им разноврсне, пре свега економске подстицаје, као што су више камате.¹⁴⁴

Гаранције зајмова почивају на јасно утврђеним правилима и стандардима у погледу дизајна зајма (висина зајма, даваоци, корисници, рок отплате, начин отплате), маркетинга (права и обавезе корисника и даваоца зајма), обављања селекције прихватљивих кандидата и праћења реализације пројекта (транспарентни подаци о начинима како се користе средства). Као посредници

¹⁴² Снежана Ђорђевић, *Анализа јавних политика*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2009, стр. 27

¹⁴³ Снежана Ђорђевић, *Власти у акцији-свет јавних услуга*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, „Чигоја штампа“, Београд, 2008, стр. 77

¹⁴⁴ Michael S. Lund, *Гаранције зајмова између државе благостања и тржишта*, у раду: *Beyond privatization: The Tools of Government Action*, ed. Lester. M. Salomon, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1989, стр. 134

између органа власти и клијената јављају се комерцијалне банке, профитне организације, компаније, а као корисници, поред приватних лица, су и колеџи, универзитети, јавне организације, итд.

Као корисници гаранција зајмова обично се јављају људи из средњих или нижих социјалних слојева, а последице овог инструмента доприносе задовољавању социјалних потреба, подстиче се економски развој и раст продуктивности.

Регулација као политички инструмент добија свој израз кроз доношење закона, норми, уредби, процедура. Значајнија примена овог инструмента почиње 60-тих година прошлог века кроз доношење закона у области заштите животне средине, здравља, социјалне политике. Током кризе државе благостања дошло је до експанзије регулације и побољшања њеног квалитета.

У данашње време, расподела регулаторних моћи извршена је између наднационалних интеграција и невладиног сектора. Ова организациона дифузија у системима регулације довела је да се као инструмент контроле не користе само конвенционалне хијерархијске методе и званична правна регулатива, већ и модалитети који проистичу из капацитета са којим располажу наднационалне интеграције, држава и невладин сектор и компетитивних процеса у спровођењу регулације.¹⁴⁵

Велика промена до које се долази са овом реформом се састоји од:

- а) креирања одрживих и флексибилних норми регулације
- б) великог укључивања корисника у процес креирања, примене и корекције пожељних политика, пројеката и инструмената
- ц) укључивања перманентног надзора, контроле, мерења ефикасности, ефективности и квалитета пројеката као сталног процеса учења на искуству
- д) подстицања креативности, тимског рада, сталног учења и образовања.¹⁴⁶

Овим инструментом постиже се увођење стандарда као циљева и последица. Стандарди се користе приликом креирања јавних политика, али и током извођења истих и на тај начин се отвара могућност за реформске процесе који се

¹⁴⁵ Colin Scott, Privatization and regulatory regimes, у раду: The Oxford Handbook of public policy, ed. Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, Oxford University Press, New York, 2006, стр. 652

¹⁴⁶ Снежана Ђорђевић, Власти у акцији-свет јавних услуга, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, „Чигоја штампа“, Београд, 2008, стр. 113

манифестују у реализацији послова који нуде јефтинију и бољу услугу. Да би се направила квалитетна норма потребно је у тај процес укључити и знање професионалаца који се баве тим послом, а и људе који познају ту материју из свог животног искуства. Често се и формирају агенције да учествују у прављењу норми али и у примењивању норми. Крајња димензија регулације јесте постизање високог нива ефикасности у економском смислу и користи коју грађани имају од њене примене.

Као и сваки други инструмент, тако и регулација испољава недостатке. Законима и подзаконским актима је ограничен процес одлучивања који захтева флексибилна решења. Такође, законима није могуће регулисати тржишне односе јер је познато да тржишне активности са собом носе и ризике и скривене трошкове. Власт се често испољава кроз спровођење закона, а са друге стране постоји разноврсност свакодневног живота и у томе се може наслутити несклад. Ипак, са регулацијом постиже се квалитет задовољења општег добра заједнице, а уједно се олакшава и праћење примене стандарда и даље усавршавање правне регулативе.

Владине корпорације (предузећа) су независне агенције основане од стране владе са високим степеном аутономије и одсуством административне контроле, као што је буџетска контрола или лична регулација.¹⁴⁷ Као инструмент нарочито су се развиле у Сједињеним Америчким Државама почетком 80-тих година прошлог века, при чему се прави разлика између владиних корпорација (основане од стране владе и финансиране од ње), приватно-јавних корпорација (основане од стране приватног и јавног сектора) и приватних корпорација (основаних од стране државе али финансираних од приватног сектора и без државне контроле).¹⁴⁸ Њихово деловање се показало веома ефикасним за време кризе државе благостања, када ниједан други инструмент није давао добре резултате. Поља деловања владиних организација обухватају различите области: пошта, железница, саобраћај, енергија, становање, осигурање. Укључујући у сарадњу и

¹⁴⁷ Lloyd D. Musolf, *The government/corporation tool: the permutations and possibilities*, у раду: *Beyond privatization: The Tools of Government Action*, ed. Lester. M. Salomon, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1989, стр. 231

¹⁴⁸ Lloyd D. Musolf, *The government/corporation tool: the permutations and possibilities*, у раду: *Beyond privatization: The Tools of Government Action*, ed. Lester. M. Salomon, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1989, стр. 232-233

приватно-јавне и приватне корпорације почеле су постепено да се одливају јавне финансије у приватне институције, универзитете, школе, болнице. Са друге стране, оснивањем оваквих институција подстакнут је развој децентрализације која се испољава кроз плурализам доношења одлука, али и кроз слабљење утицаја политичких партија и јачање моћи интересних група. Владине корпорације су показале високу флексибилност у раду, при чему су покренуле разноврсне пројекте са приватним сектором и оствариле значајне резултате. Када су у питању европске земље, са процесом јачања социјалних права у односу на послодавце и повећања плата и бенефиција, дошло је и до промена у политичком смислу (долазака социјал-демократских опција на власт). Са њиховим доласком држава је преузела обезбеђивање услуга у већини привредних грана и то путем јавних предузећа. Обзиром на кризу управљања која се десила током почетком 80-тих година, дошло је и до кризе у раду јавних предузећа која се испољила кроз недовољан квалитет и високе цене услуга и производа, што је изазвано монополским положајем у пружању услуга. Као решење се наметнула приватизација као инструмент политике.

Давања као политички инструмент су најчешће коришћени инструмент кроз индивидуалне програме и партиципацију јавних агенција.¹⁴⁹ Као инструмент развила су се највише у САД-у и појединим европским земљама. Давања имају прецизно одређену сврху, а са друге стране постоје и утврђене врсте давања. Свака врста давања има особене карактеристике које изазивају одређене последице, баш као и кориснике и субјекте који су носиоци пројеката. Поред њих, постоје и агенције које су задужене за спровођење овог инструмента. Сврхе давања су различите: финансијска помоћ сиромашним породицама са малолетном децом и избеглим лицима, стимулисање економског развоја руралних делова, промоција једнаких могућности за све грађане, уједначавање извора локалних самоуправа у финансирању капиталних пројеката, подстицање планирања и креирање нових послова, развој техничких и иновационих пројеката.

Постоји више врста давања: категоричка давања, формула давања, блок давања, као и њихове различите комбинације.

¹⁴⁹ Donald Haider, Grants as a tool of public policy, у раду: Beyond privatization: The Tools of Government Action, ed. Lester. M. Salomon, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1989, стр. 93

Категоричка давања, најстарија форма државног финансирања, користи се за специфичне и јасно одређене категорије активности које могу да буду дистрибуиране путем правне регулативе или конкуритивним путем преко агенција.¹⁵⁰ Овим путем се финансирају неспорне државне вредности и интереси из којих држава има користи. Понекада се дешава да користи имају само локалне заједнице, што онда укључује и фондове које имају и централне власти и локална самоуправа. Формула давања нису у финансијском смислу велика као категоричка давања, али су значајна нарочито у погледу њихове бројности. Дистрибуција се врши према аутоматизованим формулама које се састоје од прецизно утврђених индикатора, као што су географска локација, успешност у реализацији пројеката, број становника, ниво економске развијености. Пројектна давања су облик давања у коме се такмиче потенцијални корисници истих. Такмичење за ове грантове засновано је на неколико критеријума, као што су, вероватноћа за успех, потребе, претходно искуство и географска дисперзивност.¹⁵¹

Блок давања усмерена су ка решавању крупних проблема која могу да погоде локалну заједницу или државу, као што су превенција криминала, подстицање локално-економског развоја, итд. Овај облик давања оставља слободу корисницима да сами осмисле оптималне начине коришћења средстава, а слобода располагања је далеко виша него код категоричких давања.

Овај инструмент захтева да корисник испуни одређене захтеве, али се истовремено отвара простор за сарадњу између различитих нивоа власти. Код свих врста давања је карактерисно да имају јасно одређене улоге, начине коришћења, функције, прецизно дефинисане циљеве и програме, правила на којима се заснивају, фондове из којих се исплаћују, као и санкције уколико се не поштују процедуре.

Давања имају дугу традицију у америчкој историји, почевши још од времена стварања државе благостања па до њене велике кризе, за време управљања државом од стране Роналда Регана (Ronald Reagan). Реган је инсистирао на увођењу принципа транспарентности у систему давања, на већој одговорности

¹⁵⁰ Donald Haider, Grants as a tool of public policy, у раду: Beyond privatization: The Tools of Government Action, ed. Lester. M. Salomon, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1989, стр. 95

¹⁵¹ Donald Haider, цит. рад, стр. 96-99

државе у том смислу, увођењу стратешког планирања, надгледању, контроли, као и на ефектима коришћења овог инструмента. Што се тиче европских земаља, давања су се у већој мери почела користити нарочито после Другог светског рата, пре свега у развоју индустрије и пољопривреде, да би праву експанзију коришћења доживео у наредним деценијама која је трајала до појаве кризе државе благостања.

Најзначајнији ефекти давања као инструмента су пореско уједначавање, финансијска контрола буџета и рада запослених, као и подстицање њихове креативности у раду.

Ослобађање или пореске олакшице су политички инструмент којим се подстичу одређени субјекти, да улажу у одређене делатности јавног сектора и у активности од општег интереса које нису тржишно привлачне. Систем ових инструмената је темељ за настанак културе добротворности и добровољног давања, којим се балансирају велике социјалне разлике, јача дух демократије и обезбеђује минимум стандарда и стартних позиција свим грађанима, а посебно деци. Смисао пореских ослобађања се састоји у сакупљању пореза и распоређивању тих средстава на јавни сектор и опште потребе. Постоји два вида олакшица: један је системски формирање пореза на приход којим се одређује висина посебних пореза и други је систем пореских подстицаја и помоћи појединцима, али и корпорацијама.¹⁵² Овај инструмент нашао је практичну примену реализацији великог броја програма у хуманитарне и добротворне сврхе. Управљање са њим је доста лако јер се ради по одређеном аутоматизму и за његово коришћење није потребан велики број запослених лица у јавном сектору.

У психолошком смислу људи воле овај инструмент и на њега боље реагују него на било који облик директних давања. Релативно лако доноси велике бенефиције пореским обвезницима који у том инструменту често виде рупу да избегну поштено и добро одмерену суму пореза која им припада. То јесте у системском смислу проблем и тиме се угрожава сам смисао пореских

¹⁵² Raul Mc Daniel: Ослобађање или олакшице од пореза, у раду: *Beyond privatization: The Tools of Government Action*, ed. Lester. M. Salomon, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1989, стр. 166-168

олакшица.¹⁵³ Локалне самоуправе такође могу веома ефикасно да искористе овај инструмент, кроз издавања обвезница. Често се догађа да локалне самоуправе у разним земљама света немају довољно новца у буџету за реализацију пројеката па онда емитује обвезнице, а држава се појављује као партнер и гарант за добијање камата купцима тих обвезница, као и ослобађања камата од пореза. Некада се дешава да каматне стопе нису толико атрактивне за купце па се онда државна власт јавља као посредник и утиче на њихово повећање. Тада штету трпе купци муниципалних обвезница који су куповину извршили по нижим каматним стопама. Ефекти коришћења овог инструмента у САД-у су различити. Тамо где се највише очекивало (обезбеђивање склоништа за бескућнике и изградња социјалних станова) резултати су били одлични. Међутим, када су у питању ослобађања од пореза приватних поседа фармера, ефекти су били испод очекивања јер су довели скоро до банкротства истих, због јаких последица инфлаторне економије.

Систем функционисања пореских олакшица у Сједињеним Државама заснива се на утврђивању критеријума од стране Конгреса и пријављивању субјеката који сами процењују да ли испуњавају одређене критеријуме. Уколико се лица пријаве то значи да се аутоматски ослобађају од пореза или добијају олакшице, а са друге стране посао власти јесте да контролише веродостојност тих података. То укључује ангажовање великог броја људи који раде у државном сектору који не могу да надгледају систем и да виде његове ефекте и резултате, као и да исправе запажене корекције. Порески систем у САД-у је прилично комплексан и сложен, са процедурама које траже посебну регулацију и у том смислу је отежана примена овог инструмента. Такође, мора се узети у обзир и чињеница да пореске олакшице углавном добијају богатији слојеви становништва у односу на сиромашне, што се правда са тим да богатији улажу у добротворне сврхе и на тај начин помажу сиромашне грађане. То све доводи до дисфункционалности система и немогућности да спроведе на прави начин регулисање овог инструмента.

¹⁵³ Снежана Ђорђевић, Власти у акцији-свет јавних услуга, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, „Чигоја штампа“, Београд, 2008, стр. 106

Директно управљање се дефинише као пружање добрих услуга од стране запослених у државном сектору који су за те послове плаћени из буџета државе. Федералне функције могу да се класификују у 10 категорија: одржавање јавног земљишта; јавни радови и подстицање развоја сектора некретнина; истраживања, тестирања и статистика; техничка подршка и библиотеке; закони и правда; здравствена нега; социјалне услуге; директне новчане бенефиције; образовање и тренинзи; маркетинг и подршка интерним потребама служби. Федерална власт поседује и управља многим школама, библиотекама, лабораторијама, болницама, системом путева, лукама, аеродромским контролним торњевима, океанским навигационим системима, корекционим институцијама, парковима, акваријумима, споменицима, музејима, историјским местима, местима за извођење уметничких приредби, ботаничким баштама и зоо вртова.¹⁵⁴

За остваривање ових функција у САД-у задужене су агенције које могу да обављају једну или више функција, баш као и управљање са више система истовремено. Величине агенција су различите, почевши од оних огромне величине као што су NASA (National American Space Agency), систем пошта или Њујоршка полицијска служба-NYPD (New York Police Department) који су далеко већи системи у односу на Федерални Истражни Биро-FBI (Federal Bureau of Investigation) па и од General Motors-а. Бирокуратски систем у Сједињеним Државама има 4 карактеристике: способност за вертикалну интеграцију и постизање организационог јединства и стандарда; управљање експертима и информацијама; флексибилност у управљању и организовању; изражен степен стабилности.

Као основни принципи на којима се темељи директно управљање истичу се: ефективност (могућност остваривања циљева се лакше постиже када је мисија одређена), капацитети (бројни људски и истраживачки капацитети потребни за остваривање циљева агенција), административна дискреција (дискреција у погледу начина како постићи циљеве), утицај и контрола (контрола рада запослених, могућност промовисања истих, њихово дисциплиновање или давање отказа са посла), опресивност (дефанзиван однос власти и државе у односу на

¹⁵⁴ Christopher K. Leman, *The forgotten fundamental: successes and excesses of direct government, у раду: Beyond privatization: The Tools of Government Action*, ed. Lester. M. Salomon, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1989, стр. 54-57

људска права), иновативност (способности за нова научна и технолошка открића и достигнућа, као и подизање квалитета услуга грађанима), политичка прихватљивост (спремност јавности да прихвати како пројекте од стране државних, тако и од стране локалних власти) и политичка одговорност (такмичење између агенција у реализацији одређених послова ради остваривања веће ефикасности, ефективности и иновативности услуга, као и унапређења квалитета рада).

Улога директних власти је опала са појавом новог јавног менаџмента и његовом применом у јавном сектору али са све снажнијим глобализацијским тенденцијама постаје све евидентнији значај директног управљања нарочито у развоју војне индустрије, јавног здравља, образовања, финансијске регулације и управљања макроекономским сектором. Чини се да су и данас чести проблеми када је политичка прихватљивост у питању јер се догађа да власти добро раде али да је за већину грађана то политички неприхватљиво. Решење се може пронаћи у сарадњи између свих нивоа власти, покретању расправа и дебата о свим питањима везаним за рад органа управе и јачању принципа јавности рада.

Приватизација као инструмент јавних политика долази до изражаја за време кризе државе и привреде, почетком 80-тих година XX века. Питања која су се наметала јесу како и на који начин реформисати државу и систем пружања јавних услуга, до ког нивоа ићи у приватизацију, шта препусити тржишту, докле је ефикасност државе и осталих нивоа власти у остваривању жеља и потреба грађана.

Економија обима је упућивала да се приватизацијом може повећати обим производње услуга и роба тако да је нормалан реформски пут била приватизација. Реформа је отпочела суочавањем са непријатним показатељима стања и очекиваних, социјално тешких последица али оклевање није било решење јер би на тај начин проблеми само још више расли. Приватизација је кренула са најотворенијом конкуренцијом, са потпуном јавношћу података, а њена мисија је била да се крајњем исходу грађанима обезбеде квалитетније и јефтиније услуге.¹⁵⁵ Приватизација се одвијала у различитим политичким (капиталистички и

¹⁵⁵ Restructuring State and Local Services-Ideas, Proposals and Experiments, ed. Arnlod H. Rahpaelson, Praeger, Westport, Connecticut, London, 1998, стр. 4

социјалистички) и економским (тржишни и командни) системима. На основу тога је идентификован и модел редистрибуције (тржишни-плански, централистички-децентралистички) као индикатор механизма са којим се утиче на производњу и дистрибуцију добара и услуга. У бившим социјалистичким земљама доминирао је модел централног планирања, а политичка моћ се налазила у рукама неколико људи. У Немачкој и САД-у био је заступљен децентралистичко-тржишни модел у којем су поред државе, на производњу и дистрибуцију добара утицали и бројни друштвено-социјални фактори, док је у Француској била заступљена комбинација јаке државне регулације у систему тржишне економије.

Приватизација је била усмерена на различите области: скупљање и одлагање смећа, паркове и рекреативне центре, водовод и канализацију, транспорт, социјалне услуге, здравствене услуге, школе, болнице, затворе, производњу енергије, ватрогасне услуге, гас, аутобуске системе, итд. Ефекти промена које је изазвала приватизација су различити у различитим земљама.

Ови процеси могу се посматрати из два угла: а) приватизацијом и повећањем конкуренције је постигнута већа ефикасност, ефективност, подигнут је квалитет, а оборена цена роба и услуга; б) елиминишу се државни послови и њих преузимају приватници.¹⁵⁶ Прави смисао реформи био је да се обезбеди конкуренција, што је до тада угрожавало монополски положај који су имала владина тела у пружању услуга. Са те стране се јавио страх од губљења послова, прихода, утицаја од стране запослених у државним агенцијама, али и у синдикатима.

Када су у питању локалне самоуправе, процеси приватизације донели су им потребно искуство како да користе одређене методе и технике у развоју и унапређењу својих заједница, пре свега како да се подигне и развије систем пружања јавно-локалних услуга. Јавне услуге су подигнуте на виши квалитативни ниво, баш као и ефикасност и ефективност истих, оборена је цена тих услуга и повећана њихова доступност грађанима. Вероватно највећи домет приватизације на нивоу локалних самоуправа јесте пораст утицаја грађана на процесе одлучивања у свим секторима јавних политика (култура, спорт, образовање,

¹⁵⁶ Ronald W. Jensen: A Wave of Privatization Efforts, у раду: Restructuring State and Local Services-Ideas, Proposals and Experiments, ed. Arnlod H. Rahaelson, Praeger, Westport, Connecticut, London, 1998, стр. 68

комунални послови, саобраћај, екологија, социјална заштита, здравство, инфраструктура), као и на све фазе креирања јавних политика.

Уговор је пословни аранжман између власти и приватне организације која се обавезује да ће, у размену за новац, испоручити робу или услугу влади или другом субјекту за који влада жели.¹⁵⁷ Путем уговора се у данашње време обезбеђује велики број производа и услуга. Уговор почива на два важан сегмента: одлукама власти да не производе одређену робу или услугу већ да имају жељу да их набави од других субјеката, и на пословном аранжману који је пракса за приватни сектор. Основни принципи на којима се базирају уговори су: директност (ниво до кога је субјект који креира програм самостално укључен у његову реализацију), аутоматизам (распон у коме инструмент може да користи расположиву административну структуру), принуда (санкција уколико се уговарачи не придржавају одређених стандарда у погледу количине, квалитета и начина испоруке, најчешће судским путем) и видљивост (јасан приказ финансијских средстава која се користе у буџетском процесу).

У дебати о томе како процес уговарања од стране власти треба да буде дизајниран, три су се циља истакла: а) влада треба да добије што бољу понуду у квалитету и цени роба и одличну реализацију услуга које им требају; б) онемогућити злоупотребе и корупцију, а промовисати интегритет свих чинилаца система; ц) обезбедити поштен однос према свим странама.¹⁵⁸

Прва фаза уговорног процеса почиње са објављивањем конкурса који садржи информације о томе коју врсту услуге и робе органи власти очекују са испуњавањем конкурса, за које време, посебне захтеве уговарача који се морају испунити, јавно обавештавање путем средстава информисања о расписаном конкурс, итд. Следећа фаза односи се на селекцију која може да буде: селекција најниже цене (избор најниже понуде) и селекција најбоље понуде (укљученост већег броја чинилаца поред цене, као што су, опремљеност, обученост запослених, ефикасност, итд). Када се изврши селекција и потпише уговор између уговарача, следећа фаза јесте администрирање уговора које обухвата контролу

¹⁵⁷ Steven J. Kelman, *Contracting, у раду: The Tools of Government/A Guide to the new Governance*, ed. Lester Salamon, Oxford University Press, New York, 2002, стр. 282

¹⁵⁸ Снежана Ђорђевић, *Власти у акцији-свет јавних услуга*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, „Чигоја штампа“, Београд, 2008, стр. 132

трошкова и начине извођења уговора, модификацију и временску димензију реализације и затварање уговора. Често се догађа да између уговорних страна дође до спорова и захтева који су углавном везани за додатна средства да би се посао реализовао до краја (финансије). Затварање уговора представља последњу фаза и у њој се најчешће анализирају ефекти уговора, квалитет услуге или роба, начин рада.

Ефекти уговора у пружању услуга на локалном нивоу исказали су велике предности. Према мишљењу локалних општинских функционера у САД-у, предности уговора су, пре свега, у смањивању трошкова (74%), решавању проблема рада (50%), подели ризика (34%), подизању вишег квалитета услуга (33%), у коришћењу уговора као јединог могућег инструмента за обезбеђивање услуга (32%), краћег времена примене (30%), у решавању политичких проблема (21%).¹⁵⁹ Дакле уговори су се показали као ефикасан инструмент у што бољем задовољавању потреба грађана, који пристиче из самих карактеристика уговора (јавности, отворености и јасно дефинисаних права и обавеза који проистичу из уговорних односа страна потписница).

¹⁵⁹ Извор: Privatization in America, Toche Ross, New York, 1987, стр. 5

2.8 Закључно разматрање

У модерним и савременим државама јавне политике су, почевши од принципа на којима се темеље, процеса креирања њиховог практичног деловања, секторске диференцијације и инструмената којима се служе, омогућиле политичким субјектима да се ефикасно „ухвате у коштац“ са растућим потребама и проблемима друштва.

Како се проблеми изнова и изнова дешавају, потребно је било створити механизам како и на који начин артикулисати различите интересе и потребе људи што се нарочито испољава у виду процеса креирања јавно-практичних политика и имплементацији свих његових фаза циклуса. На тај начин спречавају „непријатна изненађења за систем“ којим се не могу наћи адекватна решења, а са друге стране проналазе се и начини како регулисати могуће конфликте између различитих интереса појединаца, група, друштвених и социјалних фактора.

Улога јавних политика у артикулацији различитих потреба види се кроз стварање нових вредности, консензусом свих сектора (државног, приватног, невладиног). Нове вредности добијају свој правни израз кроз усвајање од Скупштина централних или локалних власти чиме добијају свој легалитет, а сам легитимитет мора да се постигне кроз што већу подршку свих политичких субјеката који постоје у једној локалној заједници или држави. На тај начин се постиже поштовање принципа партнерства између политичких актера што је пресудан предуслов за креирање једне јавно-практичне политике и њено несметано функционисање у пракси.

Донешени документи (закони, стратегије, одлуке, програми, подзаконски акти) имају смисла само ако остваре своје циљеве, а то су: пружање квалитетнијих услуга грађанима и задовољење њихових тежњи и потреба. Јавне услуге представљају индикатор успешности спровођења једне јавне политике, а задовољство грађана њиховим квалитетом јесте пресудан мерни инструмент. Да би се то остварило потребно је створити што ближи однос са грађанима јер је то битан чинилац квалитетног система пружања јавних услуга. Ту је улога инструмената јавних политика изузетно значајна, и то у сваком сектору. Такође, поштовање принципа јавних политика, пре свега, укључености грађана у системе

одлучивања, демократски избор представника у органе власти и утицај јавног мњења су веома битни фактори у стварању „споне блискости“ између власти и грађана.

Повезивањем органа власти и грађана отвара се могућност да грађани могу да искажу своје потребе у сваком од сектора јавних политика и да рангирају приоритете који треба да се што пре решавају. Поред тога, грађанима се отвара могућност да приликом реализације пројеката и примене јавних услуга могу да прате ефекте, вреднују све чиниоце, врше корекције и побољшања. На тај начин грађани својом активном партиципацијом дају директан допринос у оставривању циљева који су им потребни за испуњење интереса. Тако се постиже и реализација мисије сваке јавне политике. Свака политика тежи да оствари вредности и циљеве друштва али вредности и принципи јавних политика, уз постојање и придржавање свих фаза процеса креирања истих, умногоме олакшавају посао.

Задовољство свих грађана реализацијом пројеката је практично немогуће постићи али због тога постоји могућност проналажења новог решења кроз јавну политику и у томе се огледа њихова предност у односу на сва досадашња достигнућа свих нивоа управљања.

3. Појам и значај локалне демократије, децентрализације и локалне самоуправе

3.1 Локална демократија

Да би се јавне политике оствариле и пружиле добре јавне услуге потребно је да постоји одговорајући амбијент, на нивоу централних, средњих или локалних нивоа власти.

Локализација политике остварује се кроз институционалне реформе који укључују децентрализацију, локалну демократизацију и добро управљање, затим развојне процесе засноване на грађанској партиципацији и цивилном друштву и локализовану политичку мобилизацију на локалном, националном и глобалном нивоу. Последње две деценије XX века виђен је интерес националних влада и интернационалних развојних агенција у административној децентрализацији и преносу трансфера надлежности и одговорности са централних нивоа државе на локалне институције (деконцентрација) и на недржавни сектор (приватизација). Такође је спроведен и процес политичке децентрализације од централних ка локалним властима. Реформе су биле засноване на идеји спајања развојних програма и подстицања локалних партнерстава између органа власти, тржишта и друштва. Главна претпоставка је била да ће подстицање сарадње између децентрализованих институција државе, локалних бизниса и установа грађанског друштва довести до економског раста, разводњавања политичке моћи и до остваривања принципа доброг управљања.¹⁶⁰ Реформа локалне самоуправе је основни део трансформације политичког система. То је елемент баичне политичке промене, као и услов за успешан економски развој заједнице.¹⁶¹ Један од услова да се оствари ова претпоставка јесте постојање и развој локалне демократије. За стабилност једног друштва неопходно је имати развијену локалну демократију. Да

¹⁶⁰ John Harriss, Kristian Stoke, Olle Tornquist, Introduction: The new local politics of democratization, у раду: Politising democracy-The new local politics of democratization, ed. John Harriss, Kristian Stoke, Olle Tornquist, Palgrave, Macmillan, U.K., 2004, стр. 3

¹⁶¹ The State of local democracy in Central Europe, ed. Gabor Soss, Gabor Toka, Glen Wright, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest, 2002, стр. 5

би се о неком друштву могло истински говорити да је демократско оно се мора развијати „одоздо на горе“.

3.1.1 Елементи локалне демократије

Локална демократија укључује два битна елемента: идеју локалне аутономије и циљ постизања заинтересованости друштва.

Европски стандард локалне аутономије, у смислу пуних и искључивих права локалних власти у оквиру права која су им поверена, обезбеђен је прецизном законском дефиницијом изворног делокруга јединица локалне самоуправе, одредбом да у вршењу изворних послова јединица локалне самоуправе може бити ограничена само у случајевима и под условима утврђеним законом, у складу са Уставом, као и гаранцијом финансијске аутономије локалне политике.¹⁶² Ако локална администрација нема правну, политичку и финансијску аутономију, онда локална самоуправа губи смисао. Договор око аутономије је кључни елемент у оцени локалне демократије.¹⁶³ Када је у питању циљ постизања заинтересованости становништва, мора се поћи од тога да је човек у задовољавању својих потреба најпре упућен на локалну средину и важан део животног века проводи у локалној заједници. Оно што сваку индивидуу разликује од других су потребе, интереси и афинитети. Појединац жели да их оствари али тако нешто није могуће уколико је сам и због тога су му потребне одговарајуће локалне и друштвене институције да би лакше постигао одређени циљ. Снага локалне заједнице али и читавог друштва мери се управо кроз стабилност и правилно функционисање институција које треба да помогну у остваривању људских циљева. Локалну заједницу можемо дефинисати као распознатљив и традиционално утемељен друштвени однос, који преко правила комуникације и понашања између људи, њихових узајамних осећања и заједничких својстава и интереса, профилише колективни идентитет и разликује једну парцијалну, економску, културну и територијалну популацију од

¹⁶² Јован Комшић, Увод у демократију и локалну самоуправу, Центар за регионализам, Нови Сад, 2002, стр.95

¹⁶³ Faces of Local democracy-Comparative papers from Central and Eastern Europe, ed. Gabor Soos, Violeta Zentai, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest, 2005, стр. 5

других група у оквиру шире друштвене целине, регионалне и државне политичке заједнице.

Компаративана пракса, нарочито искуство развијених земаља, показује да је локална заједница једно од основних упоришта аутономије базичних облика заједничког и јавног живота људи. Ако се зна какав је значај аутономије за демократију или демократичност једног поретка, онда постаје јасније колико снажни потенцијали почивају у локалној заједници. Онамо где постоји макар и парцијална, односно ограничена аутономија мањих заједница или комуна, било да су оне засноване на територији или функцији, постојала је развијенија демократија. То, наравно, не значи да је степен демократичности поретка и локалне заједнице увек управо пропорционалан степену локалне заједнице али то значи да се демократичност поретка и локалне заједнице тешко може утемељити без одговарајуће аутономије локалне заједнице. Локална аутономија је кључно, иако није довољно обележје демократичности и ширег, односно глобалног политичког система.¹⁶⁴

Управо у локалној заједници, тој, својеврсној, изузетно важној асоцијацији у модерном друштву, пружају се највеће могућности за различите врсте експериментисања, институционалних иновација и организацијских иновација. У питању је сфера изузетно динамичних промена, сталних трагања, проналажења нових модалитета и амбијента у коме би грађани пронашли нове садржаје и форме партиципације, путем којих би ојачали свој утицај на политику одлучивања у својој средини али путем ње и на бројне развојне опције, у изузетно различитим секторима друштвеног живота. Локална власт и локална самоуправа остају изузетно захвална подручја за стална преиспитивања њихових функција и њихових услуга, креирања нових, усваршавања постојећих и начелно неговање разумнијих односа са грађанима-клијентима, корисницима и потрошачима-од којих добијају легитимацију за ограничени мандат јавног управљања, којима служе, одговарају и у крајњој линији полажу рачун. Ту капиталну промену односа власти и грађана, могу остварити само удружени грађани, кроз селективну и циљно оријентисану јавну партиципацију и стварни утицај. За такав преокрет

¹⁶⁴ Вучина Васовић, Локална заједница и демократија, у раду: Локална демократија-стање и перспективе, уредник Мијат Дамјановић, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002, стр. 71

потребне су, међутим, веома темељите промене како на страни власти, тако и на страни грађана.¹⁶⁵

Посебан допринос у тумачењу локалне заједнице дала је политичка теорија комунитаризма, на челу са Чарлсом Тејлором (Charles Taylor) која се развила током последње две деценије XX века као реакција на идеје либералног индивидуализма. Главни концепт комунитаризма почива на идеји да индивидуална права морају да буду уравнотежена са социјалном одговорношћу, те да аутономни појединац не постоји изоловано, него уобличен и одређен вредностима заједнице, односно појединац постаје реални социјални субјект тек у заједници са другим појединцима кроз разноврне односе, процесе и институције. Према Ентони Блеку (Anthony Black), историјско искуство показује да су шансе за развој локалне демократије биле веће у земљама у којима је била развијенија демократија и истиче да улога европских комуна може да побољша и само разумевање демократије.¹⁶⁶

Теорија комунитаризма истакла је потребу јачања локалних институција, кроз примену принципа транспарентности и одговорности јер се на тај начин складно допуњују и унапређују општи и посебни, заједнички и појединачни интереси и потребе појединаца, органа власти и локалне заједнице. Поред тога, теорија комунитаризма сматра да су се у срединама развијеније комуналне демократије лакше решавали друштвени проблеми, уз задовољство грађана друштвено-политичким поретком. Увођење принципа транспарентности допринело је смањеноу неефикасности и различитих облика неправди, а уједно је омогућило и лакшу мобилизацију јавности за решавање проблема заједнице, уз далеко мање средстава. На тај начин се олакшава и препознавање интереса и потреба не само локалне заједнице већ и колективитета и друштвеног тоталитета (државе, народа, нације). Универзална вредност (правда), као и принципи (правичност и солидарност) стичу реалну могућност да се примене на нивоу локалне заједнице, кроз сарадњу свих друштвених фактора. Такође, на тај начин се пружа могућност за разумевање традиције, историје, културе и институција

¹⁶⁵ Towards a New Concept of Local-Self Government?, ed. Amna Erik, Montin Stig, Fagbokforlaget, Bergen, 2000, стр. 6

¹⁶⁶ Anthony Black, Communal Democracy and Its History, Political Studies, vol. 45, no. 1, University of Dundee, 1997, стр. 18

једне заједнице, односно њеног социјалног идентитета. У таквом амбијенту је могуће и истаћи значај између категоријалне (садржинске) интересубјективности и експоненцијалног (формалног) интересубјективитета.

3.1.2 Услови развоја, фактори и функције локалних демократија

Постоји неколико услова да би се развила локална демократија, а са њом и заједница. Потребно је да избори буду демократски, слободни и поштени да би се конституисала локална власт и администрација, која се мора одвојити што је могуће више од утицаја политичких странака. Све јавне личности изабране посредним или непосредним путем морају да схвате да се не налазе на том положају ради остваривања свог већ интереса свих грађана једне заједнице. Колико буду успешни у том тешком задатку, толико ће и њихов лични интерес бити задовољен. То је ипак дуготрајан процес јер наша земља не може да се похвали са високим степеном административне и политичке културе. Такође, неопходно је успоставити прикладну равнотежу и нови систем релација између различитих нивоа управљања који се заснивају на процесима децентрализације, дерегулације, делегације и деволуције власти. Регулатива треба да буде тако постављена да се зна ко су и коју одговорност имају носиоци јавних овлашћења уз транспарентан рад. Запослени у органима управе морају да теже даљој професионализацији и усавршавању послова којима се баве како би били мање подложни корупцији која најчешће прати недовољно образоване и ниско плаћене запослене људе у органима локалне самоуправе.

Боља информисаност грађана о сопственим правима, а не само дужностима, веће ангажовање у јавним пословима, као и њихова већа утицајност, законито би довела до више идентификације и поузданије кооперације са влашћу. Значајнија ефикасност и кооперативност, поједностављеност нарочито рутинских поступака, економичност и развијен систем поука, правне и друге помоћи, узроковао би сасвим извесно и крупне промене у понашању грађана.¹⁶⁷ Као последица успеха у

¹⁶⁷ Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities, ed. Michael Kelly, NISPAcee, Maastricht, 2000, стр. 11

раду локалне администрације долази и спремност грађана да учествују у јавним пословима, као и њихова позитивна реакција на постигнуте промене.

Наравно да се односи у локалној заједници и локалном друштву не свODE искључиво на релације власти и грађана. Садржаји живота и рада у локалној заједници су многоструко богатији. Што је локална заједница развијенија, по својим аспирацијама, потребама и интересима, то је комплекснија и рзановрснија њена институционална и организацијска структура и утолико је сложеније управљање њоме, у формалном и неформалном смислу, по свим битним елементима управљања: планирању, одлучивању, организовању, координирању, руковођењу и контролисању.¹⁶⁸

Локалне демократије тешко могу да функционишу у недемократском и нетржишном окружењу. Политичке институције и установе се обликују на основу степена развијености људских права и слобода. На основу тога може се закључити да су либералне тржишне демократије од суштинске важности за јачање локалне заједнице. Непосредна демократија ће имати много више ефекта у односу на посредну јер је она подложна деформацијама.

Са спровођењем процеса глобалне дерегулације јача се правни субјективитет локалних самоуправа кроз проширивање круга пренетих надлежности. Деретулацију није довољну саму спровести јер ће локална демократија имати већу шансу за успехом уколико се спроведу ваљано и процеси деволуције, деконцентрације и децентрализације.

За развој локалног друштва и заједнице неопходно је и доношење стратешких докумената да би се одредио правац развоја у локалној средини. Пожељно је да се у процес утврђивања потреба и развојних приоритета локалне заједнице непосредно укључе и грађани. Такви документи су ближе повезани са реалношћу и онда их је могуће лакше реализовати, а и ефекти ће бити бољи.

Као последњи чинилац развоја демократије у локалној средини јесте контрола власти „одоздо“ и „одозго“. Уколико је степен децентрализације виши то и даље не значи да ће нека власт радити добро. Врло је важно одредити у којој мери ће централна власт бити мотивисана и оспособљена да надгледа локалну

¹⁶⁸ Мијат Дамјановић, Реалитети локалне демократије, у раду: Локална демократија-стање и перспективе, уредник Мијат Дамјановић, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002, стр. 16

власт и њене учинке. Са друге стране, важно је и утврдити где је граница до које би могла ићи независност локалне јединице. У том смислу, и грађани морају да буду оспособљени да препознају и усвајају приоритете и рангове у развоју сопствене локалне средине, као и да по том основу сарађују са органима локалних власти. Уколико власт не ради онако како грађани желе они ће је сменити истим, демократским путем, као што су је и довели-изборима.

Дакле, домети развоја локалне демократије зависе од више фактора: квалитета изборног система и изборног процеса (непосредност бирачког права, општост права гласа, једнакост свих грађана, модалитети представљања, врста мандата); функционисања система локалних власти (процес одлучивања у истим и одговорност за ефекте усвојених одлука); нивоа кооперативности и сарадње (сарадња између различитих политичких, економских, социјалних и невладиних актера кроз органе локалне власти, привреде и друштва); односа између власти и грађана (односи сарадње и кооперација на супрот односима конфротације и несарадње) и од квалитета и квантитета односа и веза са већим територијалним и функционалним целинама у односу на локалну заједницу (велики градови, региони, департмани, државе).

Када је изборни систем у питању, важно је да се кроз институт изборности угради што већи број репрезентативних функција на непосредан начин и да изборна одлука пада на локалном нивоу организације власти јер се на тај начин јачају везе између бирача и њихових легитимних представника у органима власти. Са друге стране се слаби утицај политичких партија које настоје да своје функционере и чланове поставе на важне позиције одлучивања.

Као битан сегмент у оцени локалне демократије јесте степен њене ефикасности. Како је већа хомогенизација локалне заједнице, тако и расту шансе за здовољавање потреба грађана кроз ширу ефикасност и економичност. Да би се остварила ефикасност неопходно је извршити прецизну поделу функција власти и дефинисати надлежности свих органа управе. Уколико локалне власти уважавају локалне приоритете и потребе грађана у ситуацијама доношења и реализације одлука на локалном нивоу, онда је степен ефикасности виши. Једном речју, кроз децентрализован систем одлучивања постижу се много већи ефекти него кроз централизоване системе.

Опште добро или јавни интерес најбоље резултате у остваривању дају само кроз значајну сарадњу сва три сектора (државног, приватног и невладиног).

Какви су односи између грађана и власти, такође говори о степену локалне демократичности заједнице. Уколико је ниво демократизације виши, онда се на тај начин спречавају лоше последице неадекватног, нерационалног и некомпетентног одлучивања јер постоји могућност њиховог бржег кориговања. Непосредна комуникација између грађана и власти, као и сарадња и партиципација у процесу одлучивања, такође су предуслови за остваривање локалне демократије јер су то значајни фактори у стварању осећања сигурности и хуманости код људи, као и идентификације са локалном заједницом. У непосредној комуникацији појединац стиче осећај релевантности и проширује могућности да практикује своје потенцијалне и ефективне способности, чиме испуњава предуслове за сопствену самореализацију и самопоштовање. Брзо рефлектовање и препознавање ефеката одлучивања утиче и на пораст одговорности локалних власти, што је важан аспект политичке културе.

Сигурно је итекако важно какав је социјетални систем у коме постоји и развија се локална демократија. Какав је однос центра и периферија по свим социо-политичким и економским релацијама, као и квалитет тих релација, говори о томе како функционише систем једне земље. Да би систем успео да функционише неопходно је синхронизовано садејство свих комплементалних функција у сваком од делова система. Правне и економске функције, правне и политичке, правне и културолошке, културолошке и технолошке, етичке и еколошке, технолошке и етичке функције, не смеју да буду у програмској, оперативној и оријентационој колизији.

Испуњеност ових фактора доводи до основних функција које локалне демократије имају: 1) одговорност према својим грађанима и изборност власти; 2) блискост званичника власти и већа непосредна могућност комуникације, транспарентности и контроле од стране цивилног друштва; 3) значајнија партиципација грађана у пословима од јавног интереса; 4) примарна политичка социјализација; 5) школа људских права и цивилне политичке културе; 6) лакше споразумевање о заједничким интересима; 7) непосредније могућности хармонизације традиционалног и модерног изражавања вишеструких идентитета

појединаца и група; 8) заштита права културних мањина; 9) слобода организовања, плурализација и аутономија; 10) обезбеђење осећаја сигурности и припадности заједници; 11) подела и балансирање власти; 12) такмичење, међусобна контрола и сарадња различитих нивоа организације власти; 13) развој узлазне власти и друштвене демократије; 14) супсидијарност и већа ефикасност у решавању проблема локалне средине; 15) веће могућности друштвеног експериментисања; 16) алтернативни извори информисања и јавно мњење мање подложно контроли политичких моћника.¹⁶⁹

Остваривање ових функција у пракси приближава локалну демократију испуњености идеалном типа демократије који подразумева једнакост свих грађана у гласању, њихову ефективну партиципацију у одлучивању, могућности разумевања сврхе заједнице и проблема са којима се суочава, укљученост у демос свих чланова заједнице и активна контрола грађана над политичким актуелним догађајима и збивањима. На тај начин се може закључити да без развијене локалне демократије нема развијене демократије на свим вишим нивоима власти, дакле нема демократије у држави. Наравно да је улога државе и даље битна, пре свега у погледу заштите и унапређења људских права и слобода, управљања сложеним економским, технолошким и социјалним процесима. Само је прави задатак како пронаћи равнотежу између различитих нивоа власти, регулисати њихове надлежности, међусобне односе и релације и развити становиште да је у локалној заједници са развијеном локалном демократијом основа модернизације целог друштва.

Земље са мањим институционалним капацитетима и многоструко скромнијим ресурсима теже пролазе овај еволутивни пут. Да би ови системи прихватили и подржали читав низ савремених развојних тенденција социјеталног организовања и управљања, модерне администрације и менаџмента, неопходно је јачање њихових институционалних структура, центрипеталних сила, регулативне арматуре система усвајања и поштовања бројних стандарда контроле и квалитета производа и учинака државе и друштва.¹⁷⁰ Дакле, локална демократија постоји у

¹⁶⁹ Јован Комшић, Увод у демократију и локалну самоуправу, Центар за регионализам, Нови Сад, 2002, стр. 93

¹⁷⁰ European Integration and Local Government, ed. K. K. Klausen, M.J. Goldsmith, Edward Elgar, Cheltenham, U.K. 2000, стр. 1-16

локалној заједници која је аутономна, ефективна, репрезентативна и отворена, у којој се гарантују и поштују политичка права и која има развијене инструменте цивилног друштва.

3.2 Децентрализација

Феномен децентрализације нераскидиво је повезан са новом улогом државе која је почела средином 80-тих година XX века. Улога државе више није само да се бави питањима безбедности и одбране, политике и права, администрације већ је усмерена и на предузетничке и економске послове и активности.

Савремена држава је посредством својих економских активности (стабилизација привреде, расподела и прерасподела) постала један од најзначајнијих привредних агенаса, који настоји да стекне и стварна преузетничка обележја, формира своја јавна предузећа, стиче привређивањем приходе на тржишту, а не само фискалним путем. Истовремено у областима у којима није непосредно ангажована (средња и мала привреда) посебним нормативним и различитим финансијским механизмима-субвенцијама, кредитима и зајмовима настоји да непосредно утиче на њихову економску снагу и физиономију. На тај начин, у зависности од њиховог политичког и економског опредељења, може да утиче на врсте и облике својине, на пример да убрзава или успорава, осваја или напушта зоне приватне, акционарске својине, подстиче или спутава тенденције (ре)приватитације, стимулише или дестимулише удруживање или раздруживање власника капитала и слично.¹⁷¹ Међутим, постало је јасно да све јавне послове централна власт није могла сама квалитетно обављати. У том смислу јавила се потреба за децентрализацијом која је укључивала неопходне реформске процесе у погледу система одлучивања и доношења одлука и демократизације у административном и јавно-финансијском сектору. Надлежности су пренешене на ниже нивое управљања (регионе, локалне самоуправе), уз јасну финансијску аутономију и механизме сарадње и одлучивања како би се омогућио свеобухватни развитак локалних или регионалних заједница.

¹⁷¹ Мијат Дамјановић-Уводне напомене (Прожимање административних и менаџеријалних функција савремене државе и привреде) у раду: Политиколошке теме, уредник Мијат Дамјановић, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002, стр. 31

3.2.1. Централизација-децентрализација (однос)

Сам појам децентрализације је повезан са њеном супротношћу-централизацијом. То су две стране исте појаве које су својствене централним или нецентралним органима и генеришу се из њиховог односа. Према Ендру Хејвуду (Andrew Heywood), централизација је концентрација политичке моћи или власти на националном нивоу, а децентрализација ширење локалне аутономије преношењем овлашћења и одговорности са националних тела.¹⁷² Ханс Келзен (Hans Kelsen) прави разлику између апсолутно централизоване државе која подразумева државу у којој се све одлуке доносе и спроводе из једног места (центра) и потпуно децентрализоване државе у којој су сви њени делови толико аутономни да то доводи до анархије и хаоса.¹⁷³

Која је најбоља тачка између крајње централизованог и децентрализованог пола за једну државу је тешко проценити и за то не постоји јединствен одговор, а европска искуства потврђују снажне утицаје централизације и децентрализације на њихова државна устројства. Снажан утицај централизације био је од формирања националних држава на европском континенту па до 19. века, а улога државе у том времену била је да сачува интегритет земље, обезбеди мир и сигурност грађана и развој привреде. Са применом концепта „минималне државе“ јавља се прва децентрализација међу земљама на европском континенту и која је трајала током 19. и почетком 20. века, свдећи улогу државе на обезбеђивање услуга у пет ресора: војска, дипломатија, правосуђе, полиција и финансије. Друга централизација јавља се са применом концепта државе благостања у којој је била истакнута велика улога државе у пружању услуга (од почетка 20-тих година прошлог века па до средине 80-тих). Нове децентрализаторске тенденције почињу да се развијају од 80-тих година, са снажним утицајем концепта новог јавног менаџмента и трају до данашњих дана.

Овај феномен може да се схвати и као појам са две појавне стране у који су укључене две ставке: стање односа и процес. Стање односа би представљало однос између нижег и вишег нивоа управљања у државној организацији, а процес

¹⁷² Ендру Хејвуд, Политика, Клио, Београд, 2004, стр. 305-306

¹⁷³ Ханс Келзен, Општа теорија државе и права, Правни факултет, Београд, 1998, стр. 374-375

као правац кретања којем теже успостављени односи између централних и нецентралних органа. Разлози за централизацију су: национално јединство (централна власт је једина у стању да изрази интересе целине), усаглашеност (централна власт доноси законе и установљава јавне услуге на читавој територији), благостање (привредни развој и централизација иду заједно јер држава инвестира у саму себе), једнакост (централна власт је у стању да исправи неједнакости јер они који имају највеће потребе имају најмању могућност за повећањем прихода).

Разлози за децентрализацију су: партиципација (грађани имају шансу да делују и изразе свој интерес у локалној заједници кроз учешће), отвореност („близина“ локалних институција и осетљивост на потребе грађана), легитимност (већа је могућност да се одлука на локалном нивоу прихвати као разумне, а самим тим и легитимне), слобода (децентрализација дели власт и ствара контролну мрежу и равнотежу између различитих нивоа власти).

3.2.2. Дефиниције децентрализације

Постоји велики број дефиниција децентрализације и може се рећи да консензуса око тога шта је јединствена дефиниција још увек нема. Тако Еуген Пусић под децентрализацијом подразумева свако слабљење утицаја одређеног центра неког организацијског састава на делове тог састава. Као средство политичког надзора управе, децентрализација се може применити ради смањења утицаја одређених центара политичких власти на одређене делове управног инструмента. Главни практични облици децентрализације у том смислу јесу: „подељена сувереност“, односно федерације, конфедерације и други облици сложених држава, затим територијална децентрализација, нарочито локална самоуправа и, коначно, стварна децентрализација, преношење управних послова с једног централног организацијског састава, обично државне управе, на поједине организације које се налазе изван тог састава, или су барем под слабијим централним утицајем.¹⁷⁴ Појам децентрализација указује на преношење власти, моћи, права одлучивања и других надлежности, са једног на више центара и

¹⁷⁴ Еуген Пусић, Наука о управи, Школска књига, Загреб, 2002, стр. 135-136

актера. Може се говорити о децентрализацији индустрије, децентрализацији становника из центра у друге делове земље, као и о децентрализацији као устројству читавог политичког система и економског система.¹⁷⁵ Ђанкарло Рола (Giancarlo Rolla) сматра да је децентрализација још један нужан инструмент за успешну примену реформског модела-менаџмента путем резултата, при чему прави разлику између децентрализације у управном и политичком смислу. У првом случају ради се о просторној деконцентрацији, односно о делокализацији функција унутар састава државе на радна тела, агенције и компаније које су одговорне држави, а у другом случају овлашћења за одлучивање о садржају и облику управљања службом преносе се на аутономна регионална и локална тела.¹⁷⁶ Децентрализација је процес реформе државе којом се сетом јавних политика врши трансфер овлашћења, ресурса и моћи са вишег нивоа власти на ниже.¹⁷⁷ Децентрализација подразумева принцип који обухвата сва стремљења која иду ка томе да што је могуће више државних делатности обављају од центра одвојени, периферни државни ограни или недржавне институције и организације, који су с надређеним им центром само лабаво повезани. Правно говорећи, децентрализација значи да се надлежност периферије увећава, а центра смањује.¹⁷⁸

Из понуђених дефиниција издваја се неколико заједнички елемената који карактеришу сваку дефиницију: централна власт, нижи нивои власти (средњи и локални ниво), надлежности централних власти и процес преношења овлашћења и послова са виших на ниже нивое власти. Оно што је грађанима битно јесу квалитет, ефикасност и ефективност у пружању услуга, и то било ког нивоа управљања. У том смислу, децентрализацијом у пружању услуга којом се преносе средства и одговорности на ниже нивое управљања, спречавају се могуће злоупотребе државних средстава које се подстакнуте обрнутим процесом,

¹⁷⁵ Снежана Ђорђевић, Снежана Стојановић, Александра Весић-Антић, Покренимо заједнице (Приручник за јавно заступање у процесу децентрализације), Балкански фонд за локалне иницијативе, Београд, 2009, стр. 8

¹⁷⁶ Giancarlo Rolla, *Autonomy: a guiding criterion for decentralizing public administration*, *International Review of Administrative Science*, св.64, бр. 1, 1998, стр. 30

¹⁷⁷ Tullia G. Falletti, *A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective*, *The American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3, 2005, стр. 326-347

¹⁷⁸ Милан Петровић, *Наука о управљању као претпоставка управне политике*, Правни факултет Ниш, Ниш, 2006, стр. 199-200

централизацијом. Ипак, злоупотребе коришћења средстава и спровођења одговорности могуће су и на нижим нивоима јер су локалне или регионалне власти често под утицајем локалних и регионалних интересних група.

Међутим, у пружању услуга грађанима активну улогу имају и приватни и невладин сектор који, како је пракса показала, преузимају одређене послове од стране централних, регионалних и локалних власти. Као важан аспект процеса децентрализације јесте и спровођење надзора и контроле над надлежностима и пословима јер се са овим процесом централна власт не развлашћује већ се препушта власт али коју централна власт наставља да надгледа. Постоје две врсте надзора: нехијерархијски надзор (централна власт надзире само уставност и законитост рада нижих нивоа власти или приватног сектора и где они имају самосталност у одлучивању и обављању послова) и хијерархијски надзор (подразумева контролу у обављању послова од стране централних власти при чему нижи органи власти имају обавезу да подносе редовне извештаје о својим активностима). Праћење рада и активности мора да задовољи легитимне захтеве централних власти за информацијама које се спроводе али да се при том не задире у аутономност јединица локалне или регионалне самоуправе. Централне власти могу да подстакну добијање информација од нижих нивоа управљања тако што транспарентно стављају на располагање информације које су само скупиле или произвеле и на тај начин се побољшава механизам квалитетнијег и делотворнијег надзора.

3.2.3. Принцип супсидијарности

Принцип супсидијарности општи је принцип Европске уније по којем она предузима радње (изузев у областима искључивих надлежности), осим ако нису оне делотворније од радњи предузетих на нивоу државе чланице, региона или локалне самоуправе. Овај темељни принцип уграђен је у званичну одредбу Споразума о Европској унији из децембра 1991. године (тзв. Уговор из Мастрихта). У Уговору из Мастрихта принцип супсидијарности значи да функције које су предате Унији треба да буду оне које државе чланице или регионалне јединице, нису у стању да квалитетно обављају, уз уважавање

националних особености сваке државе и надлежности региона. На тај начин је овај принцип добио статус државно-правне и међународно правне категорије у контексту поделе надлежности између земаља чланица и саме Уније.¹⁷⁹

Посматрајући начело супсидијарности као политичко-филозофски стандард којим се уређују односи у савременој држави, може се рећи да је то начело које лежи у темељима америчког, немачког и посебно швајцарског федерализма у погледу односа федералних јединица и федералне власти, као стандард за процену расподеле надлежности по принципу да се вишем нивоу власти препушта оно што он може боље и ефикасније да оствари, односно да сва питања која могу да се реше на нижим нивоима не треба да се преносе на више нивое власти и управљања. Штавише, то је и темељна руководна идеја англо-америчког права уопште, по којој ради ефикаснијег поступка, одлуке унутар датог система треба да се доносе на најнижем нивоу. То је сасвим у складу са његовом првобитном употребом у вези са односом локалних и ширих регионалних и националних заједница, што указује на чињеицу да се примена начела супсидијарности простире и изван федералних односа и обухвата односе у свакој политичкој заједници, посебно подржавајући њену унутрашњу управну рашчлањеност, деволуцију власти и децентрализацију, наводећи на значај регионализма и локализма.¹⁸⁰ Дакле, циљ принципа супсидијаритета јесте да се одлуке доносе на оном нивоу власти (локалном, регионалном, централном, ЕУ нивоу) који ће што ефикасније и ефективније да их донесе и примени како би се ефекти најнепосредније осетили код грађана. Другим речима, то значи „спуштање“ (децентрализацију) нивоа одлучивања на најниже јединице управљања које су управно и политички способне и компетентне да доносе и примењују одлуке и на тај начин се афирмише вертикална равнотежа и узајамна контрола различитих нивоа власти и одлучивања, што су темељна основа на којима се заснивају процеси децентрализације и регионализације. Такође и системи функционисања локалних самоуправа на европском континенту су начело супсидијарности

¹⁷⁹ Kees Van Kersbergen, Bertjan Verbeek, The Politics of Subsidiarity in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, no. 2, 1994, стр. 215-233

¹⁸⁰ Илија Вујачић, Супсидијерност и модернизација локалне заједнице, у раду: Локална демократија-стање и перспективе, уредник Мијат Дамјановић, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002, стр. 110

уградили као темељни принцип у Европску повељу о локалној самоуправи из 1985. године.

Супсидијерност је принцип који се примењује у односима између општине и града, град и региона, региона и покрајине и покрајине и државе. Када се држава заснива на супсидијерности, од ње се очекује да нижим нивоима поверава оне функције које су оне боље у стању да спроводе.¹⁸¹ Ово начело садржи у себи правац у коме треба тражити могућа и оптимална решења и тако искључити велике промашаје. Уколико је општина као јединица која је најближа грађанима способна да им на ефикасан начин обезбеди неко добро или пружу јавну услугу, онда она има право да то и оствари или да предложи начине њиховог остваривања. Оне послове које локалне или регионалне заједнице могу и знају да квалитетно обављају, то не треба да чине централне власти или Европска унија. Оно што централне власти треба да обављају јесу послови за која локална удружења, појединци, породице, локални приватни сектор и локално-регионалне власти немају довољне капацитете да их квалитетно и ефикасно обављају.

На тај начин принцип супсидијарност постаје и здраворазумско начело које значи да одлуке треба да се доносе на нивоу најближем обичном грађанину и да одлучивање виших нивоа треба да буде ограничено, односно да се истакну у први план најкомпетентнији и најспособнији нивои власти који умеју и могу да ефикасно и квалитетно пружају услуге.

3.2.4 Типови децентрализације

Не може се рећи да постоји јединствен модел децентрализације јер се државе децентрализују у складу са својим историјским, друштвено-економским и политичким карактеристикама, узимајући у обзир религијске, етничке и друге специфичности.

Модел децентрализације варирају у односу на изворе. Тако Ричард Бирд (Richard M. Bird) и Франсоа Веиленкурт (Francois Vaillancourt) разликују три типа децентрализације: деконцентрацију (давање регионалним или локалним јединицама-испоставама централне власти могућност одлучивања у неким

¹⁸¹ Giancarlo Pasquali, Subsidiarity, Journal of Regional Policy, no. 13, 1993, стр. 141

сегментима, а што је претходно обављано искључиво у главном граду), делегацију (преношење дела послова на субнационалне власти, с тим што централна власт и даље у крајњој инстанци задржава надлежност) и деволюцију (потпуни трансфер одговорности и послова са централне на ниже нивое власти).¹⁸² Џејмс Менор (James Manor) такође разликује три типа децентрализације: деконцентрацију или административну децентрализацију (дисперзија тела са виших нивоа власти на већи број нижих), фискалну (повећање утицаја на буџет и одлучивање нижих нивоа власти) и деволюцију или демократску децентрализацију (трансфер ресурса и моћи одлучивања које су у већини или потпуно аутономне у односу на централну власт).¹⁸³

За разлику од њих, Снежана Ђорђевић разликује 4 типа децентрализације: политичку, административну, економску и финансијску. Чини се да је ова типологизација најсвеобухватнија када је у питању децентрализација.

Политичка децентрализација се односи на преношење одређених надлежности, финансија и аутономије у одлучивању са централне на локалну власт. Она представља и активније укључивање грађана у процесе одлучивања, као и потенцијално јачање цивилног друштва. На тај начин грађани се активније односе према проблемима друштва и директно учествују у проналажењу најбољих решења. Политичка децентрализација такође подразумева успостављање демократских принципа и вредности (добра владавина) и ослања се на јачање грађанске културе (образовање за демократију).¹⁸⁴ У политичком аспекту децентрализације савремене државе, локална самоуправа добија на значају због следећих разлога: могућности учешћа грађана у управљању и обављању локалних послова, изражених особина демократичности и блиских веза између гласача и њихових посредно изабраних представника, карактера јавних послова и задовољења непосредних интереса грађана, могућности остваривања веће ефикасности и ефикасности у реализацији послова и ослобађања

¹⁸² Richard Bird, Francois Vaillancourt, Introduction and Summary, у раду: Perspectives on Fiscal Federalism, ed. by Bird and Vaillancourt, World Bank, 2006.

¹⁸³ James Manor, The Political Economy of Decentralization, World Bank, Washington, 1997, стр. 4-6

¹⁸⁴ Снежана Ђорђевић, Снежана Стојановић, Александра Весић-Антић, Покренимо заједнице (Приручник за јавно заступање у процесу децентрализације), Балкански фонд за локалне иницијативе, Београд, 2009, стр.8-9

креативности и стваралачке енергије кроз већу мотивисаност грађана за учествовање у процесима и активностима.

Њихово остваривање би дало вишеструке позитивне ефекте, појачало значај, а и отворило нову перспективу за друштво и државу, јер би се тиме омогућило установљење носилаца различитих идеја и иницијатива одоздо-звона која ће разбудити често успавану и успорену државу, односно њен централни део и органе власти. Локалне самоуправе би истовремено представљале политичке контролоре, посебне ентитете, али и партнере виших нивоа и органа власти у решавању одређених питања и проблема, при чему би чиниле део својеврсног трансмисионог механизма помоћу којег се може остваривати народна воља и општедруштвени интереси.¹⁸⁵

Административна децентрализација подразумева промену односа између централних и нижих нивоа власти (партнерски односи уместо хијерархијских), али и промену принципа да је основна улога органа државне управе или локалних самоуправа да спроводе законе и власт над грађанима, у пружање услуга грађанима. То подразумева и модернизацију система управљања увођењем Е-управе, као и стављање нагласка на квалитет услуга усмерених ка грађанима. Постоји неколико типова административне децентрализације: деконцентрација, делегација и деволуција.

Деконцентрација представља најблажи облик административне децентрализације, а односи се на преношење одговорности и одлучивања у обављању одређених послова и задатака из седишта централне власти на измештене, дислоциране органе (окрузи у Србији), који су централним органима власти у потпуности подређени. Ти органи власти образују се у ужим политичко-административним јединицама једне државе са циљем да обављају послове и задатке из надлежности централних органа, при чему се у извесној мери остварује „приближавање“ централних власти грађанима. Главни недостатак овог типа административне децентрализације испољава се кроз несамосталност у процесу одлучивања па се често сматра да се не може говорити о децентрализацији у

¹⁸⁵ Саша Кристић, Изворни приходи у систему финансирања у Републици Србији, ПАЛГО Центар, Стална конференција градова и општина, Београд, 2006, стр.27-28

правом смислу те речи. Деконцентрација је карактеристичан облик за унитарне државе.

Делегација представља екстензивнију форму у односу на деконцентрацију. Делегација подразумева пренос надлежности и одговорности са централног на ниже нивое власти (регионе, локалне самоуправе), јавне организације и институције, у обављању јавних функција и реализовању послова. Локални или регионални органи власти, организације и институције, имају самосталност у одлучивању и реализацији послова али постоји механизам контроле од стране централних власти, као и обавеза редовног подношења извештаја о раду централним органима. Као примери делегације могу се истаћи услужни дистрикт, школски дистрикт, регионалне-развојне агенције, приватно-јавна партнерства, транспортна предузећа. Деволуција подразумева пренос надлежности, финансија и управљања са виших на ниже нивое власти (локалне самоуправе, регионе или покрајине). Услов за деволуцију јесте постојање политичке децентрализације. Локалне или регионалне власти имају своју својину, аутономију одлучивања, финансије, слободне изборе и право да бирају своје легитимне представнике. У овом облику административне децентрализације, нижи нивои власти не одговарају централној власти за своје одлуке у процесу спровођења надлежности али подлежу контроли уставности и законитости својих аката и одлука од стране државних органа (централних власти). Уколико постоје нека спорна питања у погледу квалитета појединих аката или одлука, онда се она решавају судским путем. Деволуција је значајна у смислу да нижи органи власти имају јаснији увид у потребе, преференције и проблеме грађана, што омогућава ефикасније пружање јавних услуга и обезбеђивање јавних добара. Утицај централних власти на доношење одлука на нижим нивоима може да постоји преко висине трансферисаних средстава намењених за спровођење одлука.

Економска децентрализација подразумева пренос овлашћења локалним властима да могу самостално из својих извора прихода да финансирају расходе, који проистичу из послова утврђених законом и уставом. Такође, подразумева и право локалних или регионалних нивоа власти да самостално одлучују о економским процесима и расподели друштвеног богатства на основу постојеће правне регулативе. Као посебни облици економске децентрализације јављају се

приватизација и дерегулација. Приватизација значи пренос одговорности у обављању одређених послова на приватни сектор који функционише на тржишним принципима, као и могућност давања концесија приватним предузећима у обављању послова. Деререгулација значи умањење законских препрека за учешће приватног сектора у пружању услуга грађанима, заснованих на конкурентској основи.

Фискална децентрализација је један од најбитнијих типова децентрализације која подразумева пренос финансијских надлежности локалним самоуправама које могу на својој територији да уводе и наплаћују порезе, таксе, накнаде и друге фискалне облике, као и да имају могућност да самостално одлучују о врсти и стопи пореза. Често се догађа да фискална децентрализација не прати пренос политичких и административних надлежности што као последицу има недостатак финансијских средстава за обављање функција које су проистекле из трансферисаних надлежности.

Постоје три основна принципа која су неопходна да се оствари фискална децентрализација: потреба за јасним дефинисањем функција и одговорности различитих нивоа власти у земљи; мерење аутономије коју локална власт има на приходној и расходној страни; успостављање одговарајућих институција.¹⁸⁶

Децентрализована друштва која укључују велики број актера у процесе одлучивања и доношења значајних одлука имају већу шансу за стабилност у односу на централизована друштва и монополизоване системе одлучивања. Као претња развоју децентрализованих процеса свакако је могућност повећања државног апарата који може да утиче на ефикасност услуга, као и на цену коштања самог државног апарата. Међутим, процесима мерења може се утврдити да је добит већа од трошкова јер се обезбеђују значајна јавна добра. Опасност од трансфера корупције са виших на ниже нивое власти може се спречити транспарентним радом и ефикасном казненом политиком.

Са друге стране, децентрализација доприноси даљој демократизацији друштва јер подстиче партиципацију и активност грађана у доношењу и спровођењу одлука којима се задовољавају њихове потребе и решавају проблеми,

¹⁸⁶ Era Dabla Norris, Paul Wade, *The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries*, International Monetary Fund, Washington D.C., 2002, стр.14-15

а уједно развија се и идентификација грађана са локалном заједницом. Доприноси децентрализаторских процеса огледају се и у томе да се обезбеђује боља и праведнија расподела друштвеног богатства и економских ресурса, што утиче на смањење економске заосталости социјалних група и заједница.

3.3. Локална самоуправа

3.3.1 Повезаност са сродним феноменима и појмовима

Као што је већ напоменуто, локална самоуправа је тесно повезана са феноменима локалне демократије и децентрализације, али и са феноменима слободе, локалне аутономије, државе, локалне власти.

Локална самоуправа је као феномен тесно повезана са појмом локалне демократије. Она је у ствари локална демократија и темељ је читавог система демократије. Не може се замислити да у једној земљи може постојати демократија без система локалне самоуправе. Тешко је замислити да постоје стабилни, глобални, национални, демократски процеси без развијеног система локалне самоуправе. Она је важан мерни инструмент и коректор демократских процеса на вишим нивоима организације власти.¹⁸⁷ И сама Европска повеља о локалној самоуправи истиче да је право грађана на учествовање у вођењу јавних послова могуће најнепосредније остварити на нивоу локалних самоуправа. То би у теоретском смислу значило да у системима локалних самоуправа постоје институционализовани механизми непосредног учешћа грађана (непосредна демократија) у процесима одлучивања и пружања јавних услуга, што је ипак ређа појава у новије време.

Прихватање репрезентативне демократије као доминантног облика и на локалном нивоу образлаже се следећим аргументима: прво, комплексност савременог друштва у погледу диференцирања интереса и потреба, као и висок степен специјалистичке поделе послова основна је карактеристика савременог друштва, па и локалних заједница, што је ограничавајући фактор за обичног

¹⁸⁷ Снежана Ђорђевић, Ренесанса локалне власти-упоредни модели, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја Штамп, Београд, 2002, стр. 23

грађанина у погледу могућности да схвати ту комплексност и формира јасан став о томе како би те проблеме требало решавати. Услед тога ограничења он није у могућности да непосредно, а компетентно учествује у одлучивању и управљању тим процесима. Поред тога, грађани су у погледу потреба, интереса и аспирација подељени, услед чега је тешко остварити њихову општу сагласност о томе како решавати одређене заједничке проблеме. Други аргумент који се наводи против непосредних облика је ефикасност. Наиме, ефикасност у обављању свих послова је основна карактеристика савремених система. У пракси се она сматра значајнијом вредношћу од демократије. Пошто се непосредни облици сматрају недовољно ефикасним, став је да њих треба редуковати на неопходну меру. Из наведених разлога у већини западних друштава локална демократија је репрезентативна.¹⁸⁸ Локална самоуправа је у организационом смислу најпогоднија за развој демократије јер је најближа грађанима и носи снажан антидецентралистички набој који се испољава кроз одређену слободу деловања.

Дакле, повезаност феномена локалне самоуправе и репрезентативне локалне демократије омогућава феномен слободе. Феномен слободе подразумева слободу грађана да законским путем изаберу своје представнике у институције репрезентативне демократије (скупштине општина и градова, извршне органе- Већа, Одборе, Савете, градоначелнике или председнике општина) и на тај начин пренесу суверенитет власти који њима неотуђиво припада, на своје легитимне представнике. Њихови представници кроз институције одлучују у име грађана и на тај начин обезбеђују остваривање великог броја јавних услуга али и томе доприноси и активност грађана кроз различите грађанске иницијативе.

Повезаност феномена локалне самоуправе и децентрализације види се, пре свега, кроз децентрализацију одлучивања и спровођења одлука која је подразумевала пренос надлежности, инструмената за њихову реализацију и финансијских средстава са централних органа на ниво локалних самоуправа, уз активну партиципацију грађана, приватног и невладиног сектора. Јован Ђорђевић истиче да је децентрализација административни појам, а самоуправа политички појам. Децентрализација значи преношење извршних функција из надлежности

¹⁸⁸ Радивоје Маринковић, Локална самоуправа-старе и нове недоумице, Институт за политичке студије, Београд, 1998, стр. 65

централних органа на одређене локалне административне установе или на локалне политичке установе које бира локално становништво (скупштине, савети). Локална самоуправа је институција у којој се остварује политичко право грађана на самоуправљање и која има уставни статус и уставом гарантовану самосталност.¹⁸⁹

Децентрализација је креација државне организације (централни и локални органи) и код оваквог начина вршења децентрализованих послова, централни органи имају посебна права и надзорна овлашћења према локалним органима, а локални органи су у вршењу тих послова део вертикалне поделе овлашћења, у законом одређеним случајевима и под законом утврђеним условима, али су ван исте организационе структуре и њене субординације. Са друге стране, локална самоуправа представља изворно саморегулисање и одлучивање локалног становништва у пословима који јесу и припадају локалној заједници. Локална самоуправа је у тим пословима суверена и коначна (нпр. разлика у погледу одлучивања у другом степену): наиме, о правима и обавезама правних субјеката када су у питању децентрализовани послови-одлучују начелно и по правилу државни органи, а када су у питању изворни послови самоуправе у другом степену одлучују органи јединице локалне самоуправе.¹⁹⁰ Дакле разлика између децентрализације и локалне самоуправе односи се на изворне послове које обављају институције локалне самоуправе и у којима се самостално одлучује о задовољењу непосредних интереса и потреба локалног становништва, уз њихово активно учешће и коришћење елемената непосредне демократије. Доношење одлуке и других општих аката од стране локалних самоуправа подлежу само контроли уставности и законитости од стране централних органа власти. Децентрализацијом се преносе одређени послови, надлежности, средства и финансије са централних власти на локалне самоуправе али које не спадају у изворне послове и којима се не задовољају само локални интереси већ то могу бити интереси и шире заједнице.

Локална самоуправа је повезана са локалном аутономијом као једним од елемената локалне демократије. Мајкл Голдсмит (Michael Goldsmith) дефинише

¹⁸⁹ Јован Ђорђевић, Политички систем, Привредни преглед, Београд, 1973, стр. 439-440

¹⁹⁰ Милан Влатковић, Иззови локалне самоуправе у Србији 1990-2006. ДО „Локална самоуправа Србије“, Београд, 2006, стр. 60

локалну аутономију као могућност локалне самоуправе да може да делује независно у корист благостања становништва.¹⁹¹ Милан Влатковић сматра да је локална аутономија функционални појам који се тиче нивоа самосталности у вршењу послова и односа у контролним и надзорним овлашћењима са ширим територијалним јединицама, а у мањој мери се дотиче осталих елемената локалне самоуправе, као што су територијални оквир, систем органа, број јединица локалне самоуправе, њихова величина, број њихових степена и слично. Локална самоуправа, с друге стране, је свакако шири појам који представља далеко шири систем органа, њихов правни положај, односе, надлежности, облике управљања, у којима локална самоуправа има значајно место, али сама по себи, не представља и не испуњава у целини локалну самоуправу, и њена се садржина и циљ испуњава у обезбеђивању уставом и законом утврђење функционалне самосталности органа јединица локалне самоуправе.¹⁹² Локална аутономија је важан сегмент локалне самоуправе али не и једини.

Држава и локална самоуправа као феномени су веома тесно блиски и повезани. Оне представљају различите нивое организације управљања са неједнаким надлежностима. Локална самоуправа представља базични ниво организације власти грађана и између државе и локалне самоуправе временом су се развили партнерски односи који су произвели заштиту аутономије локалних самоуправа (кроз уставе и законе) као једну од најважнијих вредности.

Локална самоуправа је облик остваривања и реализације власти грађана. Ту се отвара питање односа према феномену власти. Власт је један од најважнијих политичких феномена и категорија и један је од најважнијих феномена политичких истраживања. Власт је друштвени однос у коме један субјекат одређује и намеће другом како да се понаша, а тај други субјекат мора да послуша јер га на то принуђују моћ, ауторитет или сила првог субјекта. Ове односе најчешће штите правне норме тако да их диспозиција уређује, а санкција прецизира последице кршења норми. Локална самоуправа подразумева, у ширем смислу речи, и локалну власт, с тим што префикс само-указује на природу непосредности овог типа и врсте власти. Тај префикс такође наглашава посебност

¹⁹¹ Michael Goldsmith, *Local Autonomy: Theory and Practice*, у раду: *Challenges to Local Government*, ed. By Jon Pierre, Desmond S. King, SAGE Publications, London, 1990, стр. 31

¹⁹² Милан Влатковић, *Право локалне самоуправе*, Бесједа, Бања Лука, 2008, стр. 70

и аутономију ове власти и чињеницу да она није креирана од централне власти већ да су је створили сами грађани. Овим чином су грађани на локалну самоуправу пренели суверенитет, чиме она добија право на аутономију у односу на центар.¹⁹³

3.3.2 Порекло локалне самоуправе

Постоје две групе теорија о настанку локалне самоуправе: једна која се везује за време пре настанка државе и једна за време након вишевековног постојања државе.

Тако Радомир Лукић сматра да локална самоуправа вуче порекло од првобитне заједнице, односно од стварања државе. Држава је постепено ширила власт, остављајући локалним заједницама релативно велику слободу.¹⁹⁴

Сличног мишљења је и Еуген Пусић који истиче да историјски и социолошки гледано локалне заједнице представљају основне друштвене заједнице настале веома рано-још у античко доба. Прва мала насеља у којима су људи имали исте или сличне потребе, исти начин живљења, исти или сличан начин економског обезбеђења, биле су локалне заједнице (насеобине, биваци, полиси, а у нешто развијенијом фази општине и градови). Међутим, са настанком државе почиње да се битно мења статус локалних заједница. У првој фази оне се поистовећују са једном малом територијалном јединицом, а касније се удружују у ширу заједницу-државу, која има власт и моћ и која у многим елементима потчињава локалне заједнице. Државе су настајале и нестајале, а локалне заједнице су остајале и стварале свој систем и организацију, стварале су своју самоуправу. Тако је локална заједница као друштвено социолошка творевина постајала правно-политичка. Локална заједница постаје екслузивни носилац локалне самоуправе, и као таква је у неким елементима независна од државе и њених органа, али и од других организација.¹⁹⁵ Ово становиште полази од искустава из времена грчких полиса али занемарује искуства источњачких

¹⁹³ Снежана Ђорђевић, Ренесанса локалне власти-упоредни модели, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја Штамп, Београд, 2002, стр. 24

¹⁹⁴ Радомир Лукић, Локална самоуправа, Социолошки речник, Савремена администрација, Београд, 1982, стр. 235

¹⁹⁵ Еуген Пусић, Локална заједница, Народне новине, Загреб, 1963, стр. 23

деспотија или царевина у којима локалне заједнице сигурно нису могле да стекну већи степен аутономије због ауторитарног владања деспота или цара. Свакако да су поједини принципи функционисања локалних заједница преузети у начину организовања државе, као и на концепте територијалних организација држава, али и на два процеса децентрализације које су пратиле савремене државе од њиховог настанка па до данашњих дана.

Са друге стране, Јован Ђорђевић сматра да је стварно порекло локалне самоуправе у појединим феудалним државама Европе још у XII и XIII веку. Самоуправа је представљала један облик управљања у развијеним градовима који су се у економском и класном погледу почели одвајати и разликовати од владајућег феудалног поретка.¹⁹⁶

То је процес постепеног „ослобађања“ средњовековних градова од централних власти кроз давање повластица и признавање привилегија уобличених у правне форме (статуте). У то време се не може још говорити о локалним самоуправама као институцијама политичког уређења али је покрет давања аутономије градовима, почевши од данашње Италије па до Исланда и Балтика, створио основе за развој демократског друштва. У градовима средњег века развијају се занатство и трговина, што као последицу има сложенију поделу и организацију рада. Нови грађански слој својим богатством и политичким преговорима успева да обезбеди аутономију у односу на племство, свештенство и краљеве, што се испољило кроз слободу формирања локалних органа власти: скупштине, извршних органа и судова. Локална самоуправа се као политичка институција у чијој је основи право грађанина као носиоца суверености, формира у буржоарској револуцији, која је део либералне концепције политичког уређења друштва.

Интересантно је становиште Роберта Дала (Robert Dahl) о могућности развоја демократије, са становишта порекла, врсте и облика локалне самоуправе. Дал истиче да је дуже од два миленијума, почевши од античке Грчке па до XVIII века, у западној политичкој мисли преовладало уверење да територија и број становника у демократским и републиканским државама морају бити мали, чак

¹⁹⁶ Јован Ђорђевић, Основни типови локалне самоуправе, Нова администрација, Београд, 1957, стр. 5

минијатурни према савременим стандардима. Претпостављало се да је демократски и републикански облик владавине погодан само за мале државе. Тако су се идеје и идеали полиса, малог уникатног града-државе сродника и пријатеља, одржали и после изчезавања градова-држава као историјских феномена. Померање од града-државе ка националној држави изазвало је радикалан преображај демократских институција.¹⁹⁷

Дакле, порекло савремене локалне самоуправе везује се са настанком „слободних европских градова“ јер се са њима постепено развијају идеје слободе, аутономије и цивилног друштва. Међутим, мора се уважити чињеница да и данас постоје институције непосредног одлучивања са изузетно дугом традицијом у појединим европским земљама, као што су Швајцарска, Шведска и Исланд.

3.3.3 Дефиниције појма локалне самоуправе

Постоји велики број дефиниција локалне самоуправе. Европска повеља о локалној самоуправи дефинише локалну самоуправу као право и оспособљеност локалних власти да, у границама закона, регулишу и руководе одређеним деловима јавних послова, на основу сопствене одговорности и у интересу локалног становништва.¹⁹⁸

Другу значајну дефиницију даје Снежана Ђорђевић: „Локална самоуправа је скуп институција и начина путем којих се грађани у једној локалној заједници организују, одлучују о општим питањима живота и развоја те заједнице и задовољавају низ заједничких потреба обезбеђивањем услуга. Она је систем организације власти путем које грађани бирају своје органе власти или понекад сви становници чине тај орган власти (непосредна партиципација) и тако непосредно или (чешће) посредно одлучују о најважнијим питањима живота и развоја локалне заједнице.“¹⁹⁹

¹⁹⁷ Роберт Дал, Друга демократска трансформација, у раду: Иззови модерној управи и управљању, уредници Мијат Дамјановић, Снежана Ђорђевић, ТИМИТ, Београд, 1995, стр. 265-273

¹⁹⁸ Европска повеља о локалној самоуправи, Конгрес локалних и регионалних власти, 1985, члан 3, став 1

¹⁹⁹ Снежана Ђорђевић, Ренесанса локалне власти-упоредни модели, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја Штамп, Београд, 2002, стр. 21

Драган Суботић одређује локалну самоуправу као локалну власт која има одређени степен слободе, самосталности и материјалних могућности за остваривање својих изворних и уставом гарантованих функција. У локалним заједницама у којима се најчешће остварује локална самоуправа, усклађују се и задовољавају примарни, животни и свакодневни интереси грађана. О тим интересима одлучују само грађани непосредно или преко изабраних представника органа. Због тога се каже да је локална самоуправа једна од најзначајнијих политичких институција.²⁰⁰

Слободан Јовановић је у свом раду „Држава“ дао следећу интересантну дефиницију: „Општинске самоуправе има тамо где је општина организована као јавно-правна корпорација, где се вршиоци општинске власти сматрају као општински органи, а не као државни, и стога стоје само под надзором, а не и под заповешћу централне власти.“²⁰¹

Радомир Лукић истиче да локална самоуправа представља систем у коме локалне заједнице имају самоуправу, што значи да њихове органе власти бира локално становништво и да ови имају слободу у управљању локалним стварима у оквиру закона који доноси држава. Државни органи могу контролисати само законитост одлука локалних органа, а не и њихову целисходност, што значи да могу поништавати само незаконите њихове одлуке.²⁰²

Локална самоуправа се може одредити и као: 1) оквир за остваривање политичких права грађана-становника територијалне јединице да учествују у управљању одређеним јавним пословима на основу устава и закона; 2) да имају ингеренције над корпусом јавних послова који се врше самостално под ограниченим централним утицајем у виду контроле уставности и законитости; 3) да управљање врше преко непосредно изабраног представничког тела или непосредно; 4) да аутономно располаже својим приходима. Локална самоуправа је одраз системски изведене деволуције, односно политичке децентрализације, из

²⁰⁰ Драган Суботић, Реинжењеринг локалне самоуправе („стари“ и „нови“ закон о локалној самоуправи), Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр. 14-15

²⁰¹ Слободан Јовановић, Држава, том 2, Сабрана дела, књига 14, Геца Кон, Београд, 1936, стр. 307

²⁰² Радомир Лукић, „Одредница локална самоуправа“ у раду: Социолошки речник, Савремена администрација, Београд, 1982, стр. 325

које се изводи или је с њом у нераздвојној вези управна децентрализација која у највећој мери одређује положај локалне управе у локалној самоуправи.²⁰³

Јован Ђорђевић сматра да локалну самоуправу одређује изборно представничко тело са решавајућим правима која врши преко својих извршних органа који имају стварну и месну надлежност као власт.²⁰⁴

Радивоје Маринковић дефинише локалну самоуправу као уређен систем остваривања права локалне самоуправе, путем којег грађани у локалним јединицама непосредно и преко својих слободно изабраних представника управљају јавним пословима, од непосредног интереса за локално становништво, располажући сопственим изворима јавних прихода и поступајући по начелу уставности и законитости.²⁰⁵

Из великог броја дефиниција може се издвојити неколико сегмената који карактеришу појам локалне самоуправе: 1) локална самоуправа представља уређен систем којим се остварују политичка права грађана за учешће у одлучивању и управљању јавним пословима (грађанин као носилац суверености) у локалним заједницама, што се гарантује уставом и законом; 2) право је грађана да у управљању јавним пословима формирају представничка тела у јединицама локалне самоуправе које бирају непосредно путем тајног гласања или да учествују у управљању путем грађанских иницијатива, референдума и зборова; 3) изворни делокруг послова се односи на оне јавне послове који су од непосредног интереса за задовољавање заједничких интереса грађана (комунални послови, култура, образовање, локално-економски развој, спорт, екологија, здравство, социјалне услуге, итд); 4) самосталност у извршавању наведених јавних послова уз постојање контроле и надзора од стране централних органа власти у смислу поштовања уставности и законитости; 5) право локалних самоуправа на сопствене изворе прихода, као и самосталност у њиховом коришћењу и одлучивању (одређено чланом 9. у Европској повељи о локалној самоуправи).

²⁰³ Живка Ђурић, Локална управа у Србији и Црној Гори, Ј.П. „Службени гласник“, Београд, 2005, стр. 48-49

²⁰⁴ Јован Ђорђевић, Политички систем, „Привредни преглед“, Београд, 1973, стр. 440

²⁰⁵ Радивоје Маринковић, Локална самоуправа-старе и нове недоумице, Институт за политичке студије, Београд, 1998, стр. 77

Као важан сегмент мора се истаћи да локалне самоуправе у савременим друштвима не обављају јавне послове и пружају јавне услуге само преко тела представничке демократије већ и кроз активну партиципацију и сарадњу са приватним и невладиним сектором. Формирање разноврсних и флексибилних аранжмана који се спроводе путем приватно-јавних партнерстава представља у модерно доба један од кључних аспеката ефикасног функционисања локалних самоуправа и самог одређења локалне самоуправе.

У новије време, може се истаћи и да већина локалних самоуправа у развијеним земљама света има своју имовину, па се са те стране може развити и право локалних самоуправа на сопствену својину које је изузетно важно у подстицању локално-економског развоја локалних заједница, што би представљао један од сегмената при одређивању појма локалне самоуправе.

Поред тога, Европска повеља о локалној самоуправи (члан 10) гарантује локалним самоуправама право на удруживање и сарадњу са другим локалним самоуправама, како у земљи, тако и у иностранству. Обзиром на снажне глобалне везе и тенденције свих друштава и њихову међусобну повезаност, истицање права локалних самоуправа на кооперацију и сарадњу у економском, друштвеном и социјалном смислу, може да постане један од сегмената у одређивању локалне самоуправе.

3.4 Закључно разматрање

Да би се лакше разумели односи између различитих нивоа власти и различитих социјално-политичких актера који учествују у процесима доношења и реализације одлука важно је било показати теоријске сличности и разлике између појмова локалне демократије, децентрализације и локалне самоуправе.

Дакле, нема ефикасне локалне самоуправе у којој не постоји развијена локална демократија. Са друге стране, та ефикасност је још више изражена уколико су спроведени до краја сви типови децентрализације једне земље.

Спровођењем до краја свих облика децентрализације држава отвара важне развојне потенцијале друштва и омогућава модификовање процеса расподеле у тржишно децентрализован модел редистрибуције на најправеднији и

најефикаснији начин расподеле добара који су створени у одређеном периоду. Поред тога, децентрализација је и шанса за јачање партиципације грађана и локалне демократије, за модернизацију државе, управљање и пружање што квалитетнијих услуга грађанима. Важан аспект спровођења децентрализације је и успостављање партнерских и сарадничких односа између разних нивоа власти, јачање политичког и локалног утицаја представника локалне самоуправе, као и јачање утицаја грађана на политичке и социјалне процесе у њиховим локалним заједницама.

Под утицајем новог јавног менаџмента и улога локалних самоуправа се значајано унапредила. Локалне самоуправе у развијеним земљама обављају различите јавне послове и спроводе разноврсне јавне услуге не само преко својих представничких тела и кроз активну партиципацију грађана већ кроз константно подстицање сарадње и партнерства са приватним и невладиним сектором. То је она кључна разлика између одређења локалне самоуправе пре и после утицаја новог јавног менаџмента. Локална самоуправа се данас може одредити не само као јавно-правна корпорација као што је сматрао Слободан Јовановић већ као јавно-приватно-правна корпорација у којој су у процесу пружања услуга и обављању јавних послова равноправни учесници институције репрезентативне демократије, грађани путем механизма непосредне демократије, приватни сектор и установе цивилног друштва. Јавне политике и пружање јавних услуга могу да се у савременим друштвима и њиховим локалним самоуправама остваре само кроз партнерску сарадњу свих локално-друштвених субјеката што представља и темељ постојања локалне демократије. Да би се успешно реализовали послови у свим секторима јавних-локалних политика потребно је поштовање компоненти, принципа, процеса креирања јавних политика, као и практично коришћење инструмената јавних политика у локалној заједници. Управо се ту налази веза између јавних политика, јавних услуга и послова, локалне демократије, локалне самоуправе и децентрализације. Колико се једна локална самоуправа држи те везе и квалитетно је примењује у пракси, у тој мери је и задовољство грађана веће или мање са пруженим јавно-локалним услугама или обављеним пословима.

4. Систем локалне самоуправе у Србији

4.1 Општи осврт на систем локалне самоуправе

При одређивању система локалне самоуправе у Србији важно је истаћи шта теоријски и појмовно представља систем локалне самоуправе.

Тако Радивоје Маринковић одређује систем локалне самоуправе као онај део политичког уређења (подсистем) који чине уставом и законом утврђена врста јединица локалне самоуправе, скуп њихових права и послова, организација органа, систем финансирања и односа локалних и централних органа.²⁰⁶ Еуген Пусић дефинише систем као целину састављену од делова или као целину разграничену од своје околине. Реч систем употребљава се као апстрактан израз за опште друштвене појаве, односно за облике одређеног друштвено-историјског постојања. Карактеристике система су општа повезаност појава (делова) система, његова контигентност, тј. могућност да односи између делова система буду и друкчији него што јесу у датом времену, отвореност за промене у односима делова и коначно, динамику супротности елемената система, тј. истовремену егзистенцију самосталних елемената система и постојања јединствене целине система.²⁰⁷ Радомир Лукић сматра да је систем локалне самоуправе онај у коме локална заједница има самоуправу, што значи да њене органе власти бира локално становништво и да ови имају слободу у управљању локалним стварима, у оквиру закона који доноси држава.²⁰⁸ Јован Комшић сматра да систем локалне самоуправе означава једну специфичну сферу правно-организационих односа између јединица територијалне организације власти међусобно, као и између њих и државних органа власти. Гледано из угла вертикалне организације власти свака модерна држава нужно је премрежена различитим нивоима или јединицама власти. У најпростијем виду, на дну се налази општина, као основна јединица, а

²⁰⁶ Радивоје Маринковић, Локална самоуправа-старе и нове недоумице, Институт за политичке студије, Београд, 1998, стр. 16

²⁰⁷ Еуген Пусић, Управни системи I, Графички завод Хрватске и Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 1985, стр. 14

²⁰⁸ Радомир Лукић, Социолошки речник, Савремена администрација, Београд, 1982, стр. 32

на врху је централна власт. Поред општина, у већини европских држава су у мрежу локалних органа власти укључени још један или два нивоа. Рецимо, у Италији је поред комуна (градова, урбаних и руралних области), у систем локалне самоуправе укључен још један, виши ниво под именом „покрајине“ (чл. 114 Устава Италије). Исти случај је и у Холандији. У Шпанији је овај други степен локалне самоуправе назван „провинција“ (чл. 137 Устава Шпаније). У Аустрији и Немачкој се јединице другог нивоа зову „срезови“, у Шведској „окрузи“, а у Француској „департман“. У неким државама уведен је и трећи ниво јединица у систему локалне самоуправе које се зову „региони“, „покрајине“ и слично.²⁰⁹ То су, на пример, Словачка, Чешка, Пољска, Француска, итд. Региони нису само највиши нивои система локалних самоуправа већ могу да буду федералне јединице у оквиру савезних држава или да имају статус регионалне аутономије (између локалне самоуправе и федералне јединице). Региони као федералне јединице у оквиру савезних држава постоје у Немачкој, Швајцарској и Белгији, а као регионалне аутономије постоје у Италији, Шпанији и махом Великој Британији. Миодраг Јовичић има мишљење да је локална самоуправа, у свакој појединој земљи саставни део њеног политичког система и да свако проучавање политичког система у целини мора да се односи на све саставне делове, укључујући и локалну самоуправу јер се само тако може доћи до резултата који ће у потпуности говорити о једном политичком систему као таквом.²¹⁰ Исти аутор истиче да су све јединице локалне самоуправе творевина устава и закона у унитарним државама и да их они могу мењати, контролисати, суспендовати или укинути. Било који степен нивоа локалне самоуправе не учествују у образовању централних органа нити учествују у доношењу одлука од општег интереса за државу.

Савремени систем локалне самоуправе подразумева и вертикалну и хоризонталну организацију власти, а то укључује: јединице и нивое локалних самоуправа (број и величина јединица локалних самоуправа, нивои организације локалних самоуправа, односи између разних нивоа локалних самоуправа);

²⁰⁹ Јован Комшић, Увод у демократију и локалну самоуправу, Центар за регионализам, Нови Сад, 2002, стр. 98-99

²¹⁰ Миодраг Јовичић, Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама, Савремена администрација, Београд, 1974, стр. 171-172

надлежности и начин организације локалних самоуправа (надлежности и послови, врсте органа-извршни и управни, начин избора и особине органа, моделе организације локалне самоуправе и власти, начин одлучивања и контроле); локалне изборе (пропорционални, већински, различити мешовити модели); финансирање локалних самоуправа; пружање јавних услуга; однос државних органа и органа локалне самоуправе; однос локалне самоуправе и локалног становништва; сарадњу и асоцијације између различитих локалних самоуправа; правну заштиту локалне самоуправе. Ове карактеристике су полазна основа за утврђивање система локалне самоуправе у Србији у данашње време. Да би се боље разумео данашњи систем неопходно је да направити историјски осврт на развој локалне самоуправе у Србији.

4.2 Историјски развој локалне самоуправе у Србији

Корени развоја локалне самоуправе у Србији потичу још из средњовековног периода у виду одређених повластица и привилегија који су имала поједина рударска и трговачка насеља, баш као и приморски градови који су доносили своје статуте, формирали управне и судске органе.

Систем локалне самоуправе у средњовековној Србији био је сложен. Чинили су га различите територијалне и административне јединице као што су: властелинства, жупе, крајишта, градови и области (крајеви).²¹¹ Градови су имали широку аутономију и различит однос према централним властима у односу на властелинства и области, а имали су и статус својеврсних административно територијалних јединица (Котор и Будва). Жупе су такође имале одређени статус административно-територијалних јединица на чијем се челу налазио жупан, а као орган власти у жупама били су и жупски зборови. Жупан је имао одговорност за адекватне услове за живот и рад људи у жупанији. Поред жупа, постојале су и посебне пограничне жупе-крајишта, које су формиране са циљем да чувају границе државе од спољних непријатеља, као и због упада разбојничких групација.

²¹¹ Драган Суботић, Реинжењеринг локалне самоуправе („стари“ и „нови“ закон о локалној самоуправи), Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр. 57

Као тековина овог времена истиче се начело локалне самоуправе по коме локално становништво бира своје представнике и званичнике на скупштини, а која касније већа и одлучује о сваком локалном послу.

4.2.1 Народна самоуправа и аутономија до 1839. године

За време периода турске владавине постојале су села и кнежине као јединице народне самоуправе које су уређивале односе заједничког живљења. Иако су биле независне од турског система територијалне организације, оне су имале аутономни статус све до доласка дахија. Вук Караџић је истакао да су у Србији велика села она која имају 100 кућа, а има села и од 15 кућа, али их највише има од 30-50 кућа.²¹²

Кнежина је била најзначајнија институција народне самоуправе која је имала два органа: кнежинску скупштину и кнежински кнез. Кнежинску скупштину су чинили кметови и сеоски кнезови. Кнежинска скупштина је представљала законодавну и финансијску власт у оквиру аутономних овлашћења кнежине. На кнежинским скупштинама утврђивана је сума пореза и друге дажбине које је имало да плати поједино село, доношене инвестиционе одлуке око изградње заједничких објеката (цркве, пута) и друге одлуке од већег значаја за кнежину.²¹³ Улога кнежинског кнеза (оборкнеза) била је велика јер је он био носилац извршне и судске власти и представник кнежине у нахији, а који је имао самоуправне повластице и његова се функција наслеђивала.

Федор Никић нарочито вреднује кнежинску аутономију коју су добили Срби ферманом турског султана и истиче да су оне имале пуну аутономију и да су биле управне и аутономне јединице. Турци су се задовољавали да им кнезови на време дају порез, да им извршавају заповести и чувају безбедност и мир, све остало су препустили народу, да са својим кнезовима и народним старешинама самостално одлучују.²¹⁴ Постоје и аутори који сматрају да су повласице од аутономије највише имали сеоске, кнежинске и нахијске старешине. Мирослав Ђорђевић сматра да је у систему прикупљања повластица, у коме је прикупљање пореза

²¹² Вук Стефановић Караџић, О друштву, Савремена школа, Београд, 1964, стр. 34

²¹³ Вук Стефановић Караџић, цит. дело, стр. 60

²¹⁴ Федор Никић, Локална управа Србије у XIX и XX веку, Геца Кон, Београд, 1927, стр. 24-25

било у рукама старешина, било и могућности за присвајање извесних вишкова, или бар за привремено обртање у трговини новаца прикупљених на име пореза.²¹⁵

Сличног мишљења је и Ружица Гузина која указује да су повластице које су укључивале и слободу трговања, омогућиле кнежинским кнезовима и сеоским кметовима да стичу извесна богатства. У вредновању народне самоуправе није добро претеривати ни у њеним похвалама, нити у оспоравању. Ако се вреднује у односу на турског окупатора онда се она мора оценити као изузетно значајна институција која је допринела очувању националног бића српског народа и традиционалних облика демократије. Позитивна страна проширења аутономије самоуправним повластицама огледа се у томе што је омогућила да народ у локалним заједницама учвршћује своје сопствене форме живота.²¹⁶

У периоду Карађорђевог владавина, традиционалне облике народне локалне самоуправе замењује децентрализација и апсолутистичка власт војвода. Локална самоуправа, као демократска институција, била је у супротности са војдовим схватањем о власти, политичким вредностима и државној организацији.²¹⁷

Нахијске старешине су задржале сву власт над нахијом, без надзора Сената, па су се толико осамосталиле да су постале „мале државице“, а нахијске старешине су водиле и главну реч у Сенату. Укидањем кнежина и прописивањем да сеоске кнезове поставља Сенат, односно главне старешине нахија (окружја), фактички је укинута народна самоуправа, а Србија је постала нека врста федерације коју чине окрузи (нахије), уз истовремени централизам унутар нахија.²¹⁸

Нахијске, кнежинске и сеоске аутономије се укидају 1808. године, када престаје да постоји и народна скупштина. Власт у нахијама врше команданти које преко Савета именује војвода. Народ више нема утицаја на изборе својих скупштина. Овако је нестала историјска шанса да се локална самоуправа инкорпорира у основе политичког система постфеудалне српске државе у

²¹⁵ Мирослав Р. Ђорђевић, Питање самоуправе Србије 1791-1830, Година, Ниш, 1972, стр. 40

²¹⁶ Ружица Гузина, Општина у Србији 1839-1918, Рад, Београд, 1976, стр. 6-7

²¹⁷ Остоја Кременовић, Локална самоуправа (2. издање), Паневропски универзитет „Апеирон“, Бања Лука, 2007.

²¹⁸ Федор Никић, цит. дело, стр. 36

настајању.²¹⁹ Током 1813. године дошло је до нове окупације Београдског пашалука од стране турске војске, при чему је поново успостављена аутономија из периода пре 1801. године и доласка дахија на власт. Убрзо након тога избија Други српски устанак на челу са Милошем Обреновићем који је од 1815. године почео да гради своју апсолутистичко-централистичку власт.

Милошево схватање локалне аутономије најупечатљивије илуструје чињеница што је он нахијске и кнежинске кнезове сматрао својим личним органима задуженим да извршавају његове заповести, чувају ред и поредак и држе народ у покорности. Све то, поред других околности, било је могуће и због тога што је Србија тог периода, у уставно-правном погледу, била потпуно неуређено друштво. Какав такав политички основ за уставно-правно уређивање власти створен је хатишерифима од 1830. и 1833. године, којима је потврђена самоуправа народа и стварање кнежевине Србије.²²⁰

Да би још више учврстио власт, кнез Милош је током 1834. године сазвао Скупштину како би се донеле одлуке о унутрашњем уређењу земље. Тако је Србија подељена на пет сердарстава, а у саставу истих су се налазила окружја (некадашње нахије). Сердарства су била облик деконцентрације Милошеве власти јер је кнезова жеља била да преко сердара успостави пуну контролу над окрузима. Управо из тих разлога избила је Милетина буна, под вођством Милете Радојковића (сердар расински) и која је као последицу имала усвајање првог Устава кнежевине Србије током 1835. године, познатијег као „Сретењски устав“.

Уставом је предвиђена административно-територијална подела Србије на окружја, срезова и општине.²²¹ До практичне примене овог Устава и није дошло али је имао утицај на свест српског народа о потреби успостављања уставно-правног поретка.

Под снажним утицајем турске Порте, донешен је тзв. „Турски устав“ 1838. године. Земља је подељена на 17 округа, у чији су састав улазили срезови, а срезове је чинио већи број општина. Уведен је Савет од 17 народних старешина (представници 17 округа) са циљем да се преузме власт од кнеза Милоша али су и

²¹⁹ Александар Ђурђев, Локална самоуправа, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 1997.

²²⁰ Мирослав Р. Ђорђевић, цит. дело, стр. 54-55

²²¹ Устав Књажевства Србије од 1835. године, чл. 2, ст. 2, у збирци: Устави кнежевине и краљевине Србије 1835-1903, Српска академија наука и уметности, Београд, 1988, стр. 46

преузете надлежности које је требало да обавља народна скупштина. Успостављен је снажан централизам кроз власт представника Савета у кнежевини као целини, као и у сваком појединачном округу. Дакле, о снажењу локалне (народне) самоуправе са новим „Турским уставом“ се није могло говорити јер је власт поверена народним старешинама, а не органима народне самоуправе.

4.2.2 Развој локалне самоуправе од 1839. до 1878. године у Кнежевини Србији

Турски устав је утицао на доношење првог Закона о општинама током 1839. године. Према овом закону општине су се делиле на сеоске и варошке, а Београд је добио посебан статус. Послови општина су се односили на обезбеђивање имовинске и личне сигурности грађана, пружање помоћи социјално угроженим, сиромашним и презадуженим грађанима. Општински послови односили су се и на изградњу школа, болница и судница, изградњу и одржавање сеоских путева и мостова, засађивање шума, итд. Да би могле да извршавају ове послове општине су морале да имају и одређене приходе, а то им је обезбеђено кроз уступљивање од стране државе одређених такси: таксе од кантара, механа, панађура, дућана, итд. Обзиром да често нису имале довољно средстава да финансирају своје обавезе, општинама је остављена завођења приреза, а за веће капиталне инвестиције (цркве, школе, путеви) општине су се задуживале, уз претходно одобрење централних власти.

Потчињеност органа општине у односу се на централне власти огледала се и у томе што су срески и окружни начелник могли сваког момента да траже преглед општинске касе. Ипак, како истиче Слободан Јовановић, општине су све до 1864. године газдовале без буџета. Једино јемство против њиховог распикућства састојало се у о томе, што се већи издаци, на пример зидање цркава, школе, суднице, нису могли чинити без владиног одобрења. Тај израз „већи издаци“ био је прилично неодређен, зато је 1853. године било прописано да се за све издатке мора имати претходно одобрење државне власти-и то до 200 гроша чаршијских, одобрење среског начелника; до 500 гроша чаршијских, одобрење окружног начелника, а за још веће издатке одобрење министра унутрашњих

дела²²². Мора се рећи да становници села и вароши нису имали никакво право контроле у погледу трошења буџетских средстава.

Током исте 1839. године донешен је и Закон о уређењу окружних начелстава и дужности среских начелника. Овим законом су окрузи и срезови одређени као административно-територијалне јединице које нису имале нека самоуправни овлашћења већ су представљале облик деконцентрације власти. Дакле, законом о општинама из 1839. године директно учешће становништва у одлучивању о текућим пословима је ограничено, а извршна власт је била у Суду, који је био више орган државне власти него локалне самоуправе.

Од 1842. до 1858. године, уставобранитељи су извршили важан утицај на модернизацију државе, на стварање правног поретка и доношење важних закона којима је Србија полако улазила у породицу европских држава.²²³ У том временском периоду уставобранитељи су успели да модернизују судство, управу и полицију, да обезбеде личну и имовинску сигурност и уведу писано законодавство. Уједно је то време у којима су били чести политички и мисаони сукоби око државног уређења између заговорника различитих концепција (централистичко-апсолутистичке, либералне и радикално-револуционарне).

Нови Закон о устројству општина и општинских власти донет је 1866. године за време владавине Михајла Обреновића. Важну чињеницу у доношењу закона имало је Михајлово становиште да је основна карактеристика власти да заповеда, а народа да слуша заповести власти. У том смислу се испољио и његов централизам који је подразумевао да су локалне самоуправе најнижи органи државне власти. Према овом Закону, општине су се делиле на варошке и сеоске, а две или више општина су се могле спајати у једну на основу њиховог међусобног договора али су морале да за то добију и сагласност министра унутрашњих дела.

Према закону, постојали су следећи органи општине: општински збор, општински одбор и општински суд.

Општински збор су чинили сви пунолетни чланови општине, осим оних који су били под старатељством или су биле слуге, али су морали да плаћају и шест талира (имовински цензус). У надлежности збора били су следећи задаци: да бира

²²² Слободан Јовановић, Уставобранитељи и њихова влада (Друга влада Милоша и Михаила), БИГЗ, Српска књижевна задруга, Београд, 1990, стр. 372

²²³ Слободан Јовановић, Уставобранитељи и њихова влада (1838-1858), Геца Кон, Београд, 1934.

посланике и поверенике за народну скупштину, одборнике и њихове заменике за народни одбор, да даје мишљење о спајајању општине са другом општином, или припајању села или засеока другој општини, да даје мишљење о предметима које му упути надзорна власт или општински суд.²²⁴ Дакле, функција збора била је углавном изборна, а о осталим значајним питањима давао је само мишљења.

Општински суд је и према овом закону био најзначајнији орган, кога су чинили кмет и два члана-кметска помоћника. Главна дужност Суда било је вршење полицијске власти. Поред тога, Суд је бирао писаре, лекара и инжењера, уз одобрења надлежних органа, управљао општинском имовином, располагао општинским приходима, водио бригу о сиромашнима, итд.

Општински одбор је био изборно тело, а основни посао овог тела био је да заступа општинске интересе и надгледа рад општинског суда. Имао је 8-16 чланова (сваке две године се мењала половина чланова одбора), у окружним варошима 16, а у Београду 32 члана (одборника). У његов састав су улазили чланови општинског суда, а председник суда је истовремено био и председник одбора.

Овим законом је постало јасно да је кмет главна власт у општини јер је истовремено био председник суда и општинског одбора, као и сазивач и председавајући општинског збора. Општине су биле испоставе државних органа, подручни органи среза или округа, дакле облици деконцентрације власти. Иако је кмета бирао народ, централна власт је давала одобрење за његов избор. Ступивши на функцију кмет више није зависио од народа већ од државне власти. На тај начин је идеја о аутономији и развоју локалне самоуправе спуштена на најнижи ниво. Промене закона из 1875. године значајно су ојачале улогу општинског збора на тај начин што је овој институцији дато право да непосредним јавним гласањем бира кмета, чланове општинског суда, да одлучује о подизању грађевина или предузећа, отуђивању и задуживању општинске имовине. Нажалост, измене овог закона нису доживеле већу практичну примену због рата за ослобођење од Турске који је кренуо већ наредне године.

²²⁴ Радивоје Маринковић, Локална самоуправа-старе и нове недоумице, Институт за политичке Студије, Београд, 1998, стр. 211

4.2.3 Локална самоуправа од стицања независности Србије (1878) па до 1918. године

Србија 1878. године добија независност на Берлинском конгресу са статусом кнежевине, да би током 1882. године постала краљевина на чијем је челу био краљ Милан Обреновић. У то време дошло је убрзаног развоја политичких странака у Србији у којој су главну улогу имале Радикална странка, Либерална и Напредна странка. По утицајем либерала извршене су измене закона из 1875. године, а током 1884. године напредњаци су изменама и допунама Закона о устројству општина и општинских власти ставили општине под полицијску контролу (уместо главног кмета уведен је председник општине; учешће на зборовима било је условљено плаћањем грађанског данка; полиција је имала право да растури општинске зборове и да изабере нове општинске органе уколико би грађани бојкотовали изборе, итд). Након Напредне странке на власт је дошла Радикална странка која је своја опредељења исказала кроз Устав Србије донет 1888. године, а током 1889. године донет је и нови Закон о општинама, са којим је започело „златно време“ развоја локалне самоуправе у Србији. Радикали су дошли на власт помиловањем краља Милана због њихове умешаности у Тимочки буну током 1883. године.

Уставом је земља подељена на округе, срезове и општине. Округа је било 15, а као органи самоуправне власти били су скупштина и одбор. Посао округа био је да унапређују привредне, саобраћајне, просветне и финансијске интересе становника округа. Окружну скупштину бирали су кметови и одборници свих општина које су улазиле у састав једног среза, а мандат им је трајао 3 године.

Срез је био јединица средњег нивоа у тростепеној организацији система локалне самоуправе у Србији без великих самоуправних овлашћења среске скупштине. Наиме, среска скупштина није имала овлашћења да одлучује о било чему већ јој је посао био да своје закључке упућује окружном одбору. Практично је имала консултативни карактер и помагала је у раду окружне скупштине и окружног одбора.

Уставом је одређено да општине имају своју самоуправу. За вршење општинских послова постоје општински суд, општински одбор и општински збор.²²⁵

Збор је представљао орган непосредног управљања кога су чинили сви пунолетни грађани који су плаћали 15 динара годишњег пореза. Надлежности овог тела биле су усмерене на одлучивање о порезу, пијацама, задуживању општине, као и на бирање и смењивање општинског председника, кметова и њихових помоћника и заменика.

Суд је и према овом закону остао најзначајнији орган власти, а чинили су га председник општине, кметови и кметови помоћници, који су бирани на 2 године са правом да поново буду реизабрани. Суд је обављао истовремено три функције: судску, полицијску и извршно-управну. Ово је омогућило Суду да има широк дијапазон послова са којим се бави: пресуђивање у грађанским и кривичним споровима; управљање општинским приходима и имовином; разрезивање приреза, старање о чистоћи и безбедности имовине и лица; надзор над сеоским и општинским имањима и зградама, итд.

Одбор је имао надлежности у погледу надзора рада суда и заступања општинских интереса. Бројао је од 12-20 одборника, а у Београду је било 32 одборника. Послови општинског одбора су били: претресање, утврђивање и измена општинског буџета; прегледање општинских рачуна ради утврђивања да ли су учињени трошкови у складу са законом и одлукама одбора; претресање предмета које му предложи општински суд.²²⁶

Надзор над органима општине вршили су окружни одбори и централне власти али само у погледу поштовања закона, што је био један изузетно велики корак у развоју демократије у Србији.

Међутим, такво стање није дуго трајало јер је краљ Александар Обреновић извршио државни удар током 1894. године и дошао на власт, да би током 1901. године донео тзв. Октроисани устав. Нови устав је пошао од тога да се општине уређују по самоуправним начелима у обављању својих унутрашњих послова.

²²⁵ Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835-1903, Српска академија наука и уметности, Научна књига, Београд, 1988, стр. 151-152

²²⁶ Радивоје Маринковић, Локална самоуправа-старе и нове недоумице, Институт за политичке студије, Београд, 1998, стр. 227

Током 1902. године донешен је нови Закон о општинама који је задржао постојеће органе општина (збор, одбор и суд). Иако су надлежности органа општине биле сличне са претходним законом из 1889. године, редуковано је гласачко право пореским цензусом, а ни самоуправни послови нису били јасно разграничени од државних послова. Поред тога, надзорне власти су имале могућност да уклоне са дужности цео општински одбор, председника општинског суда, кметове, уколико нису радили по вољи централних власти. На тај начин је дошло до значајног угрожавања општинске аутономије.

Након убиства краља Александра Обреновића 1903. године, враћен је на снагу Устав из 1888. године и закони донети на основу њега. Једино је потврђен Закон о општинама из 1902. године и задржана су решења о општинама и срезовима. Изменама овог закона извршеним јануара 1903. године учињен је извештај напредак тако што је смањен изборни цензус и проширена надлежност општинског одбора. Изменама из 1904. године проширена су права располагања општинском имовином приходима управи београдске општине. Треће измене 1905. биле су процедуралног карактера, а изменама 1909. прецизирана је демократска изборна процедура.²²⁷ Међутим, овим законским изменама су ограничена права збора која су омогућила да се ради и одлучује без кворума. Такође, државни органи су имали право да задрже одлуке општинских органа од извршења и ако после месец дана државни савет не би донео пресуду у вези са спорном темом, извршна одлука би била одлука државног органа, чиме су се нарушавали темељи самоуправе. Током ратних окупационих година од 1915. па до 1917. године, Србија је била подељена на аустроугарску и бугарску окупациону зону. Ове окупационе силе нису мењале територијалну организацију општина, округа и срезова.

²²⁷ Драган Суботић, Реинжењеринг локалне самоуправе („стари“ и „нови“ закон о локалној самоуправи), Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр. 63

4.2.4 Локална самоуправа у Краљевини СХС и Југославији

После завршетка Првог светског рата настала је нова држава, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, која је обухватала територије Србије, Црне Горе, Хрватске, Македоније, Војводине, Далмације, Славоније, Словеније, Босне и Херцеговине. Током октобра 1929. године Краљевина СХС је променила име у Краљевину Југославију. На Видовдан 1921. године усвојен је Устав Краљевине СХС.

Уставом је уведена тростепена локална самоуправа коју су чинили општина, срез и област, а округ је био јединица државне управе. Иако је било предвиђено овим Уставом да се донесе посебан закон о општинама то се није десило све до 1934. године, па су на снази били закони који су важили пре уједињења народа (у Србији-Закон о општинама из 1903. године; у Војводини-Закон о градским муниципалитетима и општинама из 1866. године; у Словенији и Далмацији-Закон о општинама Аустроугарске монархије из 1862. године; у БиХ-Закони о управи градским и сеоским општинама из 1907. године; у Хрватској-Закон о устројству градских општина из 1895. године; Црна Гора и Македонија нису имале законску регулативу за ову област).

Током 1929. године донешен је Закон о називу и подели Краљевине на управна подручја, чиме је престала да постоји подела на општинску, среску и обласну самоуправу.

Законом је дефинисано да се земља дели на бановине, срезове, градске општине и општине у којима се према раније усвојеном Закону о општој управи (усвојен јуна 1929. године) спроводи општа управа. Дакле самоуправни послови општина и срезова су укинати.

Уставом Краљевине Југославије из 1931. године, општине су одређене као самоуправна тела, а одредбе о организацији и надлежности бановинских и општинских самоуправних власти прописује закон.²²⁸ Године 1934. донет је Закон о општинама, којим су уведене две врсте јединица локалне власти: општине и градске општине. Општине су имале као основни орган власти одбор (24 до 36 одборника), који је биран на три године, уведен је кворум за рад и одлучивање

²²⁸ [www.wikisource.org/wiki/Устав_Краљевине_Југославије_\(1931\)](http://www.wikisource.org/wiki/Устав_Краљевине_Југославије_(1931))

(половина +1) и уведена је управа као професионални апарат општине.²²⁹ Управу општине чинили су председник општине и 2-5 чланова, а председник је аутоматски постајао одборник који је био на челу најјаче кандидатске листе, затим први члан носилац друге најјаче листе и тако редом. У градским општинама постојало је Градско веће као представнички орган власти које је имало од 27-72 већника. Председника већа и 2/3 чланова бирали су сами грађани на непосредним изборима, једнаким али јавним гласањем, а осталу 1/3 именовао је бан. Председници општине и градске општине били су носиоци извршне власти (припремали и извршавали одлуке Одбора или Већа, водили бригу о убирању општинских прихода, управљали општинском имовином и имовином установа). Општине су имале властита изворна средства (приходи од општинске имовине и предузећа, општинских приреза, такси, трошарина) али која су била ограничена у њиховом коришћењу због јаког надзора и контроле државних органа.

4.2.5 Локална самоуправа у ФНРЈ и СФРЈ (1945-1991)

После Другог светског рата Југославија постаје република. Победом комунистичких алтернатива, престају да постоје дотадашњи друштвено-економски односи који су свакако утицали на промену идеологије, постојећег државног уређења и система власти. Уведен је социјалистички систем заснован на државној својини над средствима за производњу, државно-планској привреди, партијском монизму (Комунистичка партија), јединству власти, народној демократији. У таквом систему није било места за развој локалне самоуправе какав је постојао у земљама западне демократије.

Према Уставу ФНРЈ усвојеном 1946. године, формиран су народноослободилачки одбори као органи државне власти преко којих је народ вршио своју власт у административно-територијалним јединицама. Прелаз од административног ка самоуправном социјализму десио се након доношења Уставног закона 1953. године, који је значио постепено увођење комуналног система.

²²⁹ Закон о општинама, Службене Новине, година XV, Београд, 1933, број 85-XLIII

Локална самоуправа у Србији је у периоду од педесетих па до деведесетих година прошлог века била део једне укупне концепције комуналног система. Основни смисао комуналног система био је да буде облик самоуправљања територијалним и на територијалним јединицама, са циљем да се оствари тзв. интегрални самоуправни однос: наиме, да се на датом подручју изврши интеграција организација удруженог рада (производна сфера) са другим организацијама и заједницама ван те сфере, на принципима непосредног повезивања у процесу функционисања и одговарајућим облицима одлучивања, како радних људи (радника), тако и грађана.²³⁰

Уставним законом из 1953. године општина постаје политичко-територијална организација самоуправљања радног народа и основна друштвено-економска заједница становништва. Општине добијају надзор над здравственим установама, врше материјално обезбеђење стручних и средњих школа, спроводе инвестициона улагања, брину се о социјалној заштити, оснивају трговачке, занатске и угоститељске радње, спроводе избор судија за прекршаје, итд. Срезови су такође формирано као виши ниво политичко територијалне организације власти. Иако су ово били облици државне власти, учињен је ипак значајан помак у децентрализацији друштва, и управној и политичкој.

Током 1963. године донесен је Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије по којем је општина постала основна друштвено политичка заједница. У основне делатности општине спадали су следећи послови: обезбеђивање материјалних услова за рад људи и развој производних снага, утврђивање и распоређивање средстава за потребе општине, остваривање што непосреднијег самоуправљања, одређивање општих услова за вршење делатности комуналних и сличних организација, итд. Као органи општине дефинисани су Скупштина и Савети. Такође, по први пут се формирају органи општинске управе коју су чинили службеници и функционери као професионалци. Уједно је знатно ојачана финансијска аутономија која се огледала у погледу повећања броја изворних прихода (допринос из личног дохотка из радног односа, порез на промет производа и услуга, комуналне и административне таксе, општински фондови за

²³⁰ Еуген Пусић, Управни системи II, Графички завод Хрватске и Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 1985, стр. 113-118

самосталне институције, итд). Уједно јачају и облици локалне демократије, као што су изборна демократија, зборови бирача, општински референдуми. У ово време се развијају и месне заједнице као категорија самоуправних заједница која има сврху да задовољи потребе становништва. Мора се истаћи да општина као друштвено-политичка заједница и самоуправљање нису се развили из самоделатности народа, већ су уведени од стране државне власти. Иако је аутономија била значајна у сваком смислу, пре свега финансијском, око 80% послова општина је обављала као орган државне власти, а тек око 20% као самоуправна јединица.

Уставом из 1974. године, Југославија је добила многе карактеристике конфедеративног уређења у којем су републике и покрајине (Косово и Метохија и Војводина) добиле и елементе државности.

Општина је дефинисана као самоуправна и основна друштвено-политичка заједница, заснована на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи.²³¹ У овом периоду је развијен делегатски систем са циљем да се ојачају везе између грађана и локалних власти. У том смислу су и све радне организације, месне заједнице, друштвено-политичке организације радиле заједно са органима локалних власти на задовољавању интереса и потреба радних људи и грађана. Скупштина општине била је састављена од 3 већа (Већа удруженог рада, Месних заједница, Друштвено-политичког већа), а по потреби и од Већа самоуправних интересних заједница када се одлучивало о питањима из њихових области.

Делегације су претресале сва питања битна за одлучивање у скупштини и давале су смернице делегатима. Делегати су, међутим, имали слободан мандат, што им је давало право да у скупштини одлуче на други начин, уколико сматрају да је у општем интересу да коригују парцијални интерес исказан добијеним смерницама.²³²

Богољуб Милосављевић сматра да је комунални систем у основи значио негацију темељних идеја о локалној самоуправи. Постављена као основна територијална организација власти, са веома широм улогом и сложенем организацијом унутар ње (делегације, самоуправне интересне заједнице,

²³¹ Устав СФРЈ из 1974. године, члан 116, став. 1

²³² Снежана Ђорђевић, Ренесанса локалне власти-упоредни модели, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја Штамп, Београд, 2002, стр. 400

вишedomна скупштина, итд), општина је истовремено била само „продужена рука“ државе и Комунистичке партије, под пуном формалном контролом централних и партијских органа. И док је шест република постепено измицало контроли федералних установа, а две покрајине у Србији се осамостаљивале од републичких власти, то исто су чиниле локалне власти у односу на власти републичких и покрајинских органа. Тако је дошло до својеврсне феудализације читавог система власти, у којој су локалне партијске и бирократске врхушке имале фактички одрешене руке и пуну моћ деловања без надзора центра. Не спорећи да је општина била такав центар власти, ваља приметити да се ту није радило ни о демократској власти, ни о истинској самоуправи локалног становништва.²³³ Па ипак, поједини елементи, као што је укљученост грађана у процесе одлучивања и облици непосредне демократије говоре о појединим сегментима демократичности. Такође, и увођење Већа самоуправних интересних заједница која су расправљала о питањима услуга грађанима подсећа на Веће давалаца услуга у Шведској, у којима и даваоци и корисници услуга, заједно са представницима локалних самоуправа одлучују о квалитету и стандардима пружања услуга.

4.2.6 Локална самоуправа у СРЈ и Државној заједници Србија и Црна Гора

Од почетка па до средине 90-тих година прошлог века, беснео је крвави грађански рат на просторима бивше СФРЈ. Током 1991. и 1992. године, некадашње републике СФРЈ (Словенија, Хрватска, Македонија и Босна и Херцеговина) проглашавају независност, а Србија и Црна Гора током маја 1992. године оснивају Савезну Републику Југославију. СРЈ је настала на темељима претходне федерације и наследила је њену административну структуру. Исте године је усвојен и Савезни устав СРЈ. Србија је две године пре тога усвојила свој Устав (1990. године).

Међутим, Устав Републике Србије из 1990. године јамчио је право локалне самоуправе али није јасно утврдио да ли то право имају грађани или општина.

²³³ Богољуб Милосављевић, Систем локалне самоуправе, Стална конференција градова и општина, Београд, 2005, стр. 54-55

Поред тога, само је уопштено утврђивао да је општина територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа.

Општина је остала основни облик локалне самоуправе али са веома мало формалних овлашћења, за разлику од других бивших социјалистичких земаља које су увеле програме децентрализације као компоненте укупне друштвене транзиције. Спровођење процеса централизације у свим бившим југословенским републикама био је посматран као процес изградње државе. У складу са тим, национална еуфорија подржавала је спровођење централизације.²³⁴ Надлежности општине су се према Уставу односиле на доношење планова развоја општине, буџета и завршног рачуна, обављање комуналних делатности, уређивање и обезбеђивање коришћења грађевинског земљишта и пословних простора, пружање услуга у различитим областима (култури, спорту, образовању, здравству, туризму, угоститељству, занатству, заштити и унапређењу животне средине).

Као органи локалне самоуправе, Законом о територијалној организацији и локалној самоуправи из 1991. године, утврђени су скупштина општине, извршни одбор скупштине општине и општинска управа. Устав СРЈ је прописао да су непокретности и друга средства која користе јединице локалне самоуправе у државној својини, и на основу тога Србија је током 1995. године донела Закон о средствима у својини Републике Србије, којим су локалне самоуправе лишене својих имовинских права. Како су економске, политичке и друштвене прилике у земљи биле изузетно лоше и довеле до страховитог осиромашења грађана Србије, тако се то неповољно одразило и на локалну самоуправу. Општине и градови су били на ивици економског преживљавања, а да нису имале партнера у републичкој власти, већ напротив, и директног противника, понекада.

Законом о локалној самоуправи из 1999. године, постојала је Скупштина као представничко тело грађана, Извршни одбор као огран извршне власти и општинска управа. Поред веома малих надлежности и малих финансијских средстава са којима су се финансирале надлежности, законом је уведена и детаљна контрола рада и процеса одлучивања локалне власти. Законом је

²³⁴ Жељко Шевић, Локална власт у Југославији, у раду: Јачање локалне власти, уредник: Мијат Дамјановић, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002, стр. 398

омогућено да Влада Републике Србије укине сваку одлуку или акт локалне власти за које процени да угрожавају општи интерес и да без некаквих додатних образложења распусти скупштину општине и образује општински одбор као привремено тело које би требало да управља општином у периоду од једне године, што представља један изузетно дуг временски период за расписивање нових избора. Овакав рестриктиван закон настао је као последица победе опозиционих странака на локалним изборима одржаним током 1996. године када је тадашња опозиција победила у 44 града и општине у Србији који су чинили преко 60% тадашње укупне популације.

Власт се није мирила са постојањем „Слободних градова и општина“ и на разне начине покушавала је да их угаси. Настојала је да их онемогући тиме што им је укидала средства финансирања, тако да су слободне општине и градови доведени до просјачког штапа. Постојао је и други бруталнији начин којим су слободне општине и градови директно преузимани и враћани у руке социјалиста. У позадини таквих аката увек је била корупција одборника и сумњивих локалних коалиција. На тај начин је преузето шест градова. То су: Бабушница, Тител, Србобран, Вршац, Јагодина и Зрењанин, док је у Новом Пазару локална власт срушена тако што је уведена принудна управа.²³⁵

После промена власти 2000. године, наметнуло се и питање неопходних реформских процеса у начину функционисања система локалне самоуправе. Нови Закон о локалној самоуправи донет је у Скупштини Србије 14.02.2002. године и увео је неке новине у институционалном погледу. Уведено је Општинско (Градско) Веће уместо Извршног одбора, а директно бирани председник општине (градоначелник), општински менаџер и архитекта су новине са овим законом. У органе општине убрајали су се: Скупштина општине, председник општине, Општинско веће и Општинска управа. Према овом закону, извршна власт имала је три функције: прва је контрола над буџетским процесом, а најважнији део овог процеса је акт предлагања буџета. Друга димензија се огледа у самосталности постављања стручног особља, а трећа је одговорност управљања над радом професионалаца који пружају одређене услуге и производе у локалној заједници.

²³⁵ Оливија Русовац, Локална самоуправа после избора 1996/97. и 2000.-успони, падови, наде, у раду: Реч имају грађани, уредник: Дијана Вукомановић, Центар за демократску културу Београд, Београд, 2001, стр.14

Према Закону, Општинско веће предлаже буџет, председник општине наређује извршавање буџета али Веће надгледа процес спровођења буџета. Што се тиче персонала, он је такође подељен између Скупштине и председника јер председник само предлаже чланове Општинског већа и начелника општинске управе али их скупштина бира.

У случајевима када скупштинска већина и председник не буду долазили из исте странке, можемо претпоставити да ће долазити до напетости у њиховим односима. Сукоб између председника и скупштине неће бити лако разрешити услед чињенице да су обе стране директно изабране, и сигурно ће се у покушају да убеди другу страну да њихова буде последња, позивати на народни легитимитет.²³⁶ Управо је то задесило већи број градова и општина током 2006. и 2007. године када су уведене привремене мере. Ипак овај закон је учинио значајан корак напред у давању већих надлежности општинама, и у правном, фискалном и финансијском смислу.

Током 2003. године формирана је Државна заједница Србија и Црна Гора и донешена Уставна повеља која није регулисала питање функционисања локалних самоуправа нити у Србији, нити у Црној Гори. Пошто је Повеља дозвољавала да се државе чланице после три године изјасне на референдуму да ли желе да остану у Државној заједници, Црна Гора је то право искористила и расписала референдум јуна 2006. године, на којем је већина грађана изразила жељу да живи у независној држави. Исте године је усвојен и нови Устав Републике Србије 2006. године који се темељно односи и на данашње функционисање система локалне самоуправе у Србији.

4.3 Систем локалне самоуправе-данас

Данашњи систем локалне самоуправе одређен је: Уставом Републике Србије (2006)²³⁷; Законом о локалној самоуправи (2007)²³⁸; Законом о територијалној

²³⁶ Приручник за закон о локалној самоуправи, Стална конференција градова и општина Југославије, Београд, 2002, стр. 10

²³⁷ Устав Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 83/06, 98/06

²³⁸ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07

организацији (2007)²³⁹; Законом о локалним изборима (2007)²⁴⁰; Законом о изменама и допунама Закона о локалним изборима (2011)²⁴¹; Законом о главном граду (2007)²⁴²; Законом о финансирању локалне самоуправе (2006)²⁴³; Законом о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе (2011)²⁴⁴; Законом о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи (2007)²⁴⁵; Законом о референдуму и народној иницијативи (1994)²⁴⁶.

Овај сет закона је најнепосредније повезан са функционисањем данашњег система локалне самоуправе у Србији, а посредна повезаност система изражена је кроз велики број закона, као што су: Закон о државној управи (2005)²⁴⁷; Закон о радним односима у државним органима (1991)²⁴⁸; Закон о општем управном поступку (2010)²⁴⁹; Закон о буџетском систему (2009)²⁵⁰; Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (2011)²⁵¹; Закон о јавној својини (2011)²⁵²; Закон о електронском потпису (2004)²⁵³; Закон о електронском документу (2009)²⁵⁴; Закон о комуналним делатностима (2011)²⁵⁵; Закон о заштити животне средине (2004)²⁵⁶; Закон о социјалној заштити (2011)²⁵⁷; Закон о здравственој заштити (2005)²⁵⁸; Закон о култури (2009),²⁵⁹ Закон о основама система образовања и васпитања (2009)²⁶⁰; Закон о планирању и изградњи (2009)²⁶¹; Закон о јавним набавкама

²³⁹ Закон о територијалној организацији, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07

²⁴⁰ Закон о локалним изборима, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07

²⁴¹ Закон о изменама и допунама Закона о локалним изборима, „Сл. гласник РС“ бр. 54/11

²⁴² Закон о главном граду, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07

²⁴³ Закон о финансирању локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 62/06

²⁴⁴ Закон о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр.47/11, 93/12

²⁴⁵ Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 70/07,

²⁴⁶ Закон о референдуму и народној иницијативи, „Сл. гласник РС“, бр. 48/94, 11/98

²⁴⁷ Закон о државној управи, „Сл. гласник РС“, бр. 79/05; 101/07; 95/10

²⁴⁸ Закон о радним односима у државним органима, „Сл. гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01,39/02, 49/05, 79/05, 81/05, 83/05

²⁴⁹ Закон о општем управном поступку, „Сл. гласник РС“, бр. 30/10

²⁵⁰ Закон о буџетском систему, „Сл. гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12

²⁵¹ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, „Сл. гласник РС“, бр. 88/11

²⁵² Закон о јавној својини, „Сл. гласник РС“, бр. 72/11

²⁵³ Закон о електронском потпису, „Сл. гласник РС“, бр. 135/04

²⁵⁴ Закон о електронском документу, „Сл. гласник РС“, бр. 51/09

²⁵⁵ Закон о комуналним делатностима, „Сл. гласник РС“, бр. 88/11

²⁵⁶ Закон о заштити животне средине, „Сл. гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 72/09, 43/01

²⁵⁷ Закон о социјалној заштити, „Сл. гласник РС“, бр. 24/11

²⁵⁸ Закон о здравственој заштити, „Сл. гласник РС“, бр. 107/05, 72/09, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12

²⁵⁹ Закон о култури, „Сл. гласник РС“, бр. 72/09

²⁶⁰ Закон о основама система образовања и васпитања, „Сл. гласник РС“, бр. 72/09, 52/11

²⁶¹ Закон о планирању и изградњи, „Сл. гласник РС“, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12

(2012),²⁶² итд. Ово, наравно, нису сви закони којима се регулише и омогућава функционисање система локалне самоуправе у Србији, а њихов велики број показује да је локална самоуправа део ширег територијалног система коме припада и да постојећи правни систем показује неминовно обавезивање локалних самоуправа.

Устав Републике Србије садржи једно солидно и знатно напредније уређење локалне самоуправе од оног које је постојало у ранијем уставу из 1990. године. То се види, најпре, по томе што Устав јемчи право грађана на локалну самоуправу (члан. 176) и утврђује да је државна власт ограничена правом грађана на локалну самоуправу (и територијалну аутономију) и да то право подлеже само надзору уставности и законитости (члан 12). Такође, Устав гарантује локалној самоуправи право на сопствену имовину, а гарантује се и правна заштита од посезања државних органа и органа територијалне аутономије.²⁶³

Основна начела од којих Устав полази када је у питању локална самоуправа су следећи: да је локална самоуправа право грађана које они остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника; начело супсидијарности, према којем су јединице локалне самоуправе надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединица локалне самоуправе, и у којима није надлежна Република Србија; начело поверавања надлежности према коме Република Србија може законом поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности и обезбедити средства за вршење истих; начела самосталног уређивања органа, према којем јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби; начело скупштинског система власти, према којем је скупштина јединице локалне самоуправе највиши орган ове територијалне јединице; начело сарадње јединица локалне самоуправе са одговарајућим територијалним јединицама других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије и уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије.²⁶⁴ Такође, Устав наглашава да се општине оснивају и укидају законом и

²⁶² Закон о јавним набавкама, „Сл. гласник РС“, бр. 124/12

²⁶³ Богољуб Милосављевић, Систем локалне самоуправе у Србији (друго измењено и допуњено издање), Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 29

²⁶⁴ Милан Влатковић, Право локалне самоуправе, Бесједа, Бања Лука, 2008, стр. 221-222

да се законом одређују и њихова територија и седишта, а оснивању, укидању и промени територије општине претходи референдум на територији те општине.²⁶⁵

Највиши правни акт који доноси јединица локалне самоуправе (општина или град) јесте Статут. Статутом се уређују нарочито: права и дужности јединица локалне самоуправе и начин њиховог остваривања, број одборника скупштине јединице локалне самоуправе, организација и рад органа служби, начин управљања грађана пословима из надлежности јединице локалне самоуправе, оснивање и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе, услови за покретање грађанске иницијативе и друга питања значајна за јединицу локалне самоуправе.²⁶⁶ Устав није до краја разјаснио питање управљања имовином локалних самоуправа јер се истиче само право локалне самоуправе да управља својом имовином. То важно питање је препуштено новом законском решењу (Закону о јавној својини) којим се регулишу питања имовинских права државе Србије, аутономних покрајина и локалних самоуправа.

4.3.1 Карактеристике система локалне самоуправе у Србији

Према Закону о локалној самоуправи (2007), локална самоуправа је право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима, који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво.²⁶⁷

4.3.1.1 Једностепеност и монотипност

Систем локалне самоуправе у Србији показује одређене карактеристике које су усмерене на постепени процес укидања једностепености али је и даље изражена монотипност. Према Уставу Републике Србије и Закону о

²⁶⁵ Устав Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 83/06, члан. 188, став. 2, члан 189, став 1

²⁶⁶ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 11

²⁶⁷ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 2

територијалној организацији, општине, градови и град Београд представљају јединице локалне самоуправе (члан 188, став 1, Устава Републике Србије; члан 2, Закона о територијалној организацији). Дакле, једноступеност подразумева да су општине и градови једини нивои организовања локалних самоуправа, односно не постоје окрузи, дистрикти, покрајине, провинције или региони као виши нивои организације локалних власти. Међутим, код нас ипак постоје разлике у изворним и пренесеним надлежностима између општина, градова и града Београда, што показује жељу законодаваца да се даље тежи ка увођењу вишестепених нивоа локалне самоуправе. Управни округ се може одредити као облик деконцентрације власти на који се преносе послови државне управе.

Управне округе образује Влада уредбом, којом одређује и подручја и седишта управних округа. У управном округу, органи државне управе могу, по сопственој одлуци, да врше један или више следећих послова државне управе: да решавају у управним стварима у првом степену, односно о жалби кад су у првом степену решавали имаоци јавних овлашћења, да врше надзор над радом ималаца јавних овлашћења и да врше инспекцијски надзор.²⁶⁸ Управних округа у Србији има 29.²⁶⁹

Према Закону о територијалној организацији, одређене су три територијалне јединице: општина, град и град Београд. Општина представља основну територијалну организацију у којој се остварује локална самоуправа, која има најмање 10.000 становника и која је способна да преко својих органа врши сва права и дужности из своје надлежности. Када постоје посебни економски, историјски или географски разлози могу се основати и општине са мање од 10.000 становника. Важно је да територија општине представља економски повезан простор који има развијену комуникациону инфраструктуру, као и да је географски и природно повезана.

Са друге стране, град је јединица локалне самоуправе која представља економски, административни, географски и културни центар који има више од 100.000 становника. Закон је омогућио да уколико постоје важни економски, историјски и географски разлози онда статус града могу добити и територијалне

²⁶⁸ Закон о државној управи, „Сл. гласник РС“, бр. 79/05, члан 38-39

²⁶⁹ Влада Републике Србије, Уредба о управним окрузима, „Сл. гласник РС“, бр. 15/06, чл. 12

јединице које имају мање од 100.000 становника. Према Закону, град представља економски повезан простор који поседује изграђену комуникацију међу насељеним местима са седиштем града као гравитационим језгром и који представља природну географску целину. Градови имају могућност да у свом саставу формирају две или више општина које суштински немају велика права одлучивања. Град Београд чини посебну територијалну јединицу која је утврђена Законом о главном граду, а образовано је 17 градских и приградских општина са релативно скромним надлежностима.

Овако одређивање критеријума за општине и градове, међу којима је основни квантитативни број становника, омогућава да се задржи постојећа организација јединица локалне самоуправе, као и да се, по изузетку, одреди неко подручје као територијална јединица зависно од субјективне оцене, те да се политички интереси, ако су довољно снажни, територијализују.²⁷⁰

Ове територијалне јединице (општине, градови и град Београд) налазе се на истом нивоу власти када је у питању локална самоуправа, између њих не постоје суштинске и функционалне разлике, што се може закључити и на основу надлежности са којима располажу ове територијалне јединице. Једина већа разлика између општина и градова јесте у располагању финансијским средствима и пренесеним надлежностима (град Београд највише) са централних нивоа власти. Из ових разлога се испољава једностепеност као карактеристика локалне самоуправе која говори у прилог томе да су оваква нефункционална решења последица изражене централизације система и неспремности централних власти да формирају више степене у организацији локалне самоуправе (округе, регионе, провинције) кроз нова законска решења. Обзиром на дугу традицију постојања месних заједница у организацији и функционисању система локалне самоуправе у нашој земљи, оне и данас имају велики значај, поготово у општинама које имају већи број сеоског становништва. Месне заједнице имају свој савет, финансије, председника и статут, што је ближе одређено Законом о локалној самоуправи и Статутима локалних самоуправа.

Монотипност система огледа се у томе да се све општине у Србији третирају исто без обзира на своје специфичности (сеоске или градске), као и да имају исти

²⁷⁰ Милан Влатковић, Право локалне самоуправе, Бесједа, Бања Лука, 2008, стр. 233

модел организације власти без обзира на своју величину, привредну развијеност, традицију или делатности. Тако на пример, у појединим земљама постоје већа суседа (Шведска, САД, Данска, Велика Британија), већа корисника услуга (Шведска, Данска), црквене парохије (САД, Велика Британија, Шведска, Немачка, Холандија) или дистрикти (САД, Јапан), који представљају функционалне локалне заједнице које обављају део послова за општине и локално становништво, што је одлика политипских модела локалних самоуправа.

Када је у питању једностепеност у погледу европских искустава, наш правни поредак (Устав и закони) не омогућавају увођење виших нивоа локалне самоуправе (округа и региона-поготово погодан за град Београд) и за то је потребна измена Устава, што је обзиром на тренутно расположење водећих политичких странака по овом питању, као и грађана Србије, тешко остварљиво.

Оно што је могуће остварити јесте да се повећају изворне и пренесене надлежности између јединица локалне самоуправе (општине, градови и град Београд) што се може решити и законским путем (а самим тим би се подстакле и разлике између различитих нивоа локалне самоуправе) и на тај начин би се постигли значајни ефекти у умањивању процеса једностепености. У погледу монотипности, могло би да се изврши разликовање између општина по томе која привредна делатност доминира како би се лакше омогућио свеобухватни привредни развој.

На тај начин би се прецизно извршило разликовање између сеоских (у којима се истиче углавном пољопривреда као најдоминантија делатност становништва) и градских (индустријских) општина. Ако би се извршила оваква класификација то би било само у сврху подстицања локално-економског развоја, прецизног лоцирања јасних интереса и потреба локалног становништва (што постоји у већини стратегија одрживог развоја код нас) али и уштеде људске енергије, ресурса и знања како би се лакше усмериле активности и локалних, покрајинских и централних власти, приватног и невладиног сектора.

4.3.1.2 Особине општина и градова

У Србији има укупно 150 општина и 24 града, што је укупно 174 територијалних локалних јединица, односно локалних самоуправа. Општине у Србији су прилично велике, просечна величина им је око 25.000 становника, што је слична величина коју имају општине у Шведској. Традиција је веома битан фактор у одређивању величине локалних самоуправа, а то уједно показује и колики је степен посредности у избору органа локалних самоуправа.

Изузетно мале локалне заједнице (до 1.000 становника) претежно имају Исланд (83%), Грчка (79%), Француска (77%), Словачка (67%), Шпанија (60%), Швајцарска (59%), Мађарска (54%) и Немачка (53%). Релативно мале заједнице (од 1.000 до 5.000) имају Аустрија (55%), Норвешка (52%), Италија (49%), Финска (44%), Малта (45%), Луксембург (41%). Релативно велике локалне заједнице (од 10.000-100.000) имају Шведска (73%), Бугарска (63%), Португалија (59%), Холандија (58%), Белгија (52%) и Данска (47%).²⁷¹

Миодраг Јовичић истиче да су предности малих општина, пре свега, солидарност јер се грађани међусобно познају и готово свакодневно сусрећу и код којих је степен раслојавања становника обично мањи, односно количина њихових заједничких интереса је већа. Код грађана се на основу традиције, заједничких потреба и солидарности развија извесни локални понос и локални патриотизам, а однос грађана и локалних власти је много ближи и непосреднији у малој, него у великој општини. Мала општина омогућава постојање општинских зборова, скупа свих грађана који окупљени на једном месту, расправљају и решавају о најважнијим питањима живота своје локалне заједнице и да је организација општинске управе и локалних служби много једноставнија и малим него у великим општинама. Службенички апарат је у првима много мањи него у другима, а сами службеници мање склони бирократизацији и свом издвајању од грађана.²⁷² Као недостаци се могу навести: недостатак довољно квалитетних службеника за пружање услуга грађанима, немогућност обављања сложенијих

²⁷¹ L.J. Sharpe, *Modernization of Local Government*, у раду: *New Modes of Local Political Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia*, ed. by Peter Boqason, Nova Science Publishers Inc, Commack, 1996, стр. 26

²⁷² Миодраг Јовичић, *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама*, Савремена администрација, Београд, 1974, стр. 102-104

функција због недовољно финансијских средстава, величине и броја становника, као и превелика зависност од виших степена јединица локалне самоуправе и централних органа власти.

Формирање великих општина може да доведе до неуважавања историје и традиције једне земље, губљења спонтаности и веза која спајају грађане малог насеља у односу на велика насеља, до удаљавања базичне локалне власти од грађана која је нужна код великих општина, као и до свођења на малу меру могућности примене облика непосредног одлучивања грађана о пословима локалне самоуправе. Такође, велике општине подразумевају и постојање великог службеничког апарата који је потребан за обављање јавних служби.

Просечна величина општина у Србији до доношења новог Закона о територијалној организацији била је око 60.000, а садашња величина се сматра оптималном у складу са европским искуствима. Према претходном Закону о територијалној организацији из 1991. године (Сл. гласник РС, бр. 47/91), статус града је имало само 5 локалних самоуправа (Београд, Ниш, Нови Сад, Крагујевац и Приштина) па је просечна величина општина са око 60.000 становника била последица овог законског решења. Па ипак, постоје и даље изразито мале општине, као што су Црна Трава (1.663) Ћићевац (9.476) Нова Црња (10.272), Сремски Карловци (8.750), Рековац (11.055), Лапово (7.837), па до оних које имају више десетина хиљада (Прокупље- 44.419; Смедеревска Паланка-50.284; Пирот-57.928; Алексинац-51.863; Бор-48.615; Аранђеловац-46.225). Општине структурно чине урбани центар и сеоска насеља која су припојена том центру и око њега гравитирају. Оптимално величину општина није лако одредити али је важно да оне буду довољно велике да буду носиоци економског развоја и да грађанима пружају квалитетне услуге. У Србији постоје 24 територијалне јединице које имају статус града, од којих неке не испуњавају критеријум од 100.000 становника (Ужице, Сремска Митровица, Шабац, Сомбор, Нови Пазар, Зајечар, Врање, Ваљево, Јагодина, Смедерево, Пожаревац, Лозница). Остали градови су: Београд, Зрењанин, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Лесковац, Ниш, Нови Сад, Панчево, Приштина, Суботица, Чачак. И код градова постоје велике разлике у броју становника (Зајечар-59.461; Јагодина-71.852; Ужице-78.040; а са

друге стране су Ниш-260.237; Нови Сад-341.625; Београд- 1.659.440 становника; према последњем попису становништва из 2011. године).²⁷³

Многобројне студије указују да је лимит од 100.000 становника врло висок и да би било сасвим прихватљиво да градови буду урбана насеља од преко 40.000 становника. Таквих насеља би у Србији било близу 50, а просторне, демографске, развојне, економске и статистичке анализе указују да би такво решење заправо било одговарајуће.²⁷⁴ Код општина и градова са већим бројем становника могла би се извршити подела на мање функционалне јединице (дистрикте, квартове) кроз Закон о територијалној организацији. Како су сада општине мање лакше је идентификовати потребе локалног становништва и пронаћи начине њиховог испуњавања, као и подстицати економску сарадњу и повезивање и проналажење најбољих решења за постојеће проблеме. Са друге стране постоје и велике разлике у површинама општина и градова. Општина Црна Трава има површину од 318 километара квадратних, док рецимо, град Краљево има површину од 1.500 километара квадратних.

Општине и градови се разликују и по врсти привредне делатности која је највише заступљена, по традицији, култури, богатству. Општине и градови у Војводини су били дуго под влашћу Аустроугарске монархије, што се може и приметити и данас по грађевинској архитектури која доминира и која се разликује у односу на општине у централној Србији. Војвођанске општине и градови имају дужу традицију развијеније локалне предузетничке културе што се манифестује у њиховом нешто бољем економском развоју у односу на друге градове и општине у осталим деловима земље. Индустијски центри у централној и западној Србији (Крагујевац, Ужице, Краљево, Крушевац) су у економском смислу драстично осиромашили у односу на период од пре две деценије. На истоку Србије, преовлађују рударски градови Бор и Мајданпек, и Неготин као центар хемијске индустрије. У југозападној Србији (центар Нови Пазар) доминирају мала и средња привреда, баш као и у Чачку. У југоисточној Србији су сиромашније општине и градови, у којима је водећи центар Ниш, затим Лесковац, Пирот, Врање, који су

²⁷³ <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/ReportResultView.aspx?rptId=1210>

²⁷⁴ Снежана Ђорђевић, Снежана Стојановић, Александра Весић-Антић, Покренимо заједнице 5 (Приручник за јавно заступање у процесу децентрализације), Балкански фонд за локалне иницијативе, Београд, 2009, стр.12

последње време у економском и привредном застоју.²⁷⁵ На територији аутономне покрајине Косово и Метохија налази се 27 општина и један град (Приштина), у којима функционише систем локалне самоуправе само где је већинско српско становништво (Косовска Митровица, Лепосавић, Зубин поток, Звечан, Ново Брдо, Штрпце).²⁷⁶ Град Београд је административни, културни и економски центар Републике Србије са највећим степеном развијености у односу на све друге градове и општине у Србији.

4.3.2 Надлежности локалних самоуправа

Надлежности јединица локалне самоуправе (општина, градова и града Београда), одређене су Законом о локалној самоуправи (2007)²⁷⁷ и Законом о главном граду (2007)²⁷⁸, који су у складу са Уставом Републике Србије (2006).²⁷⁹

Према Закону о локалној самоуправи, надлежности општина, које оне спроводе преко својих органа, су следеће: доношење програма развоја, урбанистичких планова, буџета и завршног рачуна; утврђивање стопе изворних прихода општине, као и начин мерила за утврђивање висине локалних такси и накнада; уређивање, обављање и развој комуналних делатности (пречишћавање и дистрибуција воде, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производња и снабдевање паром и топлом водом, линијски градски и приградски превоз путника у друмском саобраћају, одржавање чистоће у градовима и насељима, одржавање депонија, уређивање, одржавање и коришћење пијаца, паркова, зелених, рекреационих и других јавних површина; јавна расвета, уређивање и одржавање гробаља и сахрањивање), старање о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења; доношење програма уређења и коришћења грађевинског земљишта и утврђивање висине накнаде за коришћење и уређење грађевинског земљишта; доношење програма и спровођење пројеката локално-економског развоја; уређивање, обезбеђивање и надзор над

²⁷⁵ Снежана Ђорђевић, Власти у акцији-свет јавних услуга, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, „Чигоја штампа“, Београд, 2008, стр. 409

²⁷⁶ Закон о територијалној организацији, „Сл. гласник РС“ бр. 129/07, чл. 16

²⁷⁷ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07

²⁷⁸ Закон о главном граду, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07

²⁷⁹ Устав Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 83/06, 98/06

коришћењем пословног простора са којим управља, као и одређивање накнаде за њено коришћење; старање о заштити животне средине кроз доношење локалних акционих и санационих планова и утврђивање накнаде за заштиту и унапређење животне средине; изградња, реконструкција, одржавање, заштита, коришћење и управљање локалним и некатегорисаним путевима; оснивање установа и организација у области основног образовања, културе, примарне здравствене заштите, социјалне заштите, физичке културе, спорта, дечије заштите и туризма, као и праћење и обезбеђивање њиховог функционисања; организовање заштите од елементарних непогода и од пожара; организовање заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта; старање о развоју занатства, трговине, угоститељства и туризма на својој територији; образовање органа, организација и служби за потребе општине, као и уређивање њихове организације и рада; управљање имовином општине; пружање правне помоћи грађанима и старања о остваривању, заштити и унапређењу људских права, као и индивидуалних и колективних права припадника националних мањина и етничких група; итд.²⁸⁰

Законом је омогућено да се поједини послови државне управе повере свим или појединим општинама, због ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавање њихових потреба. У те поверене послове убрајају се послови инспекцијског надзора из различитих области: просвете, здравства, заштите животне средине, рударства, пољопривреде, шумарства, промета робе и услуга, итд.

Градови имају исте надлежности као и општине, с тим што им је остављена могућност да образују комуналну полицију, као и да обезбеде и организују вршење послова комуналне полиције. Са друге стране, град Београд обавља све послове који обављају општине и градови у Србији на основу закона и устава, али има и одређене надлежности које се примењују на територији града, у складу са Законом о главном граду (2007). То су следеће надлежности: уређивање и обезбеђивање заштите вода; заштита од штетног дејства вода и коришћење вода; организовање и финансирање водопривредних делатности на водном подручју које је у надлежности града; оснивање јавног предузећа за обављање водопривредне делатности и управљање водопривредним објектима; уређивање и

²⁸⁰ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 20

обезбеђивање услова и начина коришћења места за постављање пловних објеката на делу обале и воденог простора, укључујући издавање одобрења за постављање пловних објеката и вршење надзора над коришћењем места за постављање пловних објеката. Поред тога, град Београд уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, реконструкцију, одржавање и управљање општинским и некатегорисаним путевима, као и државним путевима, осим аутопута. Град оснива јавно предузеће за обављање делатности управљања државним путевима који су у његовој надлежности. За разлику од општина и градова у Србији, град Београд може да оснује телевизијске и радио станице, као и новине и друга средства јавног информисања, а може и да донесе акционе и санационе планове у циљу унапређења стања заштите од пожара на подручју града.²⁸¹ Када се упореде надлежности локалних самоуправа у нашој земљи са општинама у другим земљама, онда су разлике генерално само функционалне природе. У Данској општине имају сличан круг надлежности: основно образовање, вртићи, центри за младе и старе, планирање, изградња и одржавање путева, ватрогасне услуге, тржнице и трговина, библиотеке, културне активности, довод гаса и енергије, довод воде, одношење и складиштење смећа, скупљање пореза и подстицање економског развоја.²⁸²

У Шведској у искључиву надлежност општина спадају: старање о локалним путевима и улицама, водоводу и канализацији, снабдевању електричном енергијом, гасом, старање о парковима и другим јавним површинама, култура и рекреација. У послове које обавља према посебним законима спадају: основно и средње образовање, социјалне службе од старања о деци до старања о старим лицима, здравство, заштита околине, друштвено планирање и планирање коришћења земљишта, грађење и јавни саобраћај, заједно са округом.²⁸³ У Швајцарској у сопствени круг делатности убрајају се традиционалне комуналне службе али снабдевање становништва водом, гасом и електричном енергијом

²⁸¹ Закон о главном граду, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 8

²⁸² Steven Gold, *Reforming state-local relations: a practical guide*, ed. by Sharon Schwoch, National Conference of State Legislatures, Denver, 1989.

²⁸³ Радивоје Маринковић, *Локална самоуправа-старе и нове недоумице*, Институт за политичке Студије, Београд, 1998, стр. 119

организује се преко индустријских општинских служби или се могу поверити приватним компанијама, баш као и јавни транспорт.²⁸⁴

У Аустрији се надлежности односе на одржавање и изградњу локалних путева, мостова, основних школа, оснивање ватрогасних служби, подстицање локално-економског развоја, управљање имовином, итд. У Грчкој, у послове општина спадају: изградња и одржавање водовода и канализације, тргови, путеви и мостови локалног карактера, градски превоз, изградња и одржавање пијаца, гробља, паркиралишта, јавне површине, сакупљање смећа, итд.²⁸⁵ На Новом Зеланду локалне власти прецизирају своје надлежности и генерално начин њихове реализације путем статута. У надлежности спадају: цивилна заштита, регулисање градње, становање, изградња и одржавање путева и транспорт, вртићи, музеји и рекреација, јавна безбедност и хигијена, подстицање економског развоја.²⁸⁶ У Италији надлежности општине су значајне и бројне и односе се на здравствену службу, јавна права, станове, јавне радове, просторно планирање, тужиоце и судове, одржавање и изградњу школа и локалних путева, локалну полицију, спортске, културне и рекреативне службе, утврђивање пореза и такса, вођење регистра становништва и изборних спискова, итд.²⁸⁷ У Немачкој 16.000 општина обавља низ послова у које спадају социјално становање, транспорт и саобраћај, културне активности, библиотеке, музеји и архиви, рекреација и спорт, основно и средње образовање, снабдевање водом, гасом, електричном енергијом, одношење и складиштење смећа, одржавање чисте околине и економски развој.²⁸⁸ У Великој Британији, локалне самоуправе имају надлежности у области основног и средњег образовања, становања и планирања, саобраћаја и транспорта, примарне здравствене и социјалне заштите, заштите околине, културе, рекреације, спорта, комуналних услуга, вртића, економског развоја и запошљавања, итд. Слично је и у Сједињеним Америчким Државама, где општине саме брину о пружању

²⁸⁴ Миодраг Јовичић, Систем локалне самоуправе Енглеске, Шведске и Швајцарске, Савремена администрација, Београд, 1963, стр. 195-196

²⁸⁵ Радивоје Маринковић, исто, стр. 122-128

²⁸⁶ Снежана Ђорђевић, Ренесанса локалне власти-упоредни модели, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја Штамп, Београд, 2002, стр. 110

²⁸⁷ Драган Суботић, Реинжењеринг локалне самоуправе („стари“ и „нови“ закон о локалној самоуправи), Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр. 23

²⁸⁸ Governance in the Twenty-first Century (Revitalizing the Public Service), ed. by Guy Peters, Donald Savoie, Canadian Centre for Management Development, 2000.

комуналних услуга, а врло мало деле надлежности у осталим областима са округом и државом.

Из овог упоредног прегледа види се да су надлежности општина као основних јединица локалних самоуправа сличне између већине развијених земаља света. Са друге стране, надлежности општина и градова у Србији не одударају од надлежности у овим земљама. Међутим, скоро већина развијених земаља има двостепене или тростепене организације нивоа локалних самоуправа (окрузи, провинције, региони) и у остваривању надлежности, општине често сарађују са овим вишим нивоима, баш као и са приватним сектором у квалитетнијем и ефикаснијем пружању услуга. Такође, постоје и одређене надлежности које се деле са вишим нивоима локалних самоуправа. У Србији се остваривање надлежности највећим делом ипак остварује кроз саме општине и градове, без превелике сарадње са приватним сектором и централним органима власти. Веома битна ставка у испуњавању надлежности јесу финансијска и буџетска средства са којима располажу локалне самоуправе у било којој земљи.

4.3.3 Финансирање локалне самоуправе

У овом делу ће се само укратко изнети основне карактеристике система финансирања локалне самоуправе јер ће томе бити посвећена посебна целина. Устав Републике Србије утврђује да се надлежности свих нивоа власти (општине, градови, град Београд, аутономне покрајине Војводина и Косово и Метохија) обезбеђују из пореза и других прихода који се уређују посебним законом, а у буџету јединица локалних самоуправа приказују се сви приходи и расходи којима се финансирају законом утврђене надлежности јединица локалне самоуправе. Контролу буџета свих нивоа власти контролише Државна ревизорска институција.

Буџет је, дакле, финансијски инструмент којим се предвиђају и одобравају приходи и расходи јавноправних тела за одређени временски период, по правилу за годину дана. У буџету општине и града исказују се сви њихови приходи и расходи, за обављање изворних и поверених послова, а ти буџети, заједно са буџетом Републике Србије и територијалне аутономије, чине буџетски систем

Републике.²⁸⁹ За финансирање изворних и поверених послова јединица локалне самоуправе уведен је мешовити модел који чине три врсте прихода: изворни јавни приходи, уступљени јавни приходи и трансферна средства из буџета Републике. Висину изворних прихода утврђују локалне самоуправе у складу са Законом о финансирању локалне самоуправе (2006),²⁹⁰ а висину трансферних средстава и уступљених прихода утврђује Република. Крајем јуна 2011. године донет је Закон о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе (2011).²⁹¹

Према Закону о финансирању локалне самоуправе, изворни приходи су приходи чију стопу, односно начин и мерила за утврђивање висине износа, утврђује јединица локалне самоуправе, при чему се законом може ограничити висина пореске стопе, односно утврдити највиши и најнижи износ накнаде, односно таксе. Уступљени приходи су они приходи чија се основица и стопа утврђују законом, а приход остварен на територији јединице локалне самоуправе се уступа у целини и делимично тој јединици локалне самоуправе. Законом је одређен и институт укупног ненаменског трансфера који представља збир трансфера за уједначавање општег, компензационог и трансфера солидарности, при чему је:

- 1) трансфер за уједначавање део укупног ненаменског трансфера који се расподељује јединицама локалне самоуправе чији су приходи по глави становника по основу уступљених пореза испод одређеног процента просека општина (без градова)
- 2) општи трансфер део укупног ненаменског трансфера који се расподељује свим јединицама локалне самоуправе према критеријумима утврђеним законом
- 3) компензациони трансфер део укупног ненаменског трансфера којим се надомешта део изгубљених прихода, који настају по основу промене републичких пореских прописа
- 4) трансфер солидарности део укупног ненаменског трансфера свим јединицама локалне самоуправе, изузев града Београда, на основу степена развијености

²⁸⁹ Богољуб Милосављевић, Систем локалне самоуправе у Србији (друго измењено и допуњено издање), Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 107

²⁹⁰ Закон о финансирању локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 62/06, 47/01, 93/12

²⁹¹ Закон о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 47/11

Поред ненаменског, постоји и наменски трансфер који се користи за финансирање одређених функција и издатака, а који може бити: функционални (трансфер који се користи за финансирање издатака у оквиру одређене функције) и наменски трансфер у ужем смислу који се користи за тачно одређену сврху.²⁹²

У изворне приходе локалних самоуправа убрајају се: приходи од пореза на имовину, локалне административне таксе, локалне комуналне таксе, боравишна такса, накнада за коришћење грађевинског земљишта, накнада за уређивање грађевинског земљишта, накнада за заштиту и унапређивање животне средине, приходи од концесионе накнаде за обављање комуналних делатности, новчане казне изречене у прекршајном поступку, приходи од давања у закуп, приходи од продаје покретних ствари које користи јединица локалне самоуправе, приходи које својом делатношћу остваре органи и организације јединице локалне самоуправе, приходи од камата на средства буџета јединице локалне самоуправе, приходи од донација и самодоприноса.

Јединице локалне самоуправе остварују приходе кроз одређене уступљене порезе од стране централних власти: од пореза на доходак грађана (приходи од пољопривреде и шумарства, самосталне делатности, непокретности, давања у закуп покретних ствари, осигурања лица, 80% од пореза на зараде који се плаћа према пребивалишту запосленог), пореза на наслеђе и поклон и пореза на пренос апсолутних права. Граду Београду припада 70% од пореза на зараде.

Поред уступљених пореза, републичка власт уступа јединицама локалне самоуправе приходе од накнада остварених на територији јединице локалне самоуправе у које се убрајају: годишња накнада за моторна возила, тракторе и прикључна возила; накнада за загађивање животне средине; накнада за коришћење минералних сировина; накнада за извађени материјал из водотока; накнаде за коришћење шуме; накнаде за коришћење вода; накнада за промену намене пољопривредног земљишта; накнада за коришћење природног лековитог фактора, туристичка накнада.

Трећу и последњу врсту прихода јединица локалне самоуправе представљају средства која она не стичу убирањем прихода, већ путем законском додељивања и преноса (трансфера) из буџета Републике. Ради се о значајним средствима за све

²⁹² Закон о финансирању локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 62/06, члан 2

градове и општине. Она имају два дела и двоструку улогу јер се састоје и трансферних средстава наменског карактера (наменски трансфер) и трансферних средстава ненаменског карактера (ненаменски трансфер). Наменски трансфер се додељује за финансирање одређених функција и издатака локалне самоуправе. Годишњи износ укупног ненаменског трансфера, који Република додељује јединицама локалне самоуправе, износи 1,7% бруто домаћег производа. Део тих средстава додељује се општинама ради уједначавања њихових економских потенцијала, а право на ова средства имају оне општине које остваре испод 90% просечног прихода по становнику оствареног од уступљених пореза (у питању су општине које су сиромашније од просека у свим општинама Републике). Остала трансферна средства деле се применом одређених критеријума, какви су број становника, површина територије, број одељења у школама за основно и средње образовање, број деце обухваћене дечјом заштитом (обданишта) и слично.²⁹³

Ови критеријуми су карактеристика општег трансфера, а расподела трансферних средстава зависи од степена развијености јединице локалне самоуправе који се утврђује Законом о регионалном развоју (2009).²⁹⁴

Према степену развијености јединице локалне самоуправе разврставају се у четири групе, и то: 1) у прву групу-јединице локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека; 2) у другу групу-јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека; 3) у трећу групу-јединице локалне самоуправе чији је степен развијености од 60%-80% републичког просека; 4) у четвру групу-јединице локалне самоуправе чији се степен развијености испод 60% републичког просека.²⁹⁵ Поред тога, постоји и категорија изразито недовољно развијених локалних самоуправа у које се убрајају оне јединице у којима је демографски пад у периоду од пописа 1971. године па до посматране године већи од 50%, као и заједнице јединица локалне самоуправе на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија. Предлог јединствене листе развијености региона, јединица локалне самоуправе и градских општина припрема Министарство економије и

²⁹³ Богољуб Милосављевић, Систем локалне самоуправе у Србији (друго измењено и допуњено издање), Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 123

²⁹⁴ Закон о регионалном развоју, „Сл. гласник РС“, бр. 51/09, 30/10

²⁹⁵ Закон о регионалном развоју, „Сл. гласник РС“, бр. 51/09, члан 11

регионалног развоја на основу података из претходне године којима располажу надлежни органи за обављање статистичких послова. Након тога јединствену листу усваја Влада Србије на предлог Министарства економије и регионалног развоја и то најкасније до 31. октобра текуће године. Када се утврди којој категорији општина или град припадају онда се износ трансферних средстава добија множењем износа средстава са одређеним коефицијентом у зависности од степена развијености (коефицијент 1 за јединице локалне самоуправе из 4 групе развијености; коефицијент 0,9 за 3 групу развијености; коефицијент 0,7 за јединице локалне самоуправе из 2 групе развијености; коефицијент 0,5 за локалне самоуправе из прве групе развијености).

Као новина од 1. октобра 2011. године уведен је трансфер солидарности који се распоређује свим јединицама локалне самоуправе, осим граду Београду. Утврђивање висине трансфера солидарности зависи у којој групи нивоа развијености се налазе општина или град (50% трансфера солидарности се дели јединицама локалне самоуправе из 4 групе развијености; 30% дели се јединицама из 3 групе развијености; по 10% средстава дели се јединицама локалне самоуправе из 2 и 1 групе развијености).²⁹⁶ Влада Републике Србије има право да уредбом да разради одређене критеријуме како би мање развијене општине или градови из исте групе добили више финансијских средстава. Такође, републичка власт може да обезбеди наменски трансфер (у ужем смислу) за обављање одређених послова из делокруга изворних или поверених послова, као и функционални трансфер који се израчунава на основу података о укупним трошковима обављања одређене функције у последњој години пре њеног преношења на ниво локалне самоуправе.

Како би се обезбедила правичност, ефикасност и отвореност система финансирања локалне самоуправе, Закон о финансирању локалне самоуправе је предвидео оснивање Комисије за финансирање локалне самоуправе. Комисија има укупно 10 чланова, од којих 5 именује Влада, а 5 чланова Стална конференција градова и општина, од којих су 3 члана представници локалне самоуправе. Послови комисије односе се на анализу критеријума и мерила за доделу

²⁹⁶ Закон о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 47/11, члан 9

ненаменских и функционалних трансфера и утврђивање њихове висине по јединицама локалне самоуправе, анализу програма за додељивање трансфера у ужем смислу, праћење вертикалне и хоризонталне уједначености система и степена задужености, резултате измене система финансирања и писање годишњих извештаја о тим изменама. Комисија одлучује већином од укупног броја присутних чланова, на којој минимално мора да буде 6 чланова. Како би се испунили циљеви (отвореност, правичност и ефикасност) закон је предвидео обавезу да сва надлежна министарства, органи и организације Републике Србије и аутономне покрајине достављају податке о свим трансферима локалној самоуправи (по намени трансфера и по јединици локалне самоуправе) Министарству финансија. Ово министарство доставља Сталној конференцији градова и општина и Комисији за финансирање локалне самоуправе податке о приходима и расходима јединица локалне самоуправе за претходну годину најкасније до 30. априла наредне године.

4.3.4 Органи јединица локалне самоуправе

Уставом Републике Србије (2006)²⁹⁷ скупштина општине од свих општинских (градских) органа, једина има загарантован уставни статус. Према Уставу, скупштина одлучује о избору извршних органа општине, у складу са законом и статутом. Према Закону о локалној самоуправи (2007),²⁹⁸ органи јединица локалне самоуправе су: скупштина општине (града), председник општине (градоначелник), општинско (градско веће) и општинска (градска) управа.

4.3.4.1 Скупштина општине (града)

Закон прописује да је Скупштина општине (града) највиши орган општине (града) који врши основне функције у складу са Уставом и законом. Истакнути положај овог представничког тела огледа се у начину његовог избора, његовим

²⁹⁷ Устав Републике Србије, „Сл. гласник РС“ бр. 83/06, 98/06, члан 191

²⁹⁸ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“ бр. 129/07

функцијама и односима према другим органима општине. Основну садржину функција скупштине чини: доношење статута, прописа и других општих аката из оквира права и дужности општине (буџета и завршног рачуна, програма развоја општине и појединих делатности, урбанистичког плана, одлука о оснивању општинске управе, расписивању референдума, задуживању општине и других аката); затим оснивање и надзор над радом служби, комуналних јавних предузећа, установа и организација; избор и разрешење носилаца одређених функција (председника општине и председника скупштине, чланова општинског већа и других званичника); старање о заштити права на локалну самоуправу; надзор над радом општинске управе; одлучивање о сарадњи општине и о бројним другим питањима.²⁹⁹ Скупштину општине (града) чине одборници које бирају грађани на непосредним изборима, тајним гласањем, на период од 4 године. Мандат одборника може бити и краћи уколико одборник промени место пребивалишта, поднесе оставку или се распусти скупштина. Одборници не подлежу кривичној одговорности за оно што кажу на седницама или за оно што гласају (функционални имунитет). За разлику од њих, посланици Народне скупштине Републике Србије имају тзв. процесни имунитет који укључује привремену заштиту од гоњења за дела почињена ван вршења посланичке функције. Укупан број одборника у општинама износи од 19 до 75 одборника, у градовима до 90 одборника, а у граду Београду до 110 одборника. Скупштина је конституисана када је изабран председник скупштине и постављен секретар скупштине, а одборници не могу да буду запослени у општинској (градској) управи.

Седнице скупштине општине сазива председник скупштине, по потреби, а најмање једном у три месеца, а дужан је да седницу закаже на захтев председника општине, општинског већа или једне трећине одборника, у року од седам дана од дана подношења захтева, тако да дан одржавања седнице буде најкасније у року од 15 дана од дана подношења захтева. Ако председник скупштине не закаже седницу у прописаном року седницу може заказати подносилац захтева, а председава одборник кога одреди подносилац захтева.³⁰⁰ Скупштина општине бира председника скупштине који организује рад скупштине општине, сазива и

²⁹⁹ Богољуб Милосављевић, Систем локалне самоуправе у Србији (друго измењено и допуњено издање), Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 75-76

³⁰⁰ Милан Влатковић, Право локалне самоуправе, Бесједа, Бања Лука, 2008, стр. 236

председава њеним седницама, итд. Председника скупштине бирају одборници на период од 4 године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника општине (града), баш као и заменика председника скупштине. Секретар општине стара се о обављању стручних послова у вези са сазивањем и одржавањем седница скупштине и њених радних тела, а поставља га председник скупштине на период од четири године. За председника скупштине може да се постави лице које има завршен правни факултет, најмање 3 године радног искуства у струци и положен државни стручни испит. Скупштина одлучује на седницама уколико на седницама присуствује већина од укупног броја одборника. Одлуке се доносе већином гласова присутних одборника, али за поједине одлуке потребна је и квалификована већина, односно већина гласова од укупног броја одборника (за доношење статута, буџета, урбанистичког плана; избор и разрешење председника скупштине, заменика председника скупштине и чланова општинског већа; доношење одлуке о образовању и укидању месних заједница). Седнице су јавне, а карактер тајности могу добити само због изузетних безбедносних разлога. Радна тела скупштине (комисије и савети) имају улогу да олакшају функционисање скупштине и на ефикасан начин размотре поједина питања. Њихов број, састав, области за које се образују и начин избора, одређује се Статутом.

Скупштина јединице локалне самоуправе може се распустити ако: 1) скупштина не заседа дуже од три месеца; 2) ако не изабере председника општине и општинско веће у року од месец дана од дана конституисања скупштине јединице локалне самоуправе или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке; 3) не донесе статут или буџет у року утврђеном законом. Одлуку о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе доноси Влада, на предлог министарства надлежног за послове локалне самоуправе, односно надлежног органа територијалне аутономије.³⁰¹ Након тога председник Народне скупштине расписује нове изборе у року од два месеца од одлуке о распуштању скупштине општине или града. До конституисања новог сазива скупштине, текуће послове обавља Привремени орган јединице локалне самоуправе кога образује Влада Србије. Ово тело има председника и четири члана, а именује их Влада кроз

³⁰¹ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 85-86

доношење посебног решења при чему води рачуна о националном и политичком саставу распуштене јединице локалне самоуправе. Мандат одборника изабраних на новим изборима траје четири године. Међутим, уколико се догоди да се ни после нових избора не конституише скупштина у року од два месеца од објављивања резултата избора, председник Народне скупштине доноси одлуку о расписивању нових избора за скупштину јединице локалне самоуправе у року од месец дана од дана када би требало спровести изборе. Док се не изаберу одборници, послове скупштине ће обављати Привремени орган. Мандат одборника који се изаберу на овим изборима траје до истека мандата изабраних на редовним изборима, што значи да је мандат краћи. Понављање избора настаје као последица неконституисања скупштине општине или града што даље изазива образовање привременог органа од стране Владе Србије које обавља текуће послове. Избор одборника и конституисање скупштине јединице локалне самоуправе нису само право, већ и дужност јединица локалне самоуправе да се то уради у складу са законом.

4.3.4.2 Председник општине (градоначелник)

Увођење институције председника општине као носиоца извршне функције у општини, односно градоначелника као носиоца извршне функције у граду, једна је од највећих иновација које је ЗЛС од 2002. године унео у структуру органа власти општина и градова. До тада је постојао само један извршни орган у општини и граду, који се називао извршни савет, с тим што је део извршне функције припадао, мање формално, а више фактички. По решењу из 2002. године, председник општине, односно градоначелник, биран је непосредно на општим изборима. Међутим, то се решење у пракси показало као решење које је било један од значајних узрока блокада у раду општинских и градских органа, посебно због тога што се догађало да скупштинску већину чини једна политичка опција, а да председник општине, односно градоначелник, бива изабран као кандидат друге политичке опције.³⁰² Због тих разлога је и нови Устав донесен

³⁰² Богољуб Милосављевић, Систем локалне самоуправе у Србији (друго измењено и допуњено издање), Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 79

2006. године увео одредбу да скупштина јединице локалне самоуправе бира извршне органе, а новим Законом о локалној самоуправи је одређено да су ти органи Општинско веће и председник општине. Устав је дефинисао да се избор извршних органа власти у градовима и граду Београду одређује законом при чему је ЗЛС и Законом о главном граду одређено да их скупштина града бира.

Председника општине бира скупштина општине на период од 4 године, тајним гласањем, већином од укупног броја одборника скупштине општине. На исти начин скупштина бира и заменика председника, с тим што предлог за његово именовање даје сам кандидат за председника општине (града), а његов посао је да мења председника општине (градоначелника) у случају његове спречености или одсутности са посла, као и да му помаже у раду, мада то Законом о локалној самоуправи није наведено. Са избором на место председника и заменика председника, њима престаје мандат одборника.

Према Закону о локалној самоуправи, председник општине заступа и представља општину, предлаже начин решавања о којима одлучује скупштина, наредбодавац је за извршење буџета, усмерава и усклађује рад општинске управе, доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине.³⁰³ Поред тога, кандидат за председника општине предлаже скупштини избор чланова општинског већа, представља то веће, сазива и води његове седнице и одговара за законитост рада овог тела или за обустављање од примене одлука општинског већа за које сматра да нису сагласне закону. Такође, поставља и разрешава своје помоћнике за поједине области (локално-економски развој, урбанизам, заштита животне средине, саобраћај, социјалну и примарну здравствену заштиту), а чији је посао да покрећу иницијативе, предлажу пројекте и сачињавају мишљења у вези са питањима која су од значаја за развој у областима за која су постављени. Ово питање се одређује ближе статутима општина и градова у Србији. Законом је одређено да у општинама може да постоје три помоћника, а у градовима 5, с тим што град Београд има градског архитекту и градског менаџера који се убрајају у укупан број од 5 помоћника. Они су постављени у општинској (градској) управи.

³⁰³ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 44

Председнику општине (градоначелнику) престаје мандат када престане мандат скупштини која га је изабрала, а може бити разрешен пре времена на образложен предлог најмање трећине одборника, на исти начин на који је изабран. О том предлогу за разрешење, одборници одлучују у року од 15 дана, а уколико скупштина не разреши председника општине, онда одборници који су поднели иницијативу за његово разрешење то не могу поново учинити у року од 6 месеци. Уколико га разреши, онда председник општине и његов заменик остају да обављају текуће послове до избора новог председника и заменика. Такође, председнику престаје мандат уколико поднесе оставку, уколико се осуди за кривично дело казне затвора од најмање шест месеци, лишењем пословне способности правоснажном судском пресудом, престанком држављанства или променом места пребивалишта, као и вршењем послова који су законом одређени као неспојиви са његовом функцијом.

4.3.4.3 Општинско (Градско) веће

Општинско веће је конципирано као други извршни орган општине, који је колегијалног типа и у коме се истовремено налазе председник општине и његов заменик. Општинско веће, дакле, није општинска влада, пошто је председник општине такође извршни орган општине и, уз то, носилац функције усклађивања и усмеравања рада општинске управе. Осим тога, он је овлашћен да обуставља од примене одлуке већа за које сматра да нису сагласне закону и учињен је одговорним за законитост рада тог већа. Са друге стране, општинском већу је дато важно право предлагање одлуке о буџету општине, као и статута и других одлука, чиме је његов положај донекле ојачан, а на пракси остаје да ближе профилише положај овог органа, нарочито у смислу његовог функционалног диференцирања од председника општине, коме би фактички могао бити тек помоћни орган.³⁰⁴ Општинско (Градско) веће предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина; непосредно извршава скупштинске одлуке; врши надзор над радом општинске управе; укида и поништава општинске акте који нису у

³⁰⁴ Богољуб Милосављевић, Систем локалне самоуправе у Србији (друго измењено и допуњено издање), Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 81-82

сагласности са законом или статутом; доноси одлуку о привременом финансирању у случају да скупштина општине не донесе буџет пре почетка фискалне године; поставља и разрешава начелника општинске управе или начелнике за поједине области у управама; решава у управном поступку у другом степену о правима, обавезама и правним интересима грађана, предузећа, установа и другим организација у управним стварима које су у надлежности општине (града); стара се о извршавању поверених надлежности од стране централних власти и аутономне покрајине; решава о изузећу начелника општинске управе; решава сукоб надлежности између општинске управе и предузећа, установа и организација у пословима које општина поверава овим субјектима, као и између општинских управа за поједине области.

Општинско (Градско) веће чине председник општине (градоначелник), заменик председника и чланови које бира скупштина општине (града) на предлог председника општине (градоначелника), на период од четири године, тајним гласањем, већином од укупног броја одборника, истовремено када одлучује о избору председника и заменика председника општине-градоначелника и заменика градоначелника.

Према Закону о локалној самоуправи, број чланова општинског већа које скупштина општине бира на предлог председника општине, не може бити већи од 11.³⁰⁵ Са друге стране, Закон о главном граду истиче да Скупштина града, на предлог градоначелника, бира 13 чланова Градског већа.³⁰⁶ Чланови општинског већа не могу бити истовремено и одборници. Општинско (Градско) веће одлучује само уколико седници присуствује већина од укупног броја чланова већа и одлучује већином гласова присутних чланова. Међутим, закон је изоставио било какве критеријуме и услове за избор чланова већа. Председник општине (градоначелник) и општинско (градско) веће редовно извештавају скупштину општине (града) о извршавању одлука и других аката скупштине општине (града). Мандат члановима већа престаје када истекне мандат скупштини која их је изабрала, када је разрешен председник општине, на предлог председника општине

³⁰⁵ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 45, став 6

³⁰⁶ Закон о главном граду, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 25, став 6

(градоначелник) или најмање једне трећине одборнике по већ описаном поступку за њихов избор.

4.3.4.4 Општинска (Градска) управа

Општинска управа је носилац управне функције из изворног делокруга права и дужности општине, али уједно извршава и законе и друге прописе који су поверени општини.

Према Закону о локалној самоуправи, општинска управа обавља следеће послове: припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине, председник општине и општинско веће; извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа; решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине; обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине и у томе врши посебна овлашћења (налаже решењем извршење мера и радњи у одређеном року, изриче мандатне казне, издаје привремена наређења или забране, подноси кривичне пријаве и пријаве за привредне преступе и вођење прекршајног поступка, обавештава друге органе за предузимање мера за које је тај орган надлежан), извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини, обавља стручне и друге послове које утврди скупштина општине, председник општине и општинско веће.³⁰⁷

Законом је одређено да општине које имају мање од 50.000 становника, општинска управа се образује као јединствени орган, док се у општинама са преко 50.000 становника и градовима могу образовати општинске и градске управе за поједине области, што се регулише општинским и градским статутима. Посебним актом који доноси скупштина општине (града) на предлог општинског (градског) већа уређује се питање организације општинске (градске) управе. Тим актом се уређују овлашћења и организациони облици за извршавање појединих послова, односи општинске управе и других општинских органа, односи према грађанима, односи управе са другим органима и извештавање о раду.

³⁰⁷ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 52, члан 60

Општинском управом, као јединственим органом, руководи начелник. За начелника општинске управе може бити постављено лице које има завршен правни факултет, положен испит за рад у органима државне управе и најмање пет година радног искуства у струци. У општинској управи образованој као јединствени орган, за вршење сродних послова, могу се образовати унутрашње организационе јединице.³⁰⁸ Уколико се управа организује у више управа, радом сваке управе руководи начелник који за то мора да има одговарајући факултет, најмање пет година радног искуства и положен државни стручни испит. Такође, и у управама се могу образовати унутрашње организационе јединице. За организацију унутрашњих организационих јединица доноси се посебан акт (Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места) од стране начелника уз сагласност општинског (градског) већа. Правилником се ближе уређују унутрашње организационе јединице, врши распоред послова између њих, утврђује број извршилаца за обављање појединих послова и услови за њихов пријем на рад.

Начелника општинске (градске) управе или управа поставља општинско (градско) веће на основу јавног огласа, на временски период од 5 година. Начелници могу имати заменике, а за свој рад одговарају скупштини општине и општинском већу, баш као и сами начелници. У оквир њихових надлежности спадају доношење појединачних аката који су у надлежности општинске управе, решавање у могућим сукобима надлежности између унутрашњих организационих јединица, решавање о изузећу службеника у општинској (градској) управи, право постављања и разрешење унутрашњих организационих јединица. Посао начелника јесте да непосредно руководе и организују рад запослених у општинској управи.

4.3.5. Локални избори

Систем локалних избора нормиран је Законом о локалним изборима (2007),³⁰⁹ који је претрпео одређене измене кроз Закон о изменама и допунама

³⁰⁸ Милан Влатковић, Право локалне самоуправе, Бесједа, Бања Лука, 2008, стр. 239

³⁰⁹ Закон о локалним изборима, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, 34/10

закона о локалним изборима (2011).³¹⁰ Избор и престанак мандата одборника скупштине јединица локалних самоуправа се уређује овим законским решењем, а мандат одборника траје четири године.

Грађани бирају одборнике на основу слободног, општег и једнаког изборног права. Изборно право грађани остварују непосредно, тајним гласањем. Одборници се бирају на основу листа политичких странака, њихових коалиција, других политичких организација и листа које предложи групе грађана.³¹¹ Право да бира одборнике има сваку пунолетан држављанин Републике Србије који је пословно способан и који има пребивалиште на територији јединице локалне самоуправе у којој се то изборно право остварује. Исто тако и за одборника може бити изабран само пунолетан држављанин Србије који је пословно способан и који има пребивалиште у јединици локалне самоуправе у којој је предложен за одборника. Избор одборника се спроводи у општини као јединственој изборној јединици, а одборнички мандати се расподељују између изборних листа сразмерно броју освојених гласова који је свака листа освојила на изборима.

Изборе за скупштине јединица локалне самоуправе расписује председник Народне скупштине, а од дана расписивања до дана одржавања избора не може протећи мање од 45, а ни више од 60 дана.

Органи за спровођење избора су изборна јединица локалне самоуправе и бирачки одбори који раде у сталном и проширеном саставу. Изборну комисију у сталном саставу чине председник и најмање шест чланова које именује скупштина јединице локалне самоуправе, на предлог одборничких група у скупштини јединица локалне самоуправе, сразмерно броју одборника, а у проширеном саставу- и по један опуномоћени представник подносилаца изборне листе који је предложио најмање две трећине кандидата.³¹²

Изборна комисија: стара се о законитости спровођења избора одборника; одређује бирачка места, при чему нарочито води рачуна о равномерној распоређености бирача на бирачким местима и о доступности бирачког места бирачима; одређује бирачке одборе и именује њихове чланове; даје упутства бирачким одборима у погледу спровођења поступка избора одборника; прописује

³¹⁰ Закон о изменама и допунама Закона о локалним изборима, „Сл. гласник РС“, бр. 54/11

³¹¹ Закон о локалним изборима, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 3, члан 5

³¹² Милан Влатковић, Право локалне самоуправе, Бесједа, Бања Лука, 2008, стр. 249

обрасце и организује техничке припреме за спровођење избора за одборнике; утврђује да ли су изборне листе сачињене и поднете у складу са прописима о избору одборника; проглашава изборне листе; утврђује облик и изглед гласачких листића, број гласачких листића за бирачка места и записнички их предаје бирачким одборима; утврђује и објављује укупне резултате избора одборника; подноси извештај скупштини јединице локалне самоуправе о спроведеним изборима за одборнике; доставља министарству надлежном за послове локалне самоуправе и републичком органу надлежном за послове статистике податке о спровођењу и резултатима избора за одборнике, непосредно по завршетку избора.³¹³ Такође, и бирачки одбор ради у сталном и проширеном саставу, а посао овог тела односи се на непосредно спровођење избора, обезбеђивање тајности и правилности у гласању, утврђивање резултата избора на бирачком месту, старање о одржавању реда на бирачком месту за време гласања.

Што се тиче кандидовања одборника, закон омогућава да предлоге за одборнике дају регистроване политичке странке или коалиције тих странака, као и групе грађана чије изборне листе својим потписима подржи најмање 30 бирача по предлогу за сваког кандидата на изборној листи. Поред тога, предлагач мора да има на листи најмање једну трећину кандидата од укупног броја одборника који се бира. У том смислу, значајно је доношење Закона о политичким странкама (2009)³¹⁴ који је прописао да политичку странку могу основати најмање 10.000, а политичку странку националне мањине најмање 1.000 пунолетних и правно способних држављана Србије. Према постојећем Изводу из регистра политичких странака који се налази на званичној интернет презентацији Министарства правде и државне управе, укупно је регистрована 91 политичка странка у Србији.³¹⁵ Начињен је значаја корак унапред јер у претходном периоду, до доношења новог закона о политичким странкама, број политичких организација био скоро 1.000.

У јединицама које имају мање од 20.000 бирача, изборне листе су утврђене када их је потписало најмање 200 бирача. Као још један пример јачања демократичности јесте и регулисање учешћа мање заступљеног пола у локалним скупштинама на тај начин што на свакој изборној листи међу свака три кандидата

³¹³ Закон о локалним изборима, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 15

³¹⁴ Закон о политичким странкама, „Сл. гласник РС“, бр. 36/09

³¹⁵ <http://www.drzavnauprava.gov.rs/article.php?id=784>

по редоследу на листи (прва три места, друга три места и до краја листе) мора бити најмање један кандидат оног пола који је мање заступљен на листи. Једно лице може бити кандидат за једног одборника на једној изборној листи, редослед кандидата одређује сам подносилац изборне листе. Назив изборне листе одређује се према називу политичке странке поред које се може додати и име и презиме носиоца изборне листе, а уколико постоји више политичких странака које подносе једну изборну листу, онда се назив изборне листе и носилац одређују споразумом.

Када је у питању спровођење избора, изборна комисија је дужна да за сваки бирачки одбор благовремено припреми материјал за гласање, а нарочито потребан број гласачких листића, извод из бирачког списка, потврде о изборном праву, посебне службене коверте за гласање, као и образац записника о раду бирачког одбора.³¹⁶ Када се спроведу избори, изборна комисија утврђује резултате избора и број мандата који припада свакој изборној листи, а свака изборна листа добија онолики број мандата који је сразмеран броју добијених гласова. У расподели мандата учествују све политичке странке које су освојиле најмање 5% гласова од укупног броја гласова бирача који су гласали, а политичке странке националних мањина и коалиције истих учествују у расподели мандата иако освоје мање од 5 % гласова од укупног броја бирача који су гласали.

Изборна комисија расподељује мандате применом система највећег количника. Мандати се расподељују тако што се укупан број гласова који је добила свака поједина листа подели бројевима од један закључно са бројем који одговара броју одборника који се бирају у скупштину јединице. Тако добијени количници разврставају се по величини, а у обзир се узима онолико највећих количника колико се бира одборника у скупштину јединице локалне самоуправе. Свака изборна листа добија онолико мандата колико тих количника на њу отпада. Ако две изборне листе или више изборних листа добију исте количнике на основу којих се додељује један мандат, а нема више нерасподељених мандата, мандат ће се доделити листи која је добила већи број гласова.³¹⁷ Према Закону, изборна комисија најкасније у року од 10 дана од објављивања резултата избора све добијене мандате са изборне листе ће доделити кандидатима по редоследу на

³¹⁶ Закон о локалним изборима, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 28, став 1

³¹⁷ Закон о локалним изборима, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 41, став 2, став 3

изборној листи, почев од првог кандидата са листе. Ово решење спречава политичке партије да саме одлучују после изборних резултата ко ће им бити одборници независно од редоследа на изборној листи. Са друге стране, то ће вероватно изазвати велике унутарстраначке борбе и неслогласице јер је незамисливо да иједна политичка странка у било којој јединици локалне самоуправе може да освоји на изборима све одборничке мандате. Вероватно ће систем заслуга и рада у политичким странкама одлучивати о редоследу одборника на листама.

Одборнику престаје мандат када поднесе оставку, губљењем држављанства, доношењем одлуке о распуштању скупштине јединице локалне самоуправе, смрћу одборника, престанком пребивалишта на територији јединице локалне самоуправе, преузимањем посла или функције које су неспојиве са функцијом одборника. Такође, престаје му мандат и у случају да је правоснажном судском пресудом осуђен на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или је правоснажном одлуком лишен пословне способности. Одборник оставку подноси лично председнику скупштине јединице локалне самоуправе, оверену код органа за оверу потписа, у року од три дана од овере. Председник скупштине је дужан да на првој наредној седници оставку одборника стави као предлог за прву тачку дневног реда. У случају да мандат одборнику престане пре истека времена на које је изабран онда се мандат додељује првом следећем кандидату са изборне листе коме није био додељен мандат, а тако је исто и са коалиционим изборним листама. Мандат одборника се верификује на конститутивној седници скупштине.

4.3.6 Комунална полиција

Законом о локалној самоуправи и Законом о главном граду омогућено је образовање комуналне полиције на територији градова и града Београда. Током 2009. године усвојен је Закон о комуналној полицији у Народној скупштини Републике Србије (2009).³¹⁸

Према Закону, комунална полиција се образује за одређене комунално полицијске и друге послове чијим обављањем се обезбеђује извршавање

³¹⁸ Закон о комуналној полицији, „Сл. гласник РС“, бр. 51/09

надлежности града у областима, односно питањима комуналне делатности, заштите животне средине, људи и добара и обезбеђује заштита и одржава ред у коришћењу земљишта, простора, локалних путева, улица и других јавних објеката, као и обезбеђује несметано обављање законом одређених послова из надлежности града.³¹⁹ Комунална полиција се образује као унутрашња организациона јединица у оквиру јединствене градске управе или као управа образована за поједине области. Законом је одређено да број комуналних полицајаца одговара броју становника према последњем попису, тако да на сваких 5.000 становника буде по један комунални полицајац. План је да 23 града и град Београд имају укупно 850 комуналних полицајаца, а до сада је запослено око 400 комуналних полицајаца.

Основни задатак комуналне полиције јесте одржавање комуналног реда у 23 града и граду Београду, што ће допринети безбеднијем и мирнијем животу становника. Комунална полиција пружа помоћ у следећим областима: снабдевање водом; одвођење атмосферских и отпадних вода; јавна чистоћа; превоз и депоновање комуналног и другог отпада; локални путеви и улице; саобраћајне ознаке и сигнализација; паркирање; превоз путника у приградском и градском саобраћају; ауто-такси превоз; постављање привремених пословних објеката; противпожарна заштита; заштита од буке у животној средини; контрола радног времена субјеката надзора; одржавање комуналних објеката, пијаца, гробаља, паркова, зелених и других јавних површина, јавне расвете, стамбених и других објеката; заштита животне средине, културних добара, локалних путева, улица и других јавних објеката од значаја за град; остваривање надзора у јавном градском, приградском и другом локалном саобраћају, у складу са законом и прописима града. Комунална полиција задужена је и за контролу над применом закона и других прописа и општих аката из области комуналне и других делатности које су у надлежности града.³²⁰ Комунални полицајци имају статус службеног лица и подлежу кривичноправној заштити која је прописана законом. У обављању послова, комунални полицајци имају одређена овлашћења: упозорење, усмено

³¹⁹ Закон о комуналној полицији, „Сл. гласник РС“, бр. 51/09, члан 1

³²⁰ Електронски билтен-Реформатор, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2010, стр. 2

наређење, провера идентитета, довођење, прегледање лица и предмета, привремено одузимање предмета, видео надзор, употреба средстава принуде.

Комунална полиција остварује сарадњу са грађанима (кроз подношење петиција, пријава и предлога грађана у вези са комуналним редом и то писменим путем, путем електронске поште, телефоном или усмено, о чему се прави службена забелешка), градским инспекцијским службама (кроз међусобно обавештавање, размену информација, пружање непосредне помоћи за предузимање мера и активности у квалитетнијем обављању послова) и са полицијом (кроз достављање личних података грађана, података о возилима). Законом је омогућено доношење стратешког плана комуналне полиције, који доноси градско веће на предлог начелника комуналне полиције, а сагласност даје скупштина града. Начелник комуналне полиције руководи комуналном полицијом. Стратешким планом се утврђују анализе и процена стања из којих се утврђују приоритети у обављању послова комуналне полиције, као и развојне, организационе и кадровске смернице за даљи рад. На основу стратешког плана, комунална полиција доноси годишњи план које усваја градско веће уз претходно прибављање мишљења начелника јединственог органа управе (односно управе образоване за поједину област), уз сагласност скупштине града. Град Београд је током јула 2011. године донео Стратешки план комуналне полиције Градске управе града Београда за период од 2011. до 2016. године. Увођење комуналне полиције треба да допринесе повећању комуналног реда, превентивном деловању на починиоце прекршаја, а тиме да се обезбеди и безбедан и миран живот становника градова и града Београда.

4.3.7 Месна самоуправа

Облици месне самоуправе имају значај посебних облика интересног организовања грађана и, такође, значај још једног од формалних начина учешћа грађана у обављању послова локалне самоуправе. Основни циљ образовања месних заједница и других облика месне самоуправе састоји се у задовољавању општих, заједничких и свакодневних потреба становништва на одређеном

подручју јединице локалне самоуправе.³²¹ Закон омогућава да се у селима образују месне заједнице као облици месне самоуправе, и то за два или више села, а у градовима се поред месних заједница могу образовати и други облици месне самоуправе (рејони, квартави, четврти). Законом о локалној самоуправи нису конкретно одређене потребе које могу да се задовољавају у оквиру месне самоуправе већ је то питање препуштено јединицама локалне самоуправе да то донесу кроз своје статуте и одлуке о оснивању месних заједница.

Тако, на пример, Статутом града Београда (2008)³²² одређено је да месна заједница разматра питања која се односе на стварање бољих услова живота у месној заједници, а нарочито на: бригу о деци, старим лицима и лицима са посебним потребама; заштиту и унапређење животне средине; уређење и одржавање насеља и зелених површина; стање објеката комуналне инфраструктуре и квалитет комуналних услуга; снабдевање и заштиту потрошача; распоред пословног простора и утврђивање радног времена; развој пољопривреде; одржавање културних и спортских манифестација, као и активности везане за одмор и рекреацију старих лица; одржавање стамбених зграда; комуналну зоохигијену; организовање противпожарне заштите.³²³ Статутима општина и градова се уређује оснивање и рад месних заједница, а скупштине јединица локалне самоуправе одлучују већином од укупног броја одборника о образовању и укидању месних заједница, уз претходно прибављено мишљење грађана. Образовање месних заједница јесте обавеза у сеоским подручјима општина и градова у Србији, а када су у питању градска насеља онда је то само остављено као могућност (право) али не и обавеза. Данас у Србији има око 3.000 месних заједница које су, са изузетком аутономне покрајине Војводине, у приличној мери занемарене од стране општина и градова. Активности у раду месних заједница препуштене су самоиницијативности грађана која је релативно слаба. Актима месне заједнице, који су у складу са статутом општине или града и са актом о оснивању, утврђују се послови који се врше, органи и поступак избора, организација и рад органа, начин одлучивања, итд.

³²¹ Богољуб Милосављевић, Систем локалне самоуправе у Србији (друго измењено и допуњено издање), Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 103

³²² Статут града Београда, „Сл. лист града Београда“, бр. 39/08

³²³ Статут града Београда, „Сл. лист града Београда“ бр. 39/08, члан 126, став 1

Средства за рад месне заједнице, односно другог облика месне самоуправе обезбеђују се из: средстава утврђених одлуком о буџету општине, односно града, укључујући и самодопринос; донација; прихода које месна заједница, односно други облик месне самоуправе оствари својом активношћу. Месна заједница, односно други облик месне самоуправе доноси финансијски план на који сагласност даје надлежни орган општине, односно града.³²⁴ Када је у питању самодопринос, одлуку о његовом увођењу доносе грађани непосредно, тајним гласањем, а новчана средства се уплаћују на рачун месне заједнице. Скупштина општине или града може поверити вршење одређених послова месним заједницама које спадају у њен изворни делокруг, уз обезбеђивање финансијских средстава.

4.3.8 Непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе

Устав Републике Србије (2006)³²⁵ утврђује да грађани имају право на локалну самоуправу и да је они остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника. Као облици непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе, у Закону о локалној самоуправи наведени су: грађанска иницијатива, збор грађана и референдум. Референдум представља облик доношења одлука, док се путем грађанске иницијативе и збора грађана предлаже скупштини јединице локалне самоуправе да се одређено питање реши доношењем одлука.

Грађанском иницијативом грађани предлажу скупштини јединице локалне самоуправе доношење аката којима се уређује одређено питање из области локалне самоуправе, промена статута, расписивање референдума. Број потписа који су потребни за пуноважно покретање иницијативе не може да буде мањи од 5% бирача, а скупштина јединице локалне самоуправе дужна је да одржи расправу и да достави образложен одговор грађанима у року од 60 дана.

Збор грађана се сазива за део територије општине или града, са циљем да расправља и разматра питања, као и да даје предлоге из надлежности јединица

³²⁴ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 75

³²⁵ Устав Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 83/06, 98/06, члан 176, став 1

локалне самоуправе. Предлози и захтеви се усвајају већином присутних гласова на збору, а затим се прослеђују скупштини, појединим органима или службама у јединици локалне самоуправе. Органи којима се упућује захтев или предлог су дужни да у року од 60 дана од одржавања збора заузму став или донесу одговарајућу одлуку или меру и о томе обавесте грађане.

Референдум о питању из своје надлежности скупштина јединице локалне самоуправе дужна је да распише на предлог који поднесе најмање 10% бирача од укупног бирачког тела у јединици локалне самоуправе, на начин утврђен законом и статутом. Одлука путем референдума донета је ако се за њу изјаснила већина грађана која је гласала, под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана.³²⁶ Одлука која се донесе путем референдума је обавезна и не може да се мења нити стави ван снаге у наредном периоду од годину дана. Одлуку о расписивању референдума, дакле, увек доноси скупштина на своју иницијативу или на захтев грађана. Референдум се може расписати и за део територије, као у случају доношења одлуке о увођењу самодоприноса у месној заједници.

4.3.9 Сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе

Уставом Републике Србије, Законом о локалној самоуправи и Европском повељом о локалној самоуправи загарантовано је право јединица локалне самоуправе на међусобну сарадњу која треба да се развија према интересном принципу. Сарадња је превасходно усмерена ка решавању питања од заједничког интереса и достизању циљева који су наведени у њиховим стратешким документима развоја, као и на решавање неког заједничког актуелног проблема.

Општи оквир те сарадње представљају питања из изворног делокруга, њен општи циљ су интереси јединица локалне самоуправе и становника са њиховог подручја, а њено опште ограничење су Устав и закон. По природи ствари на сарадњу су првенствено упућене суседне општине и градови, а носиоци сарадње могу бити њихови органи и службе, као и предузећа, установе и друге организације које оне оснивају. У зависности од циљева сарадње, она се може базирати на протоколу о сарадњи, као и на одговарајућем уговору, односно

³²⁶ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 70, став 2, став 3

споразуму.³²⁷ Облици сарадње могу да буду формулисани кроз одређене конкретне циљеве (консултовање и размена искустава, усаглашавање програма развоја и координисање делатности, решавање конкретних проблема- водоснабдевање, одлагање отпада, заштита животне средине, локални саобраћај, итд). Закон о локалној самоуправи омогућава институционализацију те сарадње тако што је омогућио јединицама локалне самоуправе (њеним органима, организацијама, службама, предузећима) да сарађују са другим јединицама локалне самоуправе и при том могу да удружују заједничка средства и образују заједничке органе, организације, предузећа и установе, у складу са Уставом и законом.

Такође, законом је омогућена сарадња јединица локалне самоуправе у областима заједничког интереса и са територијалним организацијама и јединицама локалних самоуправа у другим државама, уз поштовање територијалног јединства, спољне политике земље и правног поретка Републике Србије. Та сарадња може да се одвија кроз програме „братимљења“ са градовима и општинама у иностранству, кроз програме регионалне прекограничне сарадње у коју су укључени општине и градови из две или више земаља (таква је међуопштинска и регионална асоцијација „Еврорегион“ коју чине 66 општина и градова из Србије, Бугарске и Македоније).

Ради унапређења развоја, заштите и остваривања заједничких интереса јединице локалне самоуправе могу да оснивају асоцијације јединица локалне самоуправе. Таква асоцијација у Србији се зове Стална конференција градова и општине (СКГО) која обавља велики број послова у погледу заштите и унапређења рада локалних самоуправа.

СКГО је организација посвећена развоју локалне самоуправе, заступању интереса локалних власти, јачању њихових капацитета за пружање услуга грађанима и њиховој међусобној сарадњи. СКГО исто тако пружа подршку

³²⁷ Богољуб Милосављевић, Систем локалне самоуправе у Србији (друго измењено и допуњено издање), Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 131

међународној сарадњи општина и градова и представља кључну тачку протока информација о питањима од значаја за локалну самоуправу.³²⁸

4.3.10 Својина јединица локалне самоуправе

Законом о јавној својини (2011),³²⁹ одређена су три облика јавне својине: државна својина-право својине Републике Србије; покрајинска својина-право својине аутономне покрајине; општинска (градска) својина-право својине јединица локалне самоуправе.

У јавној својини су природна богатства, добра од општег интереса и добра у општој употреби, за које је законом утврђено да су у јавној својини, ствари које користе органи и организације Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, јавне агенције и друге организације чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и друге ствари које су, у складу са законом, у јавној својини.³³⁰

У природна богатства убрајају се воде, водотокови и њихови извори, минерални ресурси, ресурси подземних вода, резерве минералних сировина, геотермални и геолошки ресурси. Накнада за коришћење природног богатства припада Републици Србији, аутономној покрајини, као и јединицама локалне самоуправе на чијој се територији и налази природно богатство, што ће се регулисати новим законским решењем. Добра од општег интереса у јавној својини су пољопривредно земљиште, водно земљиште и водни објекти, заштићена културна и природна добра, шуме и шумско земљиште и она уживају посебну заштиту. У добра у општој употреби убрајају се јавни путеви, јавни тунели, мост и тунел на јавном путу, пружи или улици; улице, тргови, јавни паркови, гранични прелази. Државни путеви II реда, општински и некатегорисани путеви и улице, као и јавни паркови и тргови који се налазе у својини јединица локалне самоуправе, представљају добра у општој употреби која се налазе у својини аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе. Сва остала добра у општој

³²⁸ Стална конференција градова и општина, Стратешки план сталне конференције градова и општина-савез градова и општина Србије, Стална конференција градова и општина, Београд, 2010, стр. 1-2

³²⁹ Закон о јавној својини, „Сл. гласник РС“, бр. 72/11

³³⁰ Закон о јавној својини, „Сл. гласник РС“, бр. 72/11, члан 3

употреби су својина Републике Србије. Такође, и добра од општег интереса се налазе у својини Републике Србије.

Мрежа представља збир ствари намењених одвођењу или довођењу енергије и материје ка корисницима и представља добро од општег интереса. Изградња, коришћење и одржавање мрежа може да буде предмет концесија, за шта се доноси и усваја посебан закон. Ствари које користе органи и организације јединице локалне самоуправе чине покретне и непокретне ствари (грађевинско земљиште у јавној својини и друге непокретне и покретне ствари) и имовинска права (право на патент, право на лиценцу, модел, узорак и жиг, право коришћења техничке документације) која служе у сврху остваривања њихових права и дужности. Такође, јединице локалне самоуправе могу средства у јавној својини да улажу у капитал јавних предузећа и друштва капитала, да стичу уделе или акције у јавним предузећима и друштвима капитала, као и да преносе право коришћења на стварима на којима имају право јавне својине.

На ствари у јавној својини може постојати сусвојина између различитих носилаца јавне својине, као и између носилаца јавне својине и других правних и физичких лица, у складу са законом. Носиоци права јавне својине могу заједнички или са другим лицима инвестирати у изградњу добара од општег интереса, добара у општој употреби и других добара по том основу, у складу са овим и другим законом, стицати право коришћења или друго право (концесија) и убирати приходе по том основу.³³¹

Носиоци права јавне својине су Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (општина и град). Када су у питању градске општине које постоје у неколико градова у Србији (Београд, Нови Сад, Крагујевац, Ниш), закон истиче да општине имају право коришћења над стварима које се налазе у својини града. Уколико прибаве поједине ствари, градске општине имају право коришћења истих, а право својине задржава град. Ипак, закон омогућава да се статутима градова ближе уреди право јавне својине на покретним и непокретним стварима која су неопходна за рад органа и организација градске општине. Такође, месне заједнице и облици месне

³³¹ Закон о јавној својини, „Сл. гласник РС“, бр. 72/11, члан 15

самоуправе имају право коришћења ствари у јавној својини јединица локалне самоуправе.

Корисници ствари у јавној својини су државни органи и организације, органи и организације јединица локалне самоуправе и аутономне покрајине, јавна предузећа чији су оснивачи Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и правна лица којима се путем концесије може омогућити коришћење ствари у јавној својини.

Располагањем стварима у јавној својини, сматра се: 1) давање ствари на коришћење; 2) давање ствари у закуп; 3) пренос права јавне својине на другог носиоца јавне својине (са накнадом или без накнаде), укључујући и размену; 4) отуђење ствари; 5) заснивање хипотеке над непокретностима; 5) улагање у капитал; 6) залагање покретне ствари. Ствари у јавној својини могу се дати на коришћење (са накнадом или без накнаде) или у закуп другом носиоцу јавне својине.³³²

Ствари у јавној својини које користе јединице локалне самоуправе обухватају непокретне и покретне ствари. У непокретне ствари убрајају се: службене зграде и пословне просторије, стамбене зграде и станови, гаража и гаражна места, непокретности за репрезентативне потребе. У покретне ствари спадају: превозна средства, предмети историјско документарне, културне и уметничке вредности; опрема, потрошни материјал, новац, хартије од вредности. Службене зграде и пословне просторије чине зграде, делови зграда и просторије изграђене, купљене или прибављене од стране јединица локалне самоуправе. Стамбене зграде и станови чине стамбене зграде, станови, гараже и пословни простор у стамбеним зградама. Посебним прописима јединица локалне самоуправе се уређују критеријуми и поступак давања станова у закуп и њихове куповине, као и додељивање стамбених зајмова запосленима у јединицама локалне самоуправе. Непокретности за репрезентативне потребе које користе јединице локалне самоуправе уређују се њиховим актима.

У превозна средства спадају моторна возила, пловни објекти и шинска возила која користе органи и организације локалних самоуправа. Опрему и

³³² Закон о јавној својини, „Сл. гласник РС“, бр. 72/11, члан 26

потрошни материјал чине рачунарски системи, биртохеничка опрема, средства веза, лабораторијска опрема, канцеларијски намештај и други предмети.

Предмети историјскодокументарне, културне и уметничке вредности, јесу писани и други историјски документи, скулптуре, слике, предмети од племенитих материјала, таписерије и други предмети ликовне и примењене уметности, као и други предмети и дела од историјско-документарног, културног и уметничког значаја у јавној својини.³³³ Евиденцију о стању, вредности и кретању средстава јавне својине воде јединице локалне самоуправе које су дужне да те податке достављају Дирекцији.

4.3.11 Односи органа Републике, аутономних покрајина и јединица локалних самоуправа

Однос локална самоуправа-држава одређује, у суштини, меру независности локалне самоуправе од представничких и других органа шире заједнице-државе. Локалне јединице су инструменти за формулисање и остваривање интереса локалног становништва, али и елементи ширег управног система. Стога, између локалних и централних органа постоји одређени степен међузависности. Он, по броју, врсти и трајности међусобних веза и по облицима и фреквенцији интеракције, зависи од времена и простора. Ипак, нема савремене државе са потпуно самосталном, од центра независном локалном самоуправом, због тежње централних органа да на целом подручју обезбеде јединство система, као што и у најјаче централизованим државама постоји извесна самосталност локалне самоуправе.³³⁴

Основну одлику односа између локалних и централних органа који се успостављају поводом изворних послова локалне самоуправе чини ограничење контролне акције централних органа на аспекте уставности и законитости обављања изворних послова. То је иначе једно од централних питања концепта локалне самоуправе, јер без ограничења контролне акције централних органа

³³³ Закон о јавној својини, „Сл. гласник РС“, бр. 72/11, члан 62

³³⁴ Милан Влатковић, Братислав Ђокић, Коментар закона о локалној самоуправи, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 265

нема независне локалне самоуправе. Органи Републике и територијалне аутономије могу да контролишу једино то да ли локална самоуправа обавља послове из свог изворног делокруга сагласно Уставу и закону.³³⁵

Према Закону о локалној самоуправи, јединице локалне самоуправе су дужне да благовремено доставе списе, исправке и тражене податке органима Републике или територијалне аутономије који врше надзор над њиховим радом. За исправност тих података или списа одговорност имају председник општине или секретар скупштине општине, уколико се надзор врши над актима скупштине општине.

Органи и службе јединице локалне самоуправе у вршењу својих надлежности:

- 1) дају органима Републике и територијалне аутономије иницијативе за уређивање односа од значаја за локалну самоуправу и за предузимање мера од значаја за решавање питања из оквира права и дужности јединице локалне самоуправе;
- 2) подносе представке и дају предлоге у погледу поступања органа Републике и територијалне аутономије;
- 3) траже мишљење од надлежног органа Републике и територијалне аутономије у вези са применом закона и других прописа који су од непосредног утицаја на развој и остваривање локалне самоуправе и за рад органа јединица локалне самоуправе;
- 4) учествују, самостално или преко својих асоцијација, у припреми закона и других прописа чија је садржина од посебног значаја за остваривање и развој локалне самоуправе.³³⁶

Када је у питању подношење захтева за промену одређених прописа или припрему законских решења, активност и улога асоцијација локалних самоуправа, пре свега Сталне конференције градова и општина, добија на значају. Међутим, закон није ближе дефинисао обавезе централних или органа територијалне аутономије у погледу одређивања рока за давање одговора на предложене иницијативе и предлоге јединица локалне самоуправе. Као што јединице локалне самоуправе имају одређена права и дужности, тако и органи Републике и

³³⁵ Богољуб Милосављевић, Систем локалне самоуправе у Србији (друго измењено и допуњено издање), Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 121

³³⁶ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 79

територијалне аутономије имају права и дужности у процесима остваривања сарадње са јединицама локалне самоуправе. Та сарадња се односи на остваривање непосредних интереса становништва који живе у локалним самоуправама, као и на ефикасан рад органа јединица локалне самоуправе (обавештавање органа и служби јединица локалне самоуправе о мерама које се предузимају или које ће бити предузете у примени и извршавању прописа и закона; о заштити уставности и законитости и појавама које их угрожавају и начинима њиховог отклањања; о остваривању права грађана на локалну самоуправу, итд). Поред тога, улога органа Републике и аутономних покрајина испољава се и кроз пружање стручне помоћи у погледу увођења и развоја електронске управе у органима и службама јединица локалне самоуправе. Право је органа Републике и територијалне аутономије да тражи извештаје, обавештења и податке о обављању послова јединица локалне самоуправе.

Интересантно је истаћи да се не прописује обавеза тражења и давања извештаја о вршењу поверених послова државне управе, што се сматра мањкавошћу. Свакако да је у Закону о државној управи (члан 47. у вези са чланом 55) таква дужност предвиђена, али ипак, овде је у питању системски пропис о начелним и конкретним односима органа државе и јединица локалне самоуправе, па је било системски сасвим оправдано да се таква одредба нађе у овим члановима. То тим више што и сам Закон о локалној самоуправи уређује поверавање вршења појединих послова државне управе јединицама локалне самоуправе.³³⁷ Према Закону, Влада Републике Србије је дужна да обустави акт општине или града за који сматра да није у складу са Уставом и законом, и да на основу тога донесе решење које ступа на снагу чим се објави у Службеном гласнику Републике Србије. У року од пет дана од објављивања решења у Сл. гласнику, Влада Републике Србије (одређена министарства, у зависности од тога на коју област се односи усвојени акт) је дужна да покрене поступак за оцену уставности и законитости пред Уставним судом Србије. Уколико се то не догоди престаје да важи решење о обустави од извршења. Такође, исто то могу да ураде и

³³⁷ Милан Влатковић, Братислав Ђокић, Коментар закона о локалној самоуправи, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 272-273

покрајинска министарства уколико сматрају да одређени пропис, статут или неки други акт нису у сагласности са покрајинским прописом.

Министарство које је надлежно за послове локалне самоуправе (у овом тренутку то је Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе) или надлежан орган територијалне аутономије могу да укажу органима јединице локалне самоуправе на неусаглашеност општег акта јединице локалне самоуправе са статутом исте, као и да дају одређене предлоге за отклањање неусаглашености. Ако скупштина јединице локалне самоуправе не поступи по предлозима министарства, онда ће министарство покренути поступак пред Врховним судом Србије и истовремено дати предлог Влади Србије да обустави од извршења акт док одлуку не донесе Врховни суд Србије. Ако скупштина или служба јединице локалне самоуправе донесе појединачни акт против кога није обезбеђена судска заштита, а који није складу са законом или неким другим прописом, онда ће министарство предложити скупштини јединице локалне самоуправе да такав акт поништи или укине. Уколико то скупштина локалне самоуправе одбије да изврши у року од месец дана, онда ће надлежно министарство само укинути или поништити акт.

4.3.12 Правна заштита јединица локалне самоуправе

Правна заштита је несумњиво систем органа, правних средстава и поступака да би се локална самоуправа и њена суштина штитиле и на тај начин, у ширем смислу, обезбеђивале значајне вредности у тој области као што су законитост, а под одређеним условима, и целисходност у функционисању институција локалне самоуправе и органа територијалних јединица локалне самоуправе. Циљ правне заштите, локалне самоуправе као правног односа је и остваривање и старање о реализацији законитих појединачних (личних) и заједничких (групних) интереса оних субјеката којих се та заштита тиче и поводом којих се односи у процесу заштите локалне самоуправе између њих успостављају.³³⁸

³³⁸ Милан Влатковић, Братислав Ђокић, Коментар закона о локалној самоуправи, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 303

Закон о локалној самоуправи омогућава органу јединица локалне самоуправе, који је за то одређени статутом, да покрене поступак за оцену уставности и законитости закона или другог општег акта којим се повређује право на локалну самоуправу. Такође, орган има право жалбе Уставном суду уколико се онемогућава вршење надлежности јединице локалне самоуправе путем одређене радње или појединачног акта од стране државног органа или органа јединице локалне самоуправе.

У јединици локалне самоуправе може се установити заштитник грађана који је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе. Две или више јединица локалне самоуправе могу донети одлуку о установљавању заједничког заштитника грађана. Надлежност и овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности заштитника грађана уређује се статутом и другим општим актом.³³⁹ Заштитник грађана представља посредан облик заштите локалне самоуправе и то само у случајевима када се захтеви за његово интервенисање тичу права грађана која извиру из права на локалну самоуправу. Улога омбудсмана (заштитник грађана) јесте да штити уставом загарантоване слободе и права грађана, врши контролу рада органа државне управе (органа који су надлежни за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других организација, органа и предузећа којима су поверена јавна овлашћења). Такође, заштитник грађана се брине и стара о заштити и унапређењу људских и мањинских права и слобода.

Као још један посредан облик заштите локалне самоуправе, у национално мешовитим заједницама омогућено је формирање Савета за међунационалне односе који чине представници српског народа и националних мањина. Национално мешовите јединице су оне у којима припадници националне мањине чине више од 5% од укупног броја становника или свих националних мањина чине више од 10% становништва према последњем попису становника Републике Србије. Према Закону о локалној самоуправи, представнике у Савету могу имати

³³⁹ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 97

представници националних мањина са више од 1% укупног броја становника јединице локалне самоуправе. Закон истиче равномерну заступљеност представника српског народа и националне мањине, с тим што нико не може имати већину чланова савета. Закон о заштити права и слобода националних мањина (2002)³⁴⁰ пружа могућност припадницима националних мањина да изаберу националне савете ради остваривања права на локалну самоуправу у области употребе језика и писма, културе, образовања и информисања. У том смислу, Закон о локалној самоуправи истиче да се чланови Савета за међунационалне односе бирају на предлог националних савета, уколико су га изабрали представници националне мањине. Начин рада савета, делокруг, избор чланова и састав уређује се одлуком скупштине јединице локалне самоуправе која се доноси већином од укупног броја одборника. Савет доноси одлуке консензусом свих чланова. Када донесе одлуку, став или предлог, Савет за међунационалне односе обавештава скупштину јединице локалне самоуправе која је дужна да се о свему томе изјасни на првој наредној седници, а најкасније у року од 30 дана. Када скупштина или извршни органи јединице локалне самоуправе доносе одлуке које се тичу националне равноправности, дужни су да предлоге одлука доставе на мишљење савету. Савет за међунационалне односе има право да покрене поступак оцене уставности и законитости одлуке или другог општег акта који доноси јединица локалне самоуправе, пред Уставним судом, уколико сматра да су повређена права припадника српског народа и националних мањина који су представљени у савету. Послови Савета за националне односе подразумевају разматрање питања остваривања, заштите и унапређења националне равноправности у локалној заједници, пре свега на остваривање националних и мањинских права, а не права на локалну самоуправу. Та питања и предлози се упућују скупштинама локалних самоуправа које се о томе изјашњавају.

Мада су савети радна тела, они својим саставом, оствареном сагласношћу и демократичношћу рада могу знатно утицати на позитиван развој међунационалних односа у јединици локалне самоуправе, али у сваком случају нису и не могу постати ефективан орган заштите права на локалну самоуправу јер

³⁴⁰ Закон о заштити права и слобода националних мањина, „Сл. лист СРЈ“, бр. 11/02

се због њих не образују нити за то располажу одговарајућим правним дејствима.³⁴¹

4.4 Закључна разматрања

О настанку локалне самоуправе у Србији може се говорити од још од периода турске владавине у Србији током 18. века па до данашњих дана у 21. веку. У периоду од преко 200 година, локална самоуправа је пролазила кроз различите фазе институционалног развоја да би се основа модерног система локалне самоуправе почела развијати тек крајем 90-тих година 20. века и почетком 21. века. У том временском периоду примећују се снажне централистичке тенденције у начину функционисања локалних самоуправа, које су нарочито биле изражене током 19. и већим делом 20. века, а које су се манифестовале кроз строгу контролу буџета, начина рада, организовања и одлучивања органа који су постојали у локалним самоуправама у Србији.

Како се земља постепено ослобађала од турске владавине, тако су и расле централистичке и апсолутистичке амбиције српских властодржаца који су смењивали на челу династија Карађорђевића и Обреновића. Главну улогу у локалним самоуправама у Србији током 19. века имало је свега неколико људи који су били најпре одани својим претпостављенима, баш као и владарима Србије. О општинама и градовима као облицима и јединицама локалне самоуправе у том временском периоду не може бити речи јер су то били облици децентрације централних власти, иако су имали органе народне самоуправе, који ипак нису имали велика овлашћења нити инструменте да се изборе за неки виши степен аутономије локалних самоуправа. Изузев „златног доба“ у развоју локалне самоуправе који је трајао неколико година крајем 19. века, читав остали период може се означити као период у коме се није дошло до већег развоја и напретка у функционисању локалне самоуправе у Србији. Током прошлог века, Србија је, изузев првих 20-так година, била у саставу Југославије, која је мењала своја

³⁴¹ Милан Влатковић, Братислав Ђокић, Коментар закона о локалној самоуправи, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 315

државна и друштвена уређења, у складу са тим које су политичке снаге биле на челу. Свакако да се то одrazilо и на послове и рад локалних самоуправа у Србији. До почетка Другог светског рата, локалне самоуправе су биле под јаким контролом и надзором виших органа власти, где се није могло говорити о неком значајнијем облику децентрализације. Са стварањем ФНРЈ, а касније и СФРЈ, и онај мали облик аутономије и независности у раду локалних самоуправа практично бива укинута. Уместо скупштина, извршних органа (Већа и председника општине) уводе се Савети и Већа народног (само)управљања, без елемената западне репрезентативне демократије и изборног система. Међутим, током 60-тих и 70-тих година прошлог века долази до развоја комуналног система у коме локалне самоуправе постају основне политичке друштвене заједнице са широким спектром овлашћења али на чијем челу су се налазили нижи чиновници једине политичке партије у Србији, Комунистичке партије. Са распадом СФРЈ и настанком СРЈ, током 90-тих година 20. века, дошло је до усвајања првих савремених законских решења у области локалне самоуправе, која у практичном смислу, нису постигла очекиване резултате. Уместо развоја аутономије локалних самоуправа у правном, фискалном и финансијском смислу, наступио је период снажне конфронтације између централних и локалних власти, строге контроле управљања, рада и њиховог одлучивања.

Тек почетком овог века долази до постепеног постављања „здравих основа“ у систему локалне самоуправе. И данашњи систем је прилично централизован што се нарочито одржава у односу између државе и општина, односно градова. Са спровођењем модернизације и демократизације државе, свакако ће доћи и до промена у функционисању система локалне самоуправе.

5. Аранжмани и облици јавног управљања у локалним самоуправама у Србији (стање и реформе)

5.1 Општи осврт

Аранжмани и облици јавног управљања у локалним самоуправама код нас односе се на моделе организације локалне власти, локалне изборне системе, функционисање и рад општинских (градских) управа, систем е-управе, међусобне релације и односе између општинских (градских) управа са извршним органима локалних власти и органима државне управе. У том погледу важно је сагледати како функционишу сегменти овог управљања, који су проблеми, шта је до сада урађено, а шта може још да се уради како би се више унапредио рад локалних самоуправа у Србији.

5.2 Модел организације власти у локалним самоуправама

Модел организације подразумева природу и врсту органа власти и аранжман који је међу њима успостављен. Саставни део сваког модела је његов начин функционисања, као и основни принципи којих се органи власти придржавају у свом раду.³⁴² Сваки аранжман власти има обавезно представнички орган, а скоро увек постоје и извршни органи. Модел организације власти је специфичан увек према типу односа који се успоставља између ова два органа.³⁴³

Савремена наука и пракса познају три различита модела организације локалне самоуправе: модел градоначелник-веће, комисијски модел и менаџер-веће модел.

Модел градоначелник-веће је веома чест модел који је класичан европски модел организације власти. Он даје извесну предност представничком телу које доноси одлуке којима уређује јавни живот градске заједнице. Градоначелник је такође значајан извршни орган власти и он је најчешће на челу извршног одбора

³⁴² Снежана Ђорђевић, Ренесанса локалне власти-упоредни модели, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја Штамп, Београд, 2002, стр. 73

³⁴³ Снежана Ђорђевић, Организација, нивои власти и надлежности-компаративна искуства, у раду: Београд-демократска метропола, уредници: Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Факултет политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2009, стр. 132

који се по правилу бира из састава представничког тела. На челу је управне службе и одговара за њену ефикасност и квалитет рада. Овај модел је присутан у већини европских земаља. У пракси су присутна два вида овог модела: јака скупштина-слаб градоначелник (изворно настао и данас доминантан у Европи) и јака градоначелник-слаба скупштина (најзаступљенији у САД, али је све присутнији и у локалним заједницама у Европи).³⁴⁴

У Европи је дуго, као једини модел постојао класичан европски модел организације власти централне власти: парламентарни са јаким представничким телом и извршном влашћу која је у мањој или већој мери зависна од представничке (модел скупштина-градоначелник). Са кризом осамдесетих година овај модел је показао бројне слабости, док је амерички модел јаког градоначелника, показао бројне предности. Тај други модел назван градоначелник-веће (скупштина) је почео да се шири и по европским градовима и општинама. Овај модел је, у првом модалитету јаког већа присутан у већини градова Европе (Аустрија, Немачка, Швајцарска, Холандија, Данска, Финска, Норвешка, Шведска, Француска, Италија, Шпанија и Португалија).³⁴⁵

Међутим и модел са јаким градоначелником доживљава своју експанзију. Овај модел представља доминантан начин организације власти америчких градова, али и једног броја европских градова (Немачка, Италија, Велика Британија, Ирска, Словенија, Пољска, Чешка, Словачка, Бугарска, Црна Гора, итд).³⁴⁶ Овим моделом истиче се пре свега градоначелник као најзначајнија фигура у локалној власти и самоуправи јер је непосредно изабран. Његове надлежности су велике али са тиме и расте одговорност за квалитетним обављањем послова. Одговоран је представничком телу (скупштини) за спровођење политике утврђене од стране представничког тела, а истовремено је и на челу градских служби и извршних органа власти.

Комисијски модел организације власти обједињује у једном радном телу (комисији) представничку и извршну власт, а сваки члан комисије је истовремено

³⁴⁴ Stephen David, Paul Cantor, *Dependent City*, Cambridge University Press, 1987.

³⁴⁵ Снежана Ђорђевић, Статут, надлежности и политичка организација градова, у раду: У сусрет новом статусу градова-реалност и потребе, уредници Дејан Миленковић, Душан Дамјановић, ПАЛГО Центар, Београд, 2007, стр.40-42

³⁴⁶ Снежана Ђорђевић, Организација, нивои власти и надлежности-компаративна искуства, у раду: Београд-демократска метропола, уредници: Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Факултет политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2009, стр. 136

и задужен за неку област послова и њихово извршавање. Модел води порекло од француских градова, делимично је заступљен у једном броју европских градова (Осло, Рим, Напуљ, Венеција, Ливерпул, Манчестер, итд) али највећим делом је овај модел заступљен у одређеном броју америчких градова, средње и мале величине.

Веће (скупштина)-менаџер је модел организације локалне власти који је настао у САД и тек од осамдесетих година он показује бројне разноврсне предности и почиње у већој мери да се примењује. Институционално, овај модел се развио из модела градоначелник-веће јер има и градоначелника који је непосредно биран и веће као највише представничко тело у граду. Овај модел је „пресликан“ из стратегијског управљања корпорацијом у бизнису, а менаџер је централна фигура овог модела. Градски менаџер је функционер постављен од стране већа (попут корпорацијског одбора у бизнису) ради ефикасног и успешног управљања све комплекснијим пословима и ради успешног решавања сложених проблема градских агломерација.³⁴⁷ Модел је нашао практичну примену највише у САД-у, Канади, Аустралији, Новом Зеланду, а почео је постепено да се примењује и у Европи, и то се превасходно примењује у управљању великим градовима са циљем побољшања ефикасности у решавању проблема. Менаџер има велика овлашћења и надлежности, дате су му могућности да поставља челне људе у управи града, да бира своје сараднике, а именовани је функционер од стране извршног органа власти (Већа) које може да га смењује и поставља. Лице које обавља функцију менаџера може да формира или расформира разне специјализоване јединице и одељења која му помажу у раду, и за то има правна овлашћења. Веома важан предуслов квалитетног функционисања овог модела јесте постојање добрих сарадничких и професионалних односа у троуглу: градоначелник-веће- менаџер. У предности овог модела убрајају се ефикасност, демократичност и професионалност, а као предуслови истичу се постојање школованих градских менаџера, развијена тржишна економија и висок степен

³⁴⁷ Снежана Ђорђевић, Статут, надлежности и политичка организација градова, у раду: У сусрет новом статусу градова-реалност и потребе, уредници Дејан Миленковић, Душан Дамјановић, ПАЛГО Центар, Београд, 2007, стр. 42

административне и политичке културе запослених у управама, као и грађана који живе у локалној заједници.

5.2.1 Модели организације власти у локалним самоуправама у Србији од 1991-2007. године

У Србији је Законом о територијалној организацији и локалној самоуправи (1991)³⁴⁸ и Законом о локалној самоуправи (1999),³⁴⁹ уведен у неком модификованом облику, модел веће-градоначелник. Модификација тог модела односи се на чињеницу да овим законским решењима није била предвиђена функција градоначелника, већ је као орган извршне власти одређен Извршни одбор и делимичној мери председник Скупштине општине (града). Поред овог тела постојали су још Скупштина општине (града) и председник Скупштине општине (града) и општинска (градска) управа. Принцип поделе власти између ових органа није био јасно дефинисан и одређен на основу постојећих законских решења. Скупштина општине била је представнички орган власти која се бирала на непосредним општим изборима, по систему партијских листа.

Општинска скупштина доноси гласове већином гласова присутних одборника, под условом да седници присуствује већина од укупног броја одборника. Може да организује неограничен број комисија и савета за анализирање и бављење конкретним питањима из своје надлежности. Чланови комисија и савета могу бити и грађани и одборници, али председник сваког од њих мора бити одборник.³⁵⁰

Према законима из 1991. и 1999. године, скупштине општина (градова) су имале од 25-70 одборника, а у граду Београду било је 110 одборника. Када су у питању извршни органи власти, пре свега Извршни одбор, законодавац је у Закону о локалној самоуправи из 1999. године, посветио свега три члана (члан. 89, члан. 90, члан 91) за главно оперативно тело које треба да обавља важне послове за локалну самоуправу. У тим члановима су садржане само надлежности

³⁴⁸ Закон о територијалној организацији и локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 42/91

³⁴⁹ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 49/99

³⁵⁰ Жељко Шивић, Локална власт у Југославији, у раду: Јачање локалне власти, уредник: Мијат Дамјановић, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002, стр. 418

Извршног одбора, састав овог радног тела и одговорност за рад Извршног одбора. То је још један доказ усмерености против развоја локалних самоуправа у Србији које су тада спроводиле владајуће странке на републичком нивоу. Извршни одбор био је колективни извршни орган и чије чланове су бирали одборници скупштине општине, а њихов број је варирао, с тим што није могао да буде мањи од 3 члана. Мандат им је трајао баш као и одборницима (4 године), а послови одбора односили су се на извршавање одлука скупштине, предлагање начина решавања појединих питања о којима одлучује скупштина општине, вршење надзора над радом општинске управе и поништавање или укидање аката општинске управе који нису били у сагласности са законом или статутом.

Председник скупштине општине (града) био је инокосни извршни орган власти кога су бирали одборници скупштине општине већином гласова од укупног броја одборника. Посао председника скупштине био је да председава седницама, сазива их, уређује дневни ред, а био је задужен за реализовање политике и усвојених одлука скупштине општине, баш као и за представљање скупштине, као и општине (правни субјект). Истовремено је и био члан Извршног одбора, а закон је омогућавао да буде и председник Извршног одбора, мада је та могућност ретко коришћена.

Општинска (градска) управа била је организована кроз одељења, а у градовима су постојали секретаријати. Основни посао општинске управе састојао се у примени правних аката које је доносила скупштина, припреми нацрта одлука и других општинских и правних аката. Према ових законским решењима, успостављен је модел формалне подређености извршних органа скупштини, али обзиром на снажан утицај политичких партија на избор одборника скупштине општине, председника скупштине општине и чланова Извршног одбора, то у пракси није било тако. Извршни органи власти су често имали пресудну улогу у доношењу низа одлука и аката.

Слабост овог модела је превелики утицај партијских договора и механизма при избору кадра (што је проблем посебно за места за која стручност треба да буде пресудни критеријум), као и у раду и одлучивању уопште. Начин и модел избора којим се уводи везани мандат у великој мери чини одборнике спутаним и партијским послушницима те тако смањује њихову креативност и(ли) могућност

сарадње у одлучивању. Важна слабост овог модела јесте недовољно укључивање професионалних знања, недовољна конкуренција, непостојање тржишног амбијента и развојног модела стратегијског управљања и планирања, а тиме и недовољна ефикасност у реализацији скупштинских одлука и недостатак флексибилности у раду.³⁵¹

Законом о локалној самоуправи из 2002. године³⁵² уведен је класичан модел градоначелник-веће са „јаким градоначелником“ који се бирао на директним, непосредним изборима. Овај модел заснивао се на јаснијем принципу поделе власти и подразумева да су извршна и законодавна власт јасно подељене. Тадашњи модел је према закону, укључивао и могућност увођења менаџера и архитекте са циљем да се адекватније одговори на све више и израженије потребе грађана.

Као органи општине (града) постојали су: председник општине (градоначелник), скупштине општине и општинско веће. Скупштине општина (градова) имале су скоро исте надлежности у обављању послова као што су имале и на основу законског решења из 1999. године. Са увођењем институције директно бираног градоначелника као основним извршним органом власти развијен је другачији модел у односу на време из 90-тих година. Директан избор градоначелника требао је да охрабри ефикасност и економичност у раду локалних самоуправа, подстакне партиципацију грађана и развије већи степен транспарентности у раду.

У том смислу, у надлежности и послове градоначелника убрајали су се следећи послови: представљање извршне функције, постављање заменика уз сагласност скупштине, предлагање чланова општинског већа и председавања састанцима већа, предлагање начелника општинске (градске) управе, издавање наредби за извршење буџета, постављање и разрешавање општинског менаџера или архитекте.³⁵³

Скупштина општине (града) вршила је усвајање буџета и локалних аката, бирала је општинско веће, постављала је и разрешавала начелника општинске

³⁵¹ Снежана Ђорђевић, Систем локалне самоуправе у Србији и Југославији (1804-2000), у раду: Упоредна искуства локалних самоуправа, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002, стр. 259

³⁵² Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 9/02, 33/04, 135/04, 62/06

³⁵³ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 9/02, члан 41

(градске) управе. Оваква подела власти слична је оној подели која постоји у већини европских земаља. Међутим увођењем института општинског (градског) већа, та подела се прилично закомпликовала, превасходно у погледу надлежности. Веће је имало надлежности у областима предлагања буџета, надгледања послова администрације, помагања у пословима градоначелнику и у координацији између градоначелника и председника скупштине. Градоначелник је имао могућност да предложи чланове општинског већа али скупштина је, према закону, могла да одбије предлог већа и после другог одбијања имала је право да независно од градоначелника изабере његове чланове. Како је дата могућност скупштини да независно и против воље градоначелника бира чланове општинског већа, то је отворило могућност за већу подељеност у погледу обављања послова извршне власти.

Општинска (градска) управа и према овом закону задржала је послове који су се односили на припремање нацрта прописа и других аката које доноси Скупштина, извршавање одлука које доносе Скупштина и председник општине (градоначелник), решавање у управном поступку о правима и дужностима грађана, обављању послова управног надзора, итд.

Подељеношћу општинског већа у погледу обављања послова извршне и представничке власти сачуван је и заштићен утицај политичких партија на избор чланова овог тела и самим тим је створен сложен систем одговорности. Са друге стране, решење је изазвало и фрагментацију извршне власти али је допринело и неефикасности целине система. Међутим, ово законско решење је изазвало и блокаду у функционисању више десетина локалних самоуправа у Србији, пре свега у погледу супремације између градоначелника и скупштине општине (града). Законодавац ипак није предвидео опцију да уколико скупштинска већина буде долазила из једне политичке странке или коалиције, а градоначелник из друге политичке странке, да то може довести до парализе у раду институција, пре свега скупштине, као најважније представничке институције и до увођења привремених мера.

Када је у питању увођење института менаџера и архитекте који су требали да помажу градоначелнику и које је он постављао, пракса у Србији је показала да су ови људи постављани превасходно под утицајем политичких странака, при чему

су постављани људи који немају довољно образовања, искуства и знања у обављању веома значајних послова. Према Закону о локалној самоуправи из 2002. године, општински (градски) менаџер је постављен од стране градоначелника, предлаже пројекте ради подстицања економског развоја, испитује потребе грађана, обезбеђује заштиту околине, подстиче предузетничке иницијативе и јавно-приватне аранжмане, подстиче активности на привлачењу капитала, итд. Поглед на надлежности говори у томе да овај орган нема ниједан од важних критеријума извршне власти јер је према овом закону менаџер био делимично подстрекач економског развоја, а делимично и саветник. У односу на веће-менаџер модел, надлежности и инструменти са којима је располагао институт менаџера су били доста скромни.

Одсуство већег степена политичке културе, снажан утицај политичких партија и неразвијене привредне прилике нису пружила шансу овом моделу да доживи већу и квалитетнију примену у пракси, а самим тим и да се унапреди функционисање локалних заједница у Србији.

5.2.2 Модел организације власти у локалним самоуправама данас

Модел организације локалних власти који постоји данас у Србији проистиче из Устава Републике Србије (2006)³⁵⁴ и Закона о локалној самоуправи (2007).³⁵⁵ Задржан је модел веће-градоначелник али овог пута са „слабим градоначелником“. Устав је одредио да скупштине јединица локалне самоуправе бирају извршне органе власти, а да се избор извршних органа у градовима и граду Београду уређује законским путем. Законом о локалној самоуправи утврђено је да се извршни органи градова и града Београда бирају од стране скупштина градова, а не непосредним путем.

Овим је на доста необичан начин разрешена дилема да ли ће се председници општина и даље бирати на непосредним изборима или не (тај систем је у Србији био на снази мање од четири године: од 2004. до 2008. године). Изабрано решење није необично само по себи јер непосредан избор градоначелника још увек није

³⁵⁴ Устав Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 83/06, 98/06

³⁵⁵ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, 129/07

доминантна форма у земљама развијене демократије. Јесте необично да једна земља која је имала непосредне изборе за председнике општина и градоначелнике прелази на систем избора председника општине у скупштини општине, иако је тренд у Европи управо обрнут. Још је необичније да се начин избора председника општине чврсто дефинише у уставу неке земље. Свака иницијатива да се то промени мораће да се суочи са сложеном процедуром промене Устава. Није велика тајна да је овако решење део политичке погодбе најзначајнијих политичких странака, у којој је преовладала процена да над председницима општина које су изабрале скупштине општине, странке имају много већи степен контроле него над онима који су мандат добили од грађана на непосредним изборима.³⁵⁶ Дакле, негативни ефекти у погледу функционисања општина и градова али и интереси политичких странака, довели су до компромисног решења између најзначајних политичких странака у земљи да се питање избора извршних органа у општинама препусти поново скупштинама општина, овог пута не кроз закон већ кроз Устав Републике Србије. Обзиром да се у Србији налази 150 јединица локалних самоуправа које имају статус општина, а 24 статус града, онда је јасно да је ово решење политичких елита дугорочног карактера.

Закон о локалној самоуправи из 2007. године није претрпео значајније измене у односу на Закон о локалној самоуправи из 2002. године. Данас такође имамо поделу власти између скупштине општина (града) као носиоца представничке функције, и носилаца извршне функције власти (председник општине-градоначелник, општинско (градско) веће). У погледу надлежности и њиховог међусобног односа задржана су скоро иста решења као и у закону из 2002. године.

Најважнији инструменти утицаја председника на општинско веће, поред чињенице да председника и веће бира иста скупштинска већина, јесу то што он сазива и води седнице већа и има овлашћење да обустави примену одлуке општинског већа за коју сматра да није сагласна закону. Осим тога, председник општине је тај који је овлашћен да представља општинско веће. Разрешењем

³⁵⁶ Душан Васиљевић, Нови законски оквир за локалну самоуправу у Србији, у раду: Модели организације локалне самоуправе (Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија), ПАЛГО Центар, Београд, 2008, стр. 187

председника општине престаје мандат не само заменика председника општине, већ и општинског већа.³⁵⁷

Као новина важећим Законом о локалној самоуправи јесте враћање статуса органа локалне самоуправе, општинској (градској) управи. Такође, избор начелника општинске управе је другачији у односу на законско решење из 2002. године. Данас начелника општинске (градске) управе поставља општинско (градско) веће на основу јавног конкурса (што претходним законом није била обавеза), а према претходном ЗЛС из 2002. године, председник општине (градоначелник) је постављао начелника општинске управе, уз сагласност скупштине општине. То је урађено са циљем како би се смањио утицај владајућих политичких странака на избор начелника општинске управе. Међутим, то није спречило политичке странке да постављају себи лојалне начелнике општинске управе јер је то сада у надлежности општинског већа, које је под доминантним утицајем политичких странака. Функција начелника општинске управе није престала да буде политичка јер је у његовој надлежности да распоређује руководиоце организационих јединица у оквиру управе. Мандат начелника општинске управе данас износи 5 година и разликује се од дужине мандата председника општине или одборника скупштине општине, а такво законско решење јесте да се спречи покушај да владајуће странке у општини, одмах по свом избору, поставе себи „лојалног човека“.

У данашњем концепту организације власти локалне самоуправе, изразито је преимућство представничког органа власти (скупштине) у односу на извршне органе (председника општине и веће). То се види по томе да скупштина општине бира председника општине и бира чланове општинског већа, истина на предлог председника општине. На тај начин су од стране политичких странака (пре свега владајућих), кроз скупштину јединица локалних самоуправа стављени „под контролу“ извршни органи власти. Иако постоји начело поделе власти и да се јасно зна који су послови скупштина јединица локалних самоуправа, општинског (градског) већа, општинске (градске) управе и председника општина (градоначелника), њихови међусобни односи и релације нису до краја јасно одређени, баш као и надлежности, што захтева и неке измене и допуне у важећем

³⁵⁷ Душан Васиљевић, цитиран рад

закону о локалној самоуправи. Та решења требало би да допринесу ефикаснијем и бољем функционисању јединица локалних самоуправа у нашој земљи.

5.2.3. Могући правци реформе организације власти у јединицама локалне самоуправе

Реформски правци требало би да се односе како на промене које постоје у оквиру постојећих правно легалистичких форми, тако и према томе шта би могло да се промени уколико би се извршиле одређене уставне и законске измене. Ови други процеси требали би да имају пробни карактер са ограниченим временским периодом (најмање један изборни циклус) како би се видело који су позитивни или негативни аспекти и могућности за даља унапређења.

Две тенденције се директно рефлектују на процес реформе локалне самоуправе: 1) политичка воља владајућих на централном нивоу још увек је кључна у односу према „локалу“, као и према реформи, па ни данас нема јединственог става међу политичким актерима у ком правцу реформа треба да се креће, нити шта она подразумева, а решења у усвојеним законима често „варирају“ од дневно политичких потреба; 2) правно легалистички правац реформе након промена 2000. године, иако је био нужан и неопходан, био је доминантан, те се у будућности акценат мора ставити на друге стратешке правце, као што су експериментално-пројектни, компензативно-парципативни и нови јавни менаџмент (мада је овај последњи, захваљујући предузетничком духу, заживео у једном броју општина и градова у Србији).³⁵⁸

Када је у питању избор градоначелника, то питање није везано само за посредан или непосредан његов избор, већ и за одговарајући модел организације локалне власти. Према Уставу и Закону о локалној самоуправи, првог човека општине и града бира скупштина општине (града). Устав је као могућност оставио да се законским путем уреди како ће се бирати градоначелници 23 града и града Београда. Полазећи од лоших искустава која су се догодила у блокади

³⁵⁸ Дејан Миленковић, Поједини проблеми и даљи ток правно-легалистичке стратегије реформе локалне самоуправе у Србији, у раду: ПОЛИС (часопис за јавну политику), Стална конференција градова и општина, Савез градова и општина Србије, Центар за јавну и локалну управу-ПАЛГО Центар, Београд, 2012, стр. 16

функционисања локалних самоуправа (27 општина и градова), али и због партијских интереса уведен је посредан избор председника општина (градоначелника) у све јединице локалне самоуправе. Иако су званично напустиле модел „директно“ бираног градоначелника, политичке странке нису напустиле да истичу кандидате за та места, још и током избора 2008. године, а такође исти сценарио се може очекивати и за наредне изборе током 2012. године. Та појава је била карактеристична за већину градова, па и општина у Србији.

Одређени политички програм, идеје и решења се на најбољи начин персонализују путем непосредних избора. Грађанима је далеко лакше да разумеју политичке процесе, институције и односе уколико имају име и презиме човека коме се обраћају за решавање појединих проблема, а то је свакако председник општине или градоначелник. Веома често се рад целе локалне самоуправе оцењује кроз рад „првог човека“ града јер се од њега захтевају одређене особине како би се унапредио живот једне локалне заједнице (образовање, искуство у раду, енергичност, ефикасност, оштроумност, одлучност, промишљеност, брзина, итд), али и углед који има у локалној средини, пријатељства и познанства са становништвом. Управо због тих разлога непосредан избор градоначелника се намеће као решење и такве личности се не могу наметнути бирачима кроз посредан избор путем скупштинске већине.

Међутим, у оваквим законским решењима тешко да би институт градоначелника могао да функционише чак и када би се законским путем уредио његов непосредан избор, што је потврђено и са искуством у блокади рада локалних самоуправа. У том смислу треба бити опрезан јер бојазан да се понови исти „сценарио“ са блокадама свакако постоји уколико се не измене међусобни односи и релације између представничке и извршне власти, путем закона.

Устав је олакшао да се законом уреди питање избора градоначелника и онда би се простим изменама и допунама Закона о локалној самоуправи и Закона о главном граду могло ово питање решити тако да се избор врши непосредним путем. За непосредан избор у општинама је потребна промена Устава и за шта је потребно да за промену гласају народни посланици. Према Уставу Републике Србије, иницијативу за промену устава могу да поднесу најмање једна трећина народних посланика, председник Републике, Влада и најмање 150.000 бирача. О

промени Устава, у овом случају посредног избора председника општина, одлучивала би Народна скупштина Републике Србије и то гласањем за промену од стране најмање две трећина народних посланика.³⁵⁹

Када се погледају политички програми парламентарних странака, онда се овом питању није придавала велика пажња. Осим странке Уједињени региони Србије, која се и званично залаже за непосредан избор председника општина и градоначелника кроз предлог Закона о изборима председника општина и градоначелника, остале парламентарне странке се по овом питању неизјашњавају, нити путем званичних докумената, а ни путем медија.³⁶⁰ Разлози су за тако нешто су партијске процене и интереси да ли баш њихов кандидат може да освоји власт, на подршку чијих бирача може да се рачуна у другом кругу, која је „цена“ подршке у смислу одређених уступака и привилегија и да ли је остварљива, итд. Све то прави одређени „зид ћутања“ код парламентарних партија по овом питању, што је условљено и резултатима истраживања јавног мњења и осталим политичким калкулацијама. Из наведеног, може се закључити да је већина странака за одржање „статуса quo“ у погледу избора председника општина (градоначелника), иако оне предлажу кандидате за градоначелнике у изборним циклусима, које, пак, бирају скупштине општине (градова). Овом питању се приступа ипак из угла интереса странака, а не грађана, што је свакако лоша чињеница.

Непосредан избор градоначелника би требао да садржи одређене карактеристике и услове. Наиме, могли би да се одреде оштрији услови кандидовања (најмање од 3-5% потписа укупног броја бирача), а валидност избора би давао високи праг излазности (40%-50%) уписаних бирача. Мандат би у том случају могао да добије онај кандидат који би освојио већину гласова, а уколико се то не би догодило, онда би двојица кандидата са највише освојених гласова ишла у други круг избора, а победник би био одређен релативном већином. У другом кругу избора би свакако требало одредити неки одређени праг излазности како на крају не би испало да је градоначелник изабран уз подршку 1/6 или 1/7 укупног бирачког тела, као што је био случај у појединим општинама и градовима у Србији. Такође, и код опозива би се могао орочити рок за

³⁵⁹ Устав Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 83/06, члан 203

³⁶⁰ Видети, Предлог Закона о изборима председника општине и градоначелника, www.urs.rs

прикупљање потписа (15-20 дана), уз најмање од 10% уписаних бирача. Тако би се делимично отежала могућност опозивања челних људи али би и даље остала реално изводљива у пракси.

Суштински, избор „директног градоначелника“ би значио проширивање његових постојећих надлежности и јачање положаја извршне власти. Градоначелник би требао да поставља и смењује челне људе извршне власти, пре свега чланове Градског већа. Сам законски положај Градског већа није најсрећније дефинисан и унео је приличне компликације у односима између представничке и извршне власти. Ово радно тело је, у практичном смислу, постало део „партијског плена“ владајуће већине у свим јединицама локалне самоуправе и служи превасходно за удомљавање партијских кадрова. Важећи Закон о локалној самоуправи (2007)³⁶¹ није дефинисао критеријуме који би морали да постоје за избор чланова Већа у погледу образовања и радног искуства. Управо одсуство ових критеријума за избор Већа омогућило је политичким странкама потпуну слободу које функционере или чланове желе да предложе у састав Већа (на пример: члан Градског већа града Ужица задужен за саобраћај је возач по струци са III степеном стручне спреме). То наравно, није изузетак ни када су друге општине и градови у питању.

Највећи проблем у функционисању Општинског (Градског) већа јесте то да се разматрањима, усвајањима извештаја, предлозима промена, програмима и стратегијама, приступа без темељне расправе и одлучује се „брзим дизањем руку“. Седнице Већа, се генерално гледано, одржавају без расправа, кратко трају, што говори о томе да се питањима која су у надлежности Већа приступа површно и недовољно стручно. Према Закону, председник општине (градоначелник) председава седницама Већа. На седницама се ретко догађа да дође до „различитих мишљења“ између чланова Већа и градоначелника. Наравно да је пожељно да буде добра сарадња између ових органа извршне власти, али уколико Веће ретко када има другачије мишљење о било којој тачки у односу на градоначелника, онда се не може говорити о сарадњи већ о „подређеном“ положају Већа у односу на председника општине (градоначелника). Овако нешто није добро јер само кроз различита мишљења и расправе може да се нађе најбоље решење по било којем

³⁶¹ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07

питању. Ако Веће ради брзо, то не значи да ради и ефикасно и ефективно у интересу грађана локалне заједнице. Положај Већа, у практичном смислу, своди се на неко саветодавно тело „без права гласа“.

Из наведених разлога потребно је мењати статус овог радног тела и дати могућност градоначелнику да поставља и смењује чланове Већа који би били део његовог „тима“. Међутим, да би се на неки начин спречила „самовоља“ градоначелника у избору чланова Већа, могло би да се законским путем дефинишу сви послови Већа у секторима јавних политика који су у надлежности локалних самоуправа и одреде критеријуми за избор чланова у погледу образовања и радног искуства. На тај начин ће се, у одређеној мери, спречити да се бирају нестручни људи у овом извршном органу власти, а кроз јасно одређивање сектора јавних политика одредио би се и потребан број чланова Већа и њихова задужења. Уколико би се то десило, престала би да постоји потреба за помоћницима председника општине (градоначелник), којих их према ЗЛС у општинама може да буде до 3, а у градовима до 5, што би утицало и на уштеде у буџету јединица локалне самоуправе и спречило би претерано гомилање функционера у општинској управи. Главни послови градоначелника, његовог заменика, и Већа, треба да буду усмерени ка подстицању локално-економског развоја (предузетништво, трговина, туризам), креирању буџета, финансијском менаџменту, управљању пројектима, као и у побољшању квалитета јавних услуга у сарадњи са Јавним и Јавно-комуналним предузећима и стручним службама у оквиру градске (општинске) управе (пољопривреда, култура, спорт, образовање, здравствена и социјална заштита, заштита животне средине, саобраћај и инфраструктура, омладинска политика).

Још један важан аспект јачања извршне власти (градоначелника) огледа се у самосталности постављања начелника општинске управе (шефа администрације) и управљању администрацијом и управом у целини. У Србији се инсистира да начелник управе мора да буде правник чији се послови односе преваходно на извршавање закона и реализацију одлука. Чини се да то представља остатак старог, социјалистичког система у коме су држава и администрација реализовале власт над грађанима, стављајући их у подређену и зависну позицију, а персонификација реализације тих активности огледала се управо кроз институт

начелника општинске управе. Данас се у савременом свету не остварује власт над грађанима и не спроводе само одлуке и прописи већ се пружају јавне услуге кроз јавне службе. Код нас се још увек на ову функцију гледа из перспективе „спровођења слова закона“. У модерним системима, шеф администрације би требало да влада одређеним вештинама модерног управљања (менаџеризма).

Према важећој законској регулативи, Веће бира и поставља начелника управе. Уколико би Веће постало „градоначелников тим“, онда би градоначелник требао да поставља и смењује начелника управе. Поред постојећих послова (управљање општинском управом, постављање шефова секретаријата, одељења, служби, суспендовање запослених, управљање, организација и координирање рада секретаријата, одељења и служби; одговорност за рад), начелник општинске (градске) управе би могао да помаже градоначелнику у погледу финансијског и пројектног менаџмента. Због тога је важно да се промени законска регулатива која захтева да се за ову функцију бира неко ко има само правни факултет, већ да то може да буде лице и са неким другим факултетима (економски, организационе науке, итд) које има доста година радног искуства и знања из области финансија, управљања и менаџмента. Извештаје о раду целе администрације подносио би начелник општинске управе и градоначелнику (сваког месеца) и скупштини (приликом сваког заседања), који би на тај начин имали увид у рад администрације, а начелник општинске (градске) управе би, уз подршку и сагласност градоначелника, предлагао мере и инструменте за побољшање рада администрације у управи.

Дакле, надлежности Већа и градоначелника у погледу буџета морале би да остану исте (да дају предлог буџета и наредбу за извршење буџета), а послови контроле буџета треба да остану део послова скупштине општине (града) јер се на тај одржава „механизам контролисања“ трошења буџетских средстава. Како би се додатно ојачала „контролна“ улога скупштине, као могуће решење могла би се одредити обавеза тромесечног подношења извештаја и обавештавања о раду градоначелника и његовог тима (Градског већа) скупштини општине (града), која би разматрала извештаје о раду, давала сугестије, примедбе и предлоге како да се унапреди функционисање извршних органа власти. Такав механизам би се успоставио са циљем да се развијају принципи сарадње и бољег рада свих органа

управе. Улога скупштине би била да врши проверу спровођења утврђене политике, као да и предлаже начине како да градоначелник и његов тим у практичном смислу побољшају извршавање послова локалне самоуправе.

Кроз овакав модел постиже (градоначелник-скупштина) се јаснија подела власти, прецизније се дефинишу надлежности и одговорности свих органа и пружа шанса извршним органима власти (градоначелнику и Већу) да оперативније делују са циљем да се побољша свеобухватнији развој локалне заједнице, да се ефикасније и ефективније решавају проблеми грађана и пружају квалитетније јавне услуге.

Као што је напоменуто, једини орган јединица локалне самоуправе који је Уставом загарантован јесте Скупштина општине (града). Када се погледа кроз историјску призму развоја локалне самоуправе код нас онда се може видети да је скупштина као орган присутна скоро од самог постојања и развоја српске државе, како на централном, тако и у некој форми и на локалном нивоу. У самој политичкој култури српског народа је дубоко укорењено схватање да је скупштина један од стубова развоја парламентарне демократије и да народ врши и обавља власт преко легитимно изабраних представника. Чини се да је Устав у том смислу добро предвидео да је скупштина практично основни орган рада и функционисања узимајући у обзир и историјске околности и традицију нашег народа, али и искуства развијених земаља света. Оно што је свакако подложно промени јесте питање броја одборника у јединицама локалне самоуправе. Закон о локалној самоуправи у том погледу није направио јаснију разлику колико је одборника потребно обзиром на број становника који живи у једној локалној самоуправи. Гледајући са аспекта ефикаснијег и бољем обављања послова, чини се нелогичним да, на пример, општина Црна Трава (1.663 становника) и Пирот (57.928) имају могућност, према Закону о локалној самоуправи, да имају исти број одборника (19-75). У том погледу, као једно од решења јесте ограничавање броја одборника (од 11 до 25) у оним јединицама локалне самоуправе у којима број становника не прелази више од 10.000 становника, а у оним које имају од 10.000 па надаље тај број би могао да буде (25-45). Са друге стране, чини се и непотребним да број одборника у градовима може да буде 90, а у граду Београду чак и 110 одборника. Тај број би свакако требало смањити тако да би максималан

број одборника у градовима могао да буде до 55, а у граду Београду 75. На тај начин би се утицало и на смањивање фрагментације локалних изборних система, мањи број странака би прелазило изборни цензус, што би свакако утицало на то да се лакше реализују послови и обављају задаци из надлежности скупштина јединица локалне самоуправе. Поред тога, објективно би се смањило трошак из буџета како за сама заседања, тако и за дневнице одборника и радна тела скупштина.

Устав је оставио слободу који извршни органи могу да постоје у јединицама локалне самоуправе. Обзиром на значајну разноликост општина и градова у Србији према броју становника и површини, чини се да би једно од решења за мале општине (то би код нас биле оне које имају до 10.000 становника) било увођење комисијског модела организације локалне власти. Наиме, иако је модел заступљен у одређеном броју великих европских градова, ипак је своју пуну практичну примену доживео у малим и средњим америчким градовима. Дакле, комисијски модел предвиђа да сваки члан комисије буде задужен за један сектор јавне политике, при чему их бира Скупштина општине на предлог одборничке већине. За сваки сектор јавне политике важно је да се пропише одговарајуће радно искуство и образовање. Преведено на наше услове и прилике, та комисија би представљала Општинско веће које има свог председника који се бира из редова истих. Дакле, законом би требало прописати да се овај модел уводи за јединице локалне самоуправе до тог броја становника јер искуства из најразвијеније земље света говоре у прилог томе да овај модел треба да добије шансу да покаже и своје особености и доприносе и код нас. Свакако да би тако нешто требало ограничити макар на период од 4 године да би се видело како ће се то рефлектовати и кроз праксу.

Обзиром на досадашња искуства у погледу модела и организације локалне власти, чини се да је модел јаког председника општине у оним општинама које имају преко 10.000 становника (уз предложене измене односа и релација између председника, већа, управе и скупштине) вероватно и решење које заслужује да добију уставни и законски оквир како би се даље подстакло свеобухватни развој локалних заједница. Због тога се морају променити и Устав и Закон о локалној самоуправи како би се овај модел могао увести и применити. Дакле, потребно је

да председника општине бирају грађани на непосредним изборима, да може да именује чланове свог тима (нема потребе да постоји Општинско веће) у складу са критеријумима и образовањем које се пре свега односи на пројектни менаџмент, буџетско руковођење, процесе јавних набавки, локално-економски развој и остале секторске јавне политике.

Иако је сада на снази избор градоначелника посредним путем (градоначелник-веће), чини се да би овај модел требало променити и пружити „шансу“ моделу скупштина-менаџер да добије своју пуну афирмацију и у нашим градовима (у неком модификованом облику). Обзиром на све значајније тенденције и утицај новог јавног менаџмента на функционисање и унапређивање рада и система локалне самоуправе, менаџер би требало да буде личност која уз градоначелника има главну улогу у руковођењу и управљању градом. Законски би морали да се прецизирају строги услови за избор ове личности у смислу образовања, вештина управљања и радног искуства, да му се дају велика овлашћења која подразумевају да може да именује и поставља, уз сагласност градоначелника, чланове Градског већа, али да га бира Скупштина, а не да буде изабран путем конкурса. У суштини то би значило да се равнотежа моћи, одговорности и обављања извршних послова равномерноје распоређује између градоначелника, менаџера, Већа и скупштине. Управљање градовима као великим корпорацијским системима и компанијама несумњиво је показало добре ефекте практично на свим развијеним континентима на свету.

За успостављање ових модела потребне су и уставне и законске промене. У складу са савременим тенденцијама и процесима, управљање, а не само круто спровођење одлука и решења мора да добије и свој правни основ кроз нова уставна и законска решења како би се омогућило општинама и градовима да се брже, ефикасније и ефективније развијају. Сва три модела заслужују шансу јер су досадашња решења показала бројне недостатке и изазвале озбиљне проблеме. То сигурно не значи да их и овде неће бити, али уколико се тежи даљем осавремењивању рада онда би то значило да се оваква експериментисања морају продубљивати и настављати како би се могла у неком догледном временском периоду пронаћи најбоља системска решења.

5.3 Локални изборни систем

Какав је изборни систем у једној земљи на нивоу локалних самоуправа, то се одражава и на формирање одређеног модела организације локалне власти. Проналажење одговарајућег локалног изборног модела може да утиче да се дође до адекватног модела организације власти у јединицама локалне самоуправе у Србији.

Локални избори су врста изборног процеса којим се бирају представнички органи у јединицама локалне самоуправе. Разликују се од парламентарних и председничких избора према структурним, процесним и садржајним обележјима, али и по политичком утицају и важности. Различите врсте и нивои локалних избора условљени су државним уређењем. У федералним, регионалним и уопште децентрализованим државама разликују се регионални, односно избори у федералним јединицама и локални избори, а у унитарним и централизованим државама избори за централне органе власти и локални избори.³⁶² Одабир изборног система има велике рефлексije и на функционисање демократских процеса у земљи, пре свега на стабилност институција.

Ретки су примери конституисања изборних система за које се може тврдити да су резултат пажљивог уређивања на основу историјских, етничких, политичких, културолошких, техничких и других критеријума. Чешћи су примери да се изборни систем бира из два основна разлога. Прво, зато што политички актери немају довољно информација и знања о консеквенцама појединих типова изборног система па посежу за „политичком трансплантацијом“ неког изборног модела који се користи као узор. Друго, зато што изборни актери своја знања користе за промоцију оног изборног система који увећава њихове шансе у изборној утакмици, проглашавајући га за „савршени“, „најбољи“, „најдемократичнији“.

И један и други приступ није стимулативан за консолидацију демократских установа. Али тежња да се пројектованим изборним системом оствари политичка

³⁶² Vincent Hoffmann- Martinot, Local elections in Europe, Institut de Ciencies Politiques i Sociales, Barcelona, 1994, стр. 105

предност у односу на политичке ривале увек је доминантан фактор у обликовању изборног система-често и пресудан.³⁶³

Локални избори су, хијерархијски посматрано, најнижи тип избора. Број врста и значај локалних избора разликују се од државе до државе. У свим савременим демократијама локални су избори подређени националним. Хијерархијска подређеност огледа се и у слабијој политичкој партиципацији, већој волатилности и бољим шансама нових и мањих политичких партија да остваре изборни успех. При томе се стално мора имати у виду да се локалне заједнице међусобно разликују по величини, идентитету, социјалној структури, миграцијама, овлашћењима, итд. Хијерархијска подређеност локалних избора огледа се и у актерима који суделују у изборима. По правилу, у локалним изборима учествује мањи број актера и њихова природа је другачија. Ради се о регионалним партијама, о експозитурама странака које делују на националном нивоу или једноставно о групама грађана-групама бирача.³⁶⁴

Постоје два основна становишта о утицају и интеракцији локалних и националних избора. Прво становиште полази од тога да су локални избори само рефлексија националних избора и да бирачи нису у стању да се јасно диференцирају на локалним и националним изборима. Кроз ово становиште провејава мишљење да локалне политике и локални проблеми немају никакав значај приликом одлучивања бирача и да они на тај начин изражавају подршку или неповерење својим националним владама.

Друго супротно становиште говори о „предоминантно-нестраначкој“ природи локалних избора, као њиховом главном карактеристиком. Локални избори се сматрају посебним политичким процесима у којима се бирачи не понашају искључиво на основу страначке идентификације. Оваква становишта сматрају да је понашање бирача на локалним изборима условљено проблемским оријентацијама и преференцијама кандидата од стране бирача-бирачи гласају за оне кандидате за које процењују да су најспособнији да реше конкретне проблеме

³⁶³ Зоран Лучић, Милан Јовановић, Зоран Стоиљковић, Ђорђе Вуковић, Препоруке за измену изборног законодавства у Србији, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2009, стр. 5

³⁶⁴ Мирјана Касаповић, Локално изборно право у Хрватској у компаративној перспективи, у раду: Локална политика у Хрватској, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2004, стр. 61

у локалној заједници. Једноставније речено, бирачи вреднују изборне актере на основу њихових ставова према конкретних питањима јавних политика, а не крупних друштвених тема. Зато у локалним изборима доминирају питања путева, водовода, канализација, одржавања јавних површина, обданишта и сл, а не теме од националног значаја.³⁶⁵

Ова два различита становишта имају доста заједничких карактеристика јер локални избори нису неутрални у односу на националну политику и актере који је спроводе, али са друге стране не представљају ни „пресликавање“ националне политике на локалном нивоу. Какав је однос ових становишта зависи од карактеристика државног уређења, нивоа децентрализације, развијености политичке културе, карактеристика партијског система, традиције, итд. Пракса и наука бележе различите модалитете већинских и пропорционалних локалних изборних система, баш као и разноврне мешовите моделе истих.

5.3.1 Локални изборни системи у Европи и свету

У земљама Европе преовлађују различити изборни модели, како између самим државама, тако и у погледу хармонизације националних, регионалних и локалних избора.

Тако, на пример, када су у питању избори за представничка тела (скупштине) у Белгији на националном нивоу постоје пропорционални избори са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем, а тако је исто и на локалном нивоу. У Ирској такође постоји хармонизација између националних и локалних избора (појединачно преносиво гласање са надметањем појединачних кандидата у малим вишемандатним јединицама и расподелом мандата према модификованој Друповој квоти у првом и с поступком преношења гласова у другом поступку). Хармонизован модел избора на националном и локалном нивоу има и Македонија, у којој се народни посланици али и одборници скупштина општина бирају по пропорционалном систему у вишемандатним јединицама са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом. Румунија и Бугарска

³⁶⁵ Howard Hamilton, *The Municipal Voter: Voting and Nonvoting in City Elections*, *American Political Science Review*, 1971, (45) 4: 1135-1140

на националном нивоу спроводе изборе по пропорционалном изборном систему у вишемандатним јединицама са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом, док се на локалном нивоу спроводе пропорционални избори са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом. Исти модел избора имају и Аустрија, Шведска и Естонија (пропорционални избори у вишемандатним јединицама са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем- национални ниво; пропорционални избори са затвореним неблокираним листама и преференцијалним гласањем-локални ниво).³⁶⁶

У Холандији је такође заступљен пропорционални изборни систем са одређеним разликама на националном и локалном нивоу (чисти пропорционални избори на националном нивоу у једној изборној јединици с надметањем изборних листа; на локалном нивоу су заступљени чисти пропорционални избори с надметањем изборних листа у једном административном изборном кругу). У Норвешкој се на националном нивоу избори одржавају по пропорционалном систему у вишемандатним изборним јединицама са затвореним блокираним листама и гласањем једним гласом, док се на локалном нивоу избори одржавају по пропорционалном изборном систему, са преференцијалним гласањем и панаширањем.

У Италији се на локалним изборима (за општине, провинције и регионе) најчешће примењује пропорционални партијски систем са више изборних јединица, са модификацијом Донтовог модела.³⁶⁷ У појединим провинцијама се примењује и модел избора релативном већином. На националном нивоу заступљен је компензациони систем избора с појединачним и листовним надметањем и гласањем са два гласа.

Велика Британија је важила за пример хармонизованог изборног система. Међутим, у последње време она се може користити као пример дехармонизације изборног права-у Северној Ирској примењује се систем појединачног преносивог гласа; новоконституисани парламенти Шкотске и Велса бирају се по сегментираним изборним моделу, а посланици за Европски парламент по

³⁶⁶ Мирјана Касаповић, цитиран рад, стр. 71-73

³⁶⁷ Снежана Ђорђевић, Ренесанса локалне власти-упоредни модели, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја Штамп, Београд, 2002, стр. 106

пропорционалном изборном моделу.³⁶⁸ На националном нивоу се избори одржавају по моделу релативне већине, а на локалном исто тако плус модел преносивог гласања.

У Немачкој је доста сложенији систем избора који је у складу са њиховом традицијом. Тако се на националном нивоу одржавају персонализовани пропорционални избори са гласањем са два гласа и пропорционалним принципом одлучивања у складу са Хернимајеровом методом. Локални избори се одржавају по различитим модалитетима.

Први облик су пропорционални избори и разне политичке партије утврђују и подносе своје листе кандидата. Ако се деси да је само једна листа валидна, или није ниједна, иде се на већинске изборе.³⁶⁹ Већински избори се спроводе по дистриктима као изборним јединицама са пропорционалним уједначавањем који су двостепени, мешовити модел. У Немачкој постоји и модел локалних избора заснован на пропорционалном систему са отвореним листама са кумулирањем и панаширањем (гласачи могу да дају гласове само једном кандидату или те гласове могу расподелити на више кандидата, а у ту сврху гласачи имају макар по три гласа; поред тога је гласачима дозвољено и да упишу име неког кандидата уколико желе да за њега гласају).

У Француској је заступљен двокружни већински систем, како на националном, тако и на локалном нивоу, с тим што су на локалном нивоу заступљени и различити модалитети (двокружни већински избори са надметањем затворених листа и бонусним мандатима, као и надметање са отвореним листама и панаширањем). Шпанија на националном нивоу спроводи изборе по пропорционалном систему у вишемандатним изборним јединицама са затвореним листама и гласањем једним гласом, а на локалном нивоу има другачије модалитете изборног система (пропорционални избори са затвореним листама и гласањем једним гласом; избори релативном већином са отвореним листама и ограниченим гласањем).

³⁶⁸ Милан Јовановић, Изборни систем локалне самоуправе у Србији-модели за реформу изборног права, у раду: Београд-демократска метропола, уредници: Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Факултет политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2009, стр. 182

³⁶⁹ *Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Grossstadt* (Hrsg) Oscar Gabriel, Frank Brettschneider und Angelika Vetter, Westdeutscher Verlag, 1997.

Као пример диференцираног изборног права истичу се Немачка, Шпанија и Француска. Немачка, иначе са развијеном традицијом локалне самоуправе, али и под дејством федералне структуре, изборни систем за органе локалне самоуправе препушта законодавству савезних покрајина. Постоји преко десет различитих изборних модела, примењују се пропорционални и већински изборни системи, отворене и затворене изборне листе, гласање путем кумулирања и панаширања, са и без изборног прага, итд. Француска практикује различите изборне системе у локалним изборима, у зависности од величине јединице локалне самоуправе. Већа департмана бирају се по двокружном већинском систему, а општине које имају више од 3.500 становника, чланове представничким тела бирају двокружним већинским изборима, са затвореним листама. Изборна листа која у првом кругу добије више од половине гласова бирача аутоматски осваја половину места у представничком телу, а друга половина расподељује се Донтовим поступком, изборним листама које су прешле 5% изборни праг, а у том поступку учествује и странка која је већ добила половину места. У општинама са мање од 3.500 становника примењује се већински изборни систем, такође са изборним листама које омогућају панаширање.³⁷⁰

У Сједињеним Америчким државама постоји изузетно велика разноликост изборних система од државе до државе, као и разноврсност модела па тиме и органа власти. Модели избора варирају и присутни су већински, пропорционални и све присутнији мешовити. Занимљиво је да највећи број локалних власти (преко $\frac{3}{4}$) нема партијске изборе, а и када постоје партије оне често немају посебно велики утицај.³⁷¹ У Аустралији и на Новом Зеланду, када су у питању локални избори, углавном су заступљени пропорционални избори, са умерено јаким партијама, са више изборних јединица.

Што се тиче модела избора за градоначелника, искуства развијених земаља Европе и света су разноврсна. Тако се у Француској градоначелници бирају посредним путем (од стране представничког тела) апсолутном већином одборника у првом и другом кругу, а релативном већином у трећем. Мандат градоначелника

³⁷⁰ Report By the Steering Committee on the Local and Regional Democracy, Electoral Systems and Voting Procedures at the Local Level, Bruxelles, Council of Europe Publ, 1998, стр.12-32

³⁷¹ Jeffrey M. Elliot, Sheikh R. ALI, The State and Local Government Political Dictionary, ABC Clio, Santa Barbara, California, Oxford, England, 1988.

траје 6 година. У Естонији се избор градоначелника врши посредним путем (мандат му траје 3 године) апсолутном већином одборника. У Ирској се такође избор спроводи посредним путем апсолутном већином у првом кругу и системом елиминације најлошијих кандидата, а мандат траје годину дана. У Норвешкој се градоначелници бирају посредним путем, а морају да добију апсолутну већину одборника у првом кругу и релативну већину у другом кругу (време трајања мандата 4 године). Занимљиви су примери Холандије и Белгије, у којима се градоначелници бирају посредним путем, али значајну улогу имају и монарси и влада. Наиме, у Холандији градоначелнике општина и градова до 50.000 именује монарх, а у онима у којима живи више од 50.000 људи, Влада Краљевине Холандије, на предлог министра унутрашњих послова. У Белгији, избор градоначелника потврђује монарх (мандати им трају по 6 година). У Шпанији је такође заступљен модел посредним путем (са апсолутном и релативном већином, систем *open council*), са дужином мандата од 4 године.

Италија је претходник покрету који се раширио дуж Европе у корист непосредног избора градоначелника.³⁷² У општинама са преко 15.000 становника спроводи се непосредан избор за градоначелника апсолутном већином, а мандат им траје 4 године. У Немачкој, Румунији и Словенији избори за градоначелника спровode се непосредним путем, апсолутном већином, а дужина мандата износи им 4 године у Румунији и Словенији, а у Немачкој траје 5-9 година. У Словачкој и Турској је за избор градоначелника непосредним путем потребна релативна већина, са дужином мандата од 4, односно 5 година. Хрватска и Албанија имају исти модел избора за градоначелника (непосредни избори са апсолутном већином у првом кругу, а у другом кругу се врши избор градоначелника између два кандидата са највише гласова). На Новом Зеланду и у Аустралији углавном имају директно биране градоначелнике, што зависи од уређења држава (Аустралија). У САД-у, са дугорочном традицијом постоји непосредан избор градоначелника, а од 80-тих година и у Великој Британији.

Као што се из приложених модела може видети, различита решења се примењују у моделима избора скупштина и градоначелника у земљама света, што

³⁷² Magnier Anick, Is the Strong Italian Mayor always strong? Conference on "The Political Executive in Local Government", Odense, 2003, стр. 1

је условљено са различитом националном и политичком културом, традицијом, проценама политичких елита, итд. Укупно гледано, када је у питању избор чланова представничког тела, у земљама Европе и света више је заступљен пропорционални изборни систем са различитим модалитетима, а заступљености директног или посредног избора градоначелника су, генерално гледано, подједнако заступљена у земљама Европе и света.

Ова проблематика у погледу директно или посредног избора градоначелника је чест предмет интересовања Конгреса локалних и регионалних власти, управо због све чешће примене модела директног избора градоначелника. У складу са том тенденцијом, Конгрес локалних и регионалних власти донео је Препоруку бр. 151 током маја 2004. године, о предностима и недостацима непосредно изабраних представника извршне власти.

Аргументе у прилог непосредног избора градоначелника, Препорука бр. 151 групише у четири поља: већа легитимност, већа идентификација, већа одговорност и боље управљање и већа стабилност. Већа легитимност постиже се избором од стране грађана, а не уске групе већника; омогућавањем избора између страначких и независних кандидата; осигуравањем јасније поделе власти; омогућавањем градоначелнику да делује независно од страначких притисака и притисака већника локалног парламента, и јачањем независне позиције скупштине, односно њене контролне функције. Већа идентификација постиже се јачањем корена локалне демократије; повећавањем нивоа свести становништва о концепту локалне самоуправе и идентификације са општином; помагањем градоначелнику да буде симбол онога што грађани желе; једноставним, лако проводљивим и јефтиним начином избора. Већа одговорност непосредно изабраног градоначелника огледа се у већем укључивању грађана у управљање локалним пословима; охрабривању политичког вођства да отвореније и непосредније укључује грађане у расправу о јавним политикама; излагању градоначелника суду јавности и медијима помаже непосреднији и ефикаснији одговор на локалне проблеме. Боље управљање и већа стабилност у систему непосредно бираног градоначелника постиже се јасном поделом власти; ефикаснијим усмеравањем и кохезијом; брзином административних процедура и

одлучивања; минималним ризиком политичке конфронтације која би могла бити сметња управљању.³⁷³

Према истој Препоруци 151, постоје и 4 поља зашто није добар модел непосредног избора градоначелника: политички застоји, јачање популизма, слабљење утицаја странака и претерана концентрација моћи у рукама једне личности. Као главни ризик политичког застоја наводи се могући политички сукоб између градоначелника и скупштине општине (града) у погледу важним питања (буџета), што може да изазове неефикасност и блокаду управљања, а касније и нестабилност читавог система. Ризик од популизма може да се испоји кроз добијање подршке оним кандидатима који су добро медијски сналажљиви и профилисани (познате личности) али које нису довољно способне да квалитетно управљају градом. Концентрација политичке моћи у рукама градоначелника може да доведе до слабљења улоге скупштине, поларизације у одлучивању, слабљења страначког система. Могући разлог одустајања од овог модела наводи се и стављање у први план једне личности, што може да ослаби позицију политичких странака и да локалне изборе учини мање политичким.

5.3.2 Локални изборни системи у Србији од 1992-2008. године

Први локални избори од увођења вишестраначког система одржани су 1992. године, по већинском изборном систему, са апсолутном већином у првом кругу избора и релативном већином у другом кругу. Истовремено, на националном нивоу био је заступљен пропорционални изборни систем, са 9 изборних јединица и изборним „прагом“ од 5%. На локалном нивоу био је заступљен двокружни већински систем са изборним прагом од 50% у првом кругу избора. Уколико ниједан од кандидата не би освојио већину, онда су два најбоље пласирана кандидата ишла у други круг избора, а мандат би припао оном кандидату који је освојио већи број гласова без прага излазности.

Већински изборни систем фаворизовао је Социјалистичку партију Србије у односу на неформализовану опозицију, са малим бројем чланова и слабом

³⁷³ Recommendation 151 (2004) on advantages and disadvantages of directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self Government, www.coe.int

организационом структуром. На првим локалним изборима 1992. године, 97 предлагача-странака, коалиција и група грађана предложило је 23.616 кандидата за 7.280 одборничких места. Чак 70 предлагача није освојило ниједан одборнички мандат. Три водећа политичка актера освојило је заједно око 70% гласова и чак 78% свих одборничких места- Социјалистичка партија Србије 36,61%, гласова у првом кругу и 59,44% мандата у оба круга, Српска радикална странка 14,26% у првом кругу и 8,06% мандата у оба круга и коалиција Демократски покрет Србије- ДЕПОС, 20,02% у првом кругу и 10, 91% у оба круга. Од 182 општине, у чак 157 формиране су хомогене већине.³⁷⁴ СПС је имао апсолутну власт у 132 општине, СРС у једној, а ДЕПОС је освојио апсолутну власт у 4, странке националних мањина у 7, групе грађана у 2 , итд.

Наредни локални избори одржани су 1996. године, по истом изборном моделу као и оном из 1992. године. Укупно је било 7.574 одборничких места за које се такмичило 27.415 кандидата, које је предложило 89 странака, група грађана и разних коалиција. СПС и Коалиција „Заједно“ су освојили укупно око 75% одборничких места (51% СПС, Заједно 24%). У 118 општина и градова апсолутну власт је имала СПС, коалиција „Заједно“ у 25, странке националних мањина у 5, СРС и групе грађана у по једној, а у 35 општина нико није имао апсолутну већину (у 25 општина није било апсолутне већине након избора 1992. године). Из ових резултата могу се извући одређени закључци: није била успостављена хармонизација изборног система на локалном и националном нивоу; успостављена је „парламентаризација“ резултата избора на централном и локалном нивоу (власт је највећим делом имала СПС); извршена је редукација дејства већинског модела што се види по порасту броја општина у којој ниједна политичка странка није имала апсолутну већину.

Са циљем да се смањи фрагментација бирачког тела уведене су промене у изборном систему током 2000. године. Задржан је већински изборни систем са релативном већином у првом кругу избора, без изборног прага излазности, а мандат је припадао кандидату који је освојио највише гласова.

³⁷⁴ Милан Јовановић, Изборни систем локалне самоуправе у Србији-модел за реформу изборног права, у раду: Београд-демократска метропола, уредници: Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Факултет политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2009, стр. 197

На 7.018 одборничких мандата претендовало је 26.340 кандидата предложених од 98 предлагача-странака, група грађана и разних коалиција-слично као у два претходна циклуса. Два главна изборна ривала, ДОС и СПС освојили су заједно 76% свих одборничких места-ДОС 44,6%, а СПС 39,4% - само проценат више него у претходном изборном циклусу. Групе грађана су заузеле незнатно слабији рејтинг-5,77% гласова и 4,4% одборничких места. У скоро 86% од 159 општина, без општина у АП Косово и Метохија, апсолутну већину имао је један предлагач. ДОС је имао апсолутну већину у 65, СПС у 59, странке Мађара и Бошњака у 5, разне коалиције у 9 општина, а у 23 локалне заједнице нико није имао већину.³⁷⁵ И са овим изборних моделом била је изражена већинска заступљеност две политичке групације (СПС и ДОС) у односу на све остале, а тежња да се смањи страначка фрагментација није доживела значајнију промену у пракси.

Током 2002. године усвојен је нови Закон о локалним изборима којим је извршена темељна промена изборног система и његово усаглашавање и хармонизација са изборним системом на националном нивоу. Прешло је се на пропорционални изборни систем, општина је била једна изборна јединица, изборни праг је био 3% важећих гласова, а расподела мандата вршила се према Хер-Нимајеровом методом. Новим законом је, по први пут, уведено директно бирање градоначелника и председника општина који су морали да добију подршку најмање 3% уписаних бирача, а одређени проценат прага излазности није био предвиђен законом.³⁷⁶ Промена изборног система појачала је фрагментацију страначког система јер је то охрабрило већи број странака, коалиција и група грађана да учествују на локалним изборима 2004. године (242 предлагача је било на 6.634 одборничких места, а број кандидата износио је 71.573). Укупно је чак 125 листа освојило одборничке мандате (највише Демократска странка-18,4%, Српска радикална странка 18,1%, Социјалистичка партија Србије 11,1%, Демократска странка Србије 9,9%, групе грађана 9,9%), што је узроковало да ниједна политичка странка не освоји апсолутну већину у општинама и градовима и отворило широк простор за разну политичку

³⁷⁵ Милан Јовановић, цитиран рад, стр. 198-199

³⁷⁶ Закон о локалним изборима, „Сл. гласник РС“, бр.33/02, 37/02, 42/02, 100/03

комбинаторику, „куповину и трговину“ мандатима и још више појачало фрагментацију страначког система.

Све се то одразило и на новину у изборном систему градоначелника и председника општина. У укупно 165 општина и градова, било је 1.446 кандидата које је предложило 145 странака, коалиција и група грађана. Забележена је велика излазност (41, 70% у првом кругу и 34,75% у другом кругу). Највише председника општина изабрано је из редова Демократске странке (31), група грађана (23), СРС (22), СПС (13), ДСС (11), Г17 (5), Нове Србије (4). Међутим, убрзо су почели да се испољавају проблеми у погледу функционисања оних локалних самоуправа у којима није била страначка оријентација председника општине у идеолошком и страначком смислу у сагласности са скупштинском већином.

За непуне две године, колико је овај модел био на снази, покренут је опозив председника општина и градоначелника у 25 јединица локалне самоуправе-Ниш, Ћићевац, Бечеј, Смедерево, Житорађа, Бор, Рача, Нови Бечеј, Жабари, Ражањ, Бојник, Ковин, Кула-чак два пута, Ужице, Горњи Милановац, Нови Пазар, Нова Варош, Сјеница, Оџаци, Беочин, Краљево, Крупањ, Смедеревска паланка, Србобран, Свилајнац. Ове општине броје преко 1.100.000 уписаних бирача, тако да је на опозив у просеку излазио сваки шести евидентирани бирач у Србији. Опозив је остварен у Бечеју, Смедереву, Бору, Новом Бечеју, Жабарима, Ковину, Ражњу, Кули и Ужицу.³⁷⁷ Излазност код опозива је такође била висока, око 40%, а негде и преко 50% (Житорађа, Рача, Бојник, Крупањ, Ковин). Снажан утицај политичких странака на сваки сегмент система локалне самоуправе, одразио се и да овај „пробни“ модел избора за градоначелника има пуно потешкоћа да доживи значајну афирмацију.

Према истраживању Центра за слободне изборе и демократију из 2006. године, потпуно или делимично поверење у председника општине, односно градоначелника, има 48% грађана, док је случају скупштине општине то 43%. У председника општине нема, или има мало поверења 34% грађана. Нешто већи проценат грађана нема, или има мало поверења у скупштину општине (36%).³⁷⁸ Ово истраживање је указало да персонализација политике утиче на поверење или

³⁷⁷ Милан Јовановић, цитиран рад, стр. 201

³⁷⁸ Корак ка грађанима-водич кроз месну самоуправу у Србији, Центар за слободне изборе и демократију (ЦЕСИД), Београд, 2006, стр. 41

неповерење грађана, којима је свакако лакше да једну личност „окривљују“ за неуспехе и неиспуњеност предизборних обећања, као и да га „хвале“ за све што је урадио за грађане. Било је и позитивних ефеката овог модела.

Кандидати за председника општине су морали грађанима да представе своје програме, а мандат су добијали по правилу они који су уживали знатан углед у својим срединама. Као инокосни извршни орган, председник општине је знатно оперативнији него што је у претходном систему био извршни одбор. Пошто много мање зависи од скупштине општине, председник има и већу аутономију да се одупре претензијама политичких странака.³⁷⁹ Законом о локалним изборима из 2007. године³⁸⁰ који је у складу са Уставом Републике Србије, пропорционални изборни систем је задржан, подигнут је изборни праг са 3% на 5%, а слободни мандат одборника постао је партијски „везани“ мандат. Са повећањем изборног прага, законодавац је имао за циљ да смањи број партија које су прелазиле цензус, а самим тим и да се обезбеди стабилније функционисање скупштине и свих осталих органа јединица локалне самоуправе кроз лакше формирање скупштинске већине. У складу са Уставом, законом је одређено да извршне органе власти бира скупштина општине (града) па је на тај начин уведен посредан избор председника општине (градоначелника). Закон је увео нови институт партијске контроле одборника кроз постојање тзв. „бланко оставки“ која истиче да одборник може да подносиоцу изборне листе преда своју бланко оставку која садржи изјаву одборника да подноси оставку на то место, као и овлашћење да ту оставку подносилац листе преда председнику скупштине општине.

Подносилац изборне листе и кандидат за одборника, односно одборник, могу закључити уговор којим ће регулисати међусобне односе и предвидети право подносиоца изборне листе да, у име одборника, поднесе оставку на функцију одборника у скупштини јединице локалне самоуправе. На основу уговора, подносилац изборне листе стиче право да слободно располаже мандатом одборника са којим је закључио уговор и то тако што самостално одлучује да ли ће реализовати овлашћење које је добио и одређује време када ће то учинити.³⁸¹ Закон је отишао још даље па је предвидео да се уговор начини у писаној форми, а

³⁷⁹ Душан Васиљевић, цитиран рад, стр. 192

³⁸⁰ Закон о локалним изборима, „Сл. гласник РС“ бр. 129/07, 34/10

³⁸¹ Закон о локалним изборима, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, став. 1 и 4

потписи у уговору и на бланко оставци морају да буду оверени у складу са законом којим се уређује овера потписа. На овај начин је суспендован имунитет неповредивости и неодговорности легитимно изабраних представника (одборника) што се видело и кроз могућност да се активира бланко оставка уколико одборник гласа супротно ставовима своје странке па чак и уколико дискутује и заступа неко другачије мишљење од ње. Са овим законским решењем смањена је „трговина одборничким мандатима“ али је слобода деловања одборника сведена на минимум.

По овом моделу избора одржани су редовни локални избори у мају 2008. године. Укупно је био 231 предлагач за 6.687 одборничких места, који су предложили 50.133 кандидата. Значајнији ефекти који су се желели постићи са подизањем изборног прага на 5% су изостали јер је чак 127 предлагача прешло освојило мандате захваљујући формирању разноврсних коалиција. Највише гласова, појединачно је освојила СРС (22,64%), ДС (13,13%), ДСС (7,42%), Г17 (3,71%), затим коалиције ДС И Г17 (9,58%), СПС-а и ПУПС-а (4,41%), ДСС и НС (3,71%), ДС, Г17 и СПО (3,62%). Групе грађана су још једном показале одрживост и прилагођеност променама изборног система са освојених 7,71%.³⁸² Од којих странака је сачињена Влада Републике Србије, таква је коалициона већина сачињена у највећем броју локалних самоуправа у Србији, што говори о поновном успостављању „парламентаризације“ локалних избора.

5.3.3 Локални изборни систем данас

Изменама и допунама Закона о локалним изборима (2011),³⁸³ уведене су три значајније промене у односу на претходно законско решење. Прво решење се односи на укидање партијског везаног мандата и поновно враћање слободног мандата одборницима кроз укидање „бланко оставки“. Додељивање одборничких мандата према редоследу листа кандидата, а не према томе како листе предлагача желе такође је тековина измена закона о локалним изборима. Као трећа новина

³⁸² Милан Јовановић, цитиран рад, стр. 203

³⁸³ Закон о изменама и допунама Закона о локалним изборима, „Сл. гласник РС“, бр. 54/11

истиче се обавеза предлагача изборне листе да на свака три кандидата предложи једног кандидата мање заступљеног пола (најчешће женског пола).

Слободни мандат одборника може да врати на сцену стару бољку изборног система, трговину и куповину одборничких гласова и мандата. Због тога ће се странке превасходно одлучивати за најоданије и најдисциплинованије чланове и активисте како би осигурале постојање и стабилност одборничких група и евентуалне коалиционе већине. „Прелетање“ из једне у другу странку се свакако не може у потпуности зауставити због тешке економске ситуације и задовољавања економских интереса одборника, што је повезано са корупцијом. Додељивање одборничких места према предложеном редоследу на листи кандидата донето је са циљем да се подстакне шира партиципација чланова и активиста странака у номинацији кандидата за представничке функције кроз разне форме партијских избора, селектирања и номиновања. На тај начин би требало да се подстакне развој демократичности унутар странака кроз процес кандидовања, смањење бирократизације и утицаја олигархијских структура на избор кандидата. Обавеза равномерније заступљености оба пола на листама предлагача је сигурно у складу са европским тековинама и стандардима. Како ће се нова законска решења рефлектовати у пракси, тек треба да се види.

5.3.4. Могући модели изборног система

Када се погледају изборни циклуси у периоду од 1990-2008. године може се утврдити да су локална политика и могућа решења за одређене проблеме наилазиле и на константну подршку група грађана. На тај начин су становници појединих локалних заједница исказали жељу за смањивањем страначког монопола и утицаја на локалном нивоу али и одређени степен незадовољства са људима и њиховим радом у страначкој политици у заједницама. Такође, и политичка традиција и култура у појединим локалним самоуправама у земљи истиче овај облик самоорганизовања људи. Ипак, код нас су групе грађана најчешће без програма рада, јасније вертикалне и хоризонталне организације, ороченим временом трајања. Најчешће настају неколико месеци пре расписивања избора, као покрет грађана за одређене промене у локалној заједници, али и за

које могу да се крију и различити људи, групе и њихови интереси (незадовољни бивши активисти и чланови странака, прикривене страначке „филијале“ настале са тежњом да се смањи рејтинг политичког супарника, тежња за остваривањем интереса богатих и моћних појединаца и интересних група на локалном нивоу). Ипак, има и таквих покрета и група грађана које остварују запажене изборне резултате и учествују у власти са већим бројем одборничких места у коме немају само улогу „језичка на ваги“ (Зајечар, Пирот). Обзиром да то није честа пракса, онда је могућност за изражену политичку недоследност и прављење коалиција зарад личних интереса прилично велика.

Поред тога, значајан је утицај „национализације“ и „парламентаризације“ локалних избора, у којем политичке странке врше константан притисак и тежњу да доминирају у локалним самоуправама. То се може видети из последња два изборна циклуса, у којима је у већем броју локалних самоуправа формирана иста власт и на републичком и на локалном нивоу. Један од узрока тога лежи и у хармонизацији националном и локалном изборног система. И поред те чињенице, задржан је политички простор за мање странке и групе грађана, смањена је излазност у односу на републичке изборе и истакнута већа персонализација на локалном нивоу. Иако се странке труде да „пресликају“ власт са републичког на локални ниво, то им не успева стално због све чешћих промена преференција бирача на локалном нивоу и гласања за другу политичку опцију, затим због одржавања локалних избора у периоду између два циклуса редовних републичких избора у којима је опадало интересовање владајућих странака за локалне политике, али и због тежње бирача да успоставе систем равнотеже и поделе одговорности између различитих политичких актера на различитим нивоима власти.

Кроз последња два изборна циклуса испољено је неколико заједничких проблема који су се одразили на функционисање локалних самоуправа: гласање за затворене блокиране листе предлагача, неиздиференциран изборни праг за коалиције, примењивање пропорционалног изборног система у којем су општина и град третирани као једна изборна јединица. Мада се томе не придаје довољна пажња, транспарентан и јаван кандидациони поступак је изузетно важна фаза изборног процеса. Постојање затворених листа у први план истиче партијску

припадност, а у великој мери занемарује личне квалитете и особине појединаца. Као што се могло видети из наведених примера, постоје различити модели у погледу примене пропорционалних система са затвореним (блокираним или неблокираним) или отвореним листама. Генерално гледано, затворене листе пружају грађанима право да гласају али да не знају за кога гласају, изазивају апстиненцију бирача, истичу у први план партијску идентификацију у односу на кандидате. Грађани гласају за листу у целини, а на гласачком листићу се налази само име странке, коалиције или групе грађана са именом носиоца листе и првог кандидата на листи. Грађани не знају ко су остали кандидати код затворених и блокираних листа. Подизање изборног прага са 3% до 5% није дало очекиване резултате у погледу смањивања партијске фрагментације јер су се поједине странке и групе грађана, на основу својих процена и процена истраживача јавном мњења, удруживале у предизборне коалиције како би прешле заједничким снагама изборни цензус. Резултати избора су показали велику умешност и сналажљивост малих странака и група грађана да се изборе за одборничка места. Што се тиче третирања града и општине као једне изборне јединице, у комбинацији са затвореним блокираним листама изазивају смањивање репрезентативне функције изборног система, подстичу повећање деперсонализације одборника, утичу на „метрополитизацију“ скупштина (већи број одборника из градских делова општине или града у односу на сеоске), слаби се веза између одборника и грађана-бирача, слободни мандат одборника све се више трансформише у партијски везани мандат.

Из наведених слабости треба да се сагледају евентуална решења како би се изборни систем унапредио. Идеална решења не постоје, баш као ни савршен изборни систем, а у прилог томе иду и велики број различитих модалитета пропорционалних, већинских или мешовитих система широм развијеног света. Идеја могућих решења мора да буде усмерена на смањивање фрагментације бирачког тела, ближи и непосреднији однос кандидата и бирача, равномерну и пропорционалну сразмеру освојених гласова и мандата.

Већински изборни систем који је био у три изборна циклуса у Србији (1992, 1996, 2000) истакао је у први план две или три политичке странке и коалиције које су освајале преко 75% свих гласова и одборничких мандата, при чему је принцип

пропорционалности био у великој мери угрожен. У том смислу, чини се да нека решења треба ипак да се траже у оквиру пропорционалног система, или у мешовитом систему. Непосредност у избору одборника може да се оствари на више начина. Требало би направити систем затворених неблокираних листа у којем би грађани гласали за појединачне кандидате. Пропорционалност би се задржала у расподели мандата тако што би се сабрали сви гласови које су добили кандидати једне листе, а подела мандата би се вршила на основу броја гласова који би сваки кандидат освојио. На тај начин би политичке странке или групе грађана морале да истакну угледне и познате кандидате који су познати локалној средини по добрим људским квалитетима и резултатима у каријерама, а не да се крију иза имена носиоца листе или првог кандидата на листи. Избори би далеко више „зближили“ грађане и бираче и постали би далеко персонализованији. Исти ефекат би се постигао уколико би се прешло на преференцијално гласање у оквиру система затворених неблокираних листа, и то би био други начин како да се оствари непосреднији однос између одборника и грађана. Највећа мана овог модела огледа су у неравномерној заступљености свих делова једне изборне јединице (градских, приградских и сеоских насеља) у погледу расподеле одборничких мандата. Поред тога, у изборном систему наше земље модел са преференцијалним гласањем нема дугу традицију.

Један од начина да се оствари непосредност јесте и напуштање концепта општине, града или државе као једне изборне јединице. Србија је била подељена у 9 изборних јединица за време изборног циклуса 1992. године, с тим што би се овог пута могле комбиновати вишемандатне и једномандатне изборне јединице на тај начин што би се у оквиру 9 вишемандатних изборних јединица увеле једномандатне изборне јединице. На тај начин би се вршила „преливања“ гласова кандидата странака у посланичка места у Народној скупштини, а грађани би гласали за поједине кандидате чиме би се ојачала веза између грађана и кандидата. На локалном нивоу би онда требало формирати једномандатне изборне јединице у складу са бројем одборничких места које има Скупштина општине (града). Такав систем би приморао политичке странке да кандидују најбоље кандидате у које грађани имају највеће поверење, а са друге стране и грађанима би се оставила могућност да погледају кандидате и странке које су их предложиле

и да онда лакше донесу одлуку за кога ће да гласају. Грађани би гласали за поједине кандидате испред странака, а не за само име партије, што би допринело демократизацији друштва и политичких странака. Са становништа броја бирача, једномандатне изборне јединице би требало да буду приближно исте величине, са одступањима од 5-10%.

Један од проблема са којим се суочава већина општина и градова у Србији јесте и недовољна заступљеност представника сеоских месних заједница или руралних подручја у оквиру скупштина општина (градова). Просечно гледано, свака општина и град имају око 1/5-1/4 становништва које живе у овим подручјима. Формирањем мешовитог модела избора (већински и пропорционални) могуће је да би се овај проблем недовољне репрезентативности донекле умањио. У сеоским месним заједницама би се избори одржавали по већинском изборном систему са релативном већином, а у градским месним заједницама би се задржао задржати пропорционални изборни систем са затвореним неблокираним листама у којима би политичке странке, коалиције и групе грађана предлагале кандидате и за које би грађани гласали. На тај начин би се донекле ублажили ефекти „урбанизације“ и „метрополизације“ скупштина, а испоштовао би се важан принцип репрезентативности свих подручја једне општине или града. Тако би свака сеоска месна заједница имала свог представника у скупштини општине, принцип непосредности би лако био остварен на овај начин, а странке и групе грађана би морале да предлажу своје најбоље кандидате.

„Персонализовани пропорционални модел“ (комбинација пропорционалне и већинске изборне формуле) би могао вероватно највише да утиче на смањење фрагментације партијског система. Према овом моделу, половина одборника би се бирала у једномандатним изборним јединицама већинским системом (релативна већина), а друга половина би се бирала по пропорционалном изборном систему са затвореном изборном листом, изборним прагом, са или без могућности преференцијалног гласања, а расподелом мандата по Хер-Нимајеровој формули. На овај начин би се задовољиле тежње грађана за већим степеном непосредности при бирању одборника, али би задржао интересе политичких партија за пролаз локалних политичких елита у представничко тело. На овај начин би се сачувала

пропорционалност гласова, али би са друге стране грађани морали да гласају путем два гласа (једним за кандидата, другим за изборну листу), што може да доведе до активирања феномена поделе гласова. Такође, то би подразумевало и одређену „едукацију“ бирача како треба да гласају и за шта је потребан одређени временски период.

Па ипак ниједан од модела не гарантује да ће се смањити фрагментација страначког система (125 листа је освојило мандате током локалних избора 2004. године и 127 током 2008. године). Чини се да је ипак рационално размишљање подизање изборног прага за предизборне коалиције са 5% на 6%, како би се смањила фрагментација и омогућило лакше и стабилније функционисање скупштина, а самим тим и локалних самоуправа. Као могуће решење јесте и увођење степенастог изборног прага какав постоји у Чешкој, Пољској и Словачкој у којима се изборни цензус повећава како се повећава број странака у предизборним коалицијама (Пољска има цензус од 5% за појединачне странке, а за коалиције 8%, Чешка 7% за 2 странке и 9% за 3 странке, а 11% за 5 и више странака, Словачка за 2 странке има 7%, а за 4 има 10%). Овакве промене су чини се неопходне и на националном и на локалном нивоу код нас због претеране фрагментације. И последњи републички избори одржани у мају 2012. године показали су да је фрагментација изразито велика јер у парламенту представнике имају 45 политичких странака, удружења и асоцијација. Као решење може да се уведе цензус од пет одсто за једну политичку странку, плус 2% за првог коалиционог партнера и плус 1% за сваког наредног.

Сва ова решења имају сврху да побољшају стања и отклоне озбиљне недостатке који постоје у локалним изборним системима. Због тога је битно да се у системском смислу ради корак по корак како би се ефекти и резултати могли лакше и брже одредити.

5.4 Функционисање и рад општинских (градских) управа

Досадашњи реформски процеси у области јавне управе, који се највише односе на државну управу, у великој мери су занемарили статус запослених у локалним самоуправама у Србији.

Тренутно на локалном нивоу још увек доминира хијерархијско устројство, акценат на прописима и процедурама, дискрециона овлашћења старешина у односу на запослене, висок ниво утицаја политике на кадровска решења.³⁸⁴ Савремени изазови пред управом су многобројни-обавеза стављања грађана у први план, све сложенији послови које управа обавља, конкуренција за квалитетан кадар са приватним и невладиним сектором. У исто време локална самоуправа мора на те изазове да одговори застарелим правним оквиром који уређује запошљавање, обуку, напредовање, награђивање и дисциплиновање запослених у управи. Феномен да запослених у јавној управи има и превише и премало најизраженији је у локалној самоуправи у којој свакако постоји вишак запослених, али и мањак способних.³⁸⁵

5.4.1 Број запослених у локалној администрацији

Према подацима из публикације „Анализа правног статуса локалних службеника“ из 2007. године, у Црној Трави је број становника по последњем попису из 2002. године износио је 2.564 људи, а укупно је било запослених у општинској управи (са неодређеним и одређеним радним временом) 29 лица, при чему је тај број чинио 88 становника на једног запосленог. Релативно велики број запослених у односу на број становника имале су и општине Трговиште, Сремски Карловци, Тител и Медвеђа (Трговиште-6.372 становника, 55 запослених, 116 становника на једног запосленог у управи; Сремски Карловци-8.839 становника, 61 запослених у управи, 145 становника на једног запосленог; Тител-17.050 становника, 115 запослених, 148 становника на једног запосленог; Медвеђа 10.760 становника, 69 запослених, 156 становника на једног запосленог у управи). Мањи

³⁸⁴ Александра Рабреновић, Зорица Урошевић, Анализа правног статуса локалних службеника, Савет Европе и Европска агенција за реконструкцију, 2007, стр. 3

³⁸⁵ Душан Васиљевић, цитиран рад, стр. 195

број становника у односу на број запослених имале су општине Сечањ (195), Бојник (202), Прокупље (203), Босилеград (207), Димитровград (210), с тим што је број запослених у општинским управама износио од 48-84 запослена лица, са изузетком општине Прокупље где је тај број износио чак 239 запослених. Најмањи број запослених у односу на број становника имале су општине Бачка Топола, Лучани, Стара Пазова, Бајина Башта и Кула (Бачка Топола-38.245 становника, 64 запослена, 598 становника на једног запосленог; Лучани-24.614 становника, 43 запослена, 572 становника на једног запосленог; Стара Пазова-67.576 становника, 123 запослена, 549 становника на једног запосленог у управи; Бајина Башта-29.151 становника, 55 запослених, 530 становника на једног запосленог; Кула-48.353 становника, 94 запослена, 514 становника на једног запосленог у управи).

Када су градови у питању, најмање запослених је имао град Београд, при чему се није узимао у обзир број запослених у градским општинама. Београд је имао 1.576.124 становника, укупан број запослених у градској управи је износио је 1.383, што је значило да је 1.140 становника било на једног запосленог у управи. На другом месту је био Шабац (122.893 становника, 183 запослена, 672 становника у односу на једног запосленог), затим Чачак (117.072 становника, 209 запослених, 560 становника на једног запосленог у управи), Ужице (83.022 становника, 161 запослених, 516 становника на једног запосленог) и Сремска Митровица (85.902 становника, 167 запослених, 514 становника на једног запосленог у управи). У то време је укупан број запослених у општинама и градовима износио око 21.500.

Током 2009. године, новинари из Центра за истраживачко новинарство које постоји при Независном удружењу новинара Србије (НУНС) су радили пројекат под називом „Локалне самоуправе на скенеру“. Према постојећој бази података о броју запослених у 20-так градова и општина који су били предмет истраживања, постоји одређени број јединица локалне самоуправе у којима је број запослених био мањи на крају 2009. године у односу на 2004. годину. Тако је, на пример у Панчеву током 2004. године било запослено 327 лица, а на крају 2009. године 297 људи, у Шапцу је било запослено у 2004. години 198 лица, а у 2009. години 178. Смањење је забележено и код још неколико јединица локална самоуправе у

односу на овај временски период (Лозница- од 206 до 194 лица; Пирот-од 176 до 160; Параћин-од 142 до 129 лица; Чачак-од 255 до 242 лица; Вршац-од 168 до 161 запослених; Смедерево-од 321 до 317 лица). Са друге стране највеће повећање броја запослених у периоду од 2004. па до 2009. године забележено је у Београду (од 1584 до 1657 запослених), у Крушевцу (од 240 до 296 запослених лица), Врању (од 252 до 298), Пожаревцу (187-210), Бечеју (110-131), Зрењанину (од 324 до 342 запослена), Ужицу (154-172). Мање повећање броја запослених примећено је и у још неколико јединица локалне самоуправе у овом временском периоду: Инђија (од 120 до 126 запослених лица), Митровица (од 199 до 202) и Краљево (271-274). Истраживачи нису успели да дођу до података за неколико градова и општина о броју запослених у периоду од 2004. па до 2007. године, као што су: Сомбор, Лесковац, Нови Пазар, Суботица, Кикинда, Зајечар, Крагујевац, али је само у периоду од 2008. до 2009. године, код скоро свих јединица локалне самоуправе дошло до повећања броја запослених. Тако је у Сомбору било запослено 275 лица, да би на крају 2009. године укупан број износио 289, а значајније повећање је забележено и у Новом Пазару (од 333 до 349 запослених) и Крагујевцу (788-800 запослених). Благо повећање броја запослених било је у Кикинди (од 164 до 168) и Новом Саду (903-906). Исти број запослених током 2008 и 2009. године имао је град Ниш (789), а значајно смањење броја запослених било је у Лесковцу (од 658 до 622 запослена). Смањење броја запослених за 1-2 лица било је у Суботици (од 334 до 332) и Зајечару (од 300 до 299 запослених).³⁸⁶

Већ током 2008. године јавила се идеја од стране тадашњег министра за државну управу и локалну самоуправу, Милана Марковића, да се приступи смањењу броја запослених у локалним самоуправама у Србији, са око 22.000 запослених, колико их је тада било, на око 12.000 запослених. Министар Марковић је изнео податак да је у локалним самоуправама у Србији имало преко 10.000 вишка запослених према европским стандардима, који су грађане Србије у просеку месечно коштали око 500 евра бруто зараде, што је говорило о високој цени који су грађани Србије издвајали за непотребне вишкове који су радили у

³⁸⁶ Центар за истраживачко новинарство Независног удружења новинара Србије: Локалне самоуправе на скенеру, 30. октобар 2009. године, www.cins.org.rs

локалним самоуправама. Према плану овог министарства, број запослених је требао да буде 1-1,5 промила у односу на број становника.

Средином 2009. године спроведено је свеобухватно истраживање од стране Министарства за државну управу и локалну самоуправу и Факултета политичких наука у погледу располагања са капацитетима локалних администрација за добро управљање и подстицања локално-економског развоја. Истраживањем је обухваћено 106 општина и градова у Србији, а назив студије је Локална самоуправа-стање и потенцијали. Истраживачи су били професори са Факултета политичких наука (Снежана Ђорђевић и Дејан Миленковић), Мирослав Прокопијевић из Центра за проучавање тржишта и Бранислав Ђурковић.

Према студији, најчешћи узрок вишка запослених у јединицама локалне самоуправе, општине и градови „препознају“ спровођење социјалне политике преко политике запошљавања у општини (37%), политичке притиске (26%), запошљавање по родбинској и политичкој линији (18%) и лошу систематизацију радних места (12%). Један број општина и градова је препознао вишак запослених у погледу професионалне структуре (вишак је оних са средњом стручном спремом, а мањак са вишом и високом стручном спремом).³⁸⁷

Неопходни реформски процеси у погледу смањења броја запослених добили су своје законско утемељење након усвајања Закона о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији крајем 2009. године. Према закону, у укупан број запослених спадају лица која раде у органима јединица локалне самоуправе (укључују се и градске општине), установама које се финансирају из буџета (осим у области здравства, предшколских установа и образовања), привредним друштвима и другим облицима организовања чији је једини оснивач локална самоуправа (осим јавних предузећа). Укупан максималан број запослених на неодређено време у локалној администрацији не може бити већи од 4 запослена на хиљаду становника према последњем попису становништва.³⁸⁸ Од овог става о максималном броју запослених одступа се у случајевима када је у локалној самоуправи у службеној употреби један или више језика националних

³⁸⁷ Дејан Миленковић: Капацитети локалних администрација за добро управљање, у раду: Локална управа-стање и потенцијали, Факултет политичких наука и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009, стр. 8

³⁸⁸ Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији, „Сл. гласник РС“, бр.104/09, члан 1 и 2

мањина (број се увећава за 0,1 запослена на 1000 становника за сваки језик националне мањине који се користи у службеној употреби), у јединицама у којима живи 2% или више процената избеглих или расељених лица у односу на укупан број становника (број запослених са неодређеним радним временом се добија сабирањем укупног броја становника и расељених и избеглих лица према последњем попису и званичним подацима), као и у случајевима када јединице локалне самоуправе (градови) имају обавезу образовања комуналне полиције (тада имају право да број запослених на 1000 становника увећају за 0,2 запослена-0,2 промила). Законом је омогућено да јединице локалне самоуправе одлуче да ли ће вршити смањење броја запослених до максималног броја запослених (усвајањем Акта о систематизацији радних места до 31.12.2009. године) или ће да се одлуче да вишак преко тог максималног броја финансирају из сопствених извора. Свака локална самоуправа, према закону, уколико не смањи број запослених на неодређено време до краја 2009. године, већ од почетка 2010. године вршиће се сразмерно смањење трансфера средстава из буџета Републике Србије у зависности од тога колики број запослених прелази максималан број запослених у локалној администрацији.

Што се општинских и градских органа тиче, из укупног броја запослених подложног ограничењу изузети су носиоци јавних функција као што су градоначелници (или председници општина) и општински и градски одборници. Такође, запослени у месним заједницама-којих обично има двоје у месној заједници (председник и секретар)-не улазе у укупан број запослених, пошто се Законом не третирају изричито као припадници локалне администрације, иако се њихове зараде у неким случајевима финансирају из самодоприноса на локалном нивоу, а у другим случајевима непосредно из општинског буџета. Када је реч о институцијама, изузете су оне институције у којима се све зараде запослених финансирају из републичког буџета (школе, домови здравља и центри за социјални рад). Иако се зараде запослених у предшколским установама финансирају на локалном нивоу (један од извора су и накнаде које плаћају родитељи), оне су такође изузете из ограничења броја запослених јер је предшколско образовање обавезно од 2009. године, што је проузроковало тражњу за (у најмању руку) одржавањем њиховог садашњег броја. Коначно, пошто је

реформа ширег јавног сектора, односно реформа образовног и здравственог сектора и јавних предузећа, политички веома осетљиво питање (највише због веома снажних синдиката у овим областима), овај Закон се ограничава на ужу дефиницију јавног сектора, односно установе непосредно везане за локалну администрацију.³⁸⁹

Према закону, у јединицама локалне самоуправе које имају до 15.000 становника, укупан број запослених који су примљени на неодређено време смањује се за 50% од максимално дозвољеног броја запослених на неодређено време. У јединицама локалне самоуправе у којима има више од 15.000 становника и код које је учешће трансфера из републичког буџета мање од 20% у буџету јединице локалне самоуправе, број запослених у локалној самоуправи на неодређено време за који је потребно извршити смањење до максималног броја запослених умањује се за 50%. У јединици локалне самоуправе у којој је потребно број запослених у локалној администрацији смањити за више од 20% од броја запослених даном ступања закона, број запослених у локалној администрацији смањује се за коректив смањења који представља једну половину разлике између броја запослених за који је потребно извршити смањење и 20% броја запослених са даном ступања закона. Укупан број запослених за који је потребно смањити администрацију у локалној самоуправи добија се одузимањем коректива смањења од броја запослених на неодређено време за који је потребно смањити број запослених.³⁹⁰

Према закону, оне локалне самоуправе које нису смањиле број запослених до максималног броја предвиђеног постојећим формулама до краја 2009. године, предвиђено је да дође обуставе трансфера средстава из буџета Републике Србије и то тако што се на сваки 0,1 промил изнад 4 промила (максималан број запослених) умањује за 1% опредељених месечних трансфера у текућој години. Оне локалне самоуправе које испуне услове у погледу смањења броја запослених до дозвољеног максималног броја остварују право на трансфер средстава из буџета Републике Србије уколико доставе извештај о извршеном смањењу. Оним

³⁸⁹ Соња Авлијаш, Који су стварни ефекти имплементације Закона о смањењу броја запослених у локалној администрацији?, Фонд за развој економске науке и USAID, Београд, 2010, стр. 3-4

³⁹⁰ Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији, „Сл. гласник РС“, бр.104/09, члан 6

локалним самоуправама које нису успеле да изврше смањење броја запослених до максимално дозвољеног броја до краја 2009. године, већ су то успеле да ураде током 2010. године и доставиле извештај о смањењу, законом је предвиђено да оне остварују право на сразмеран износ средстава из републичког буџета и то тако што се за сваки 0,1 промил смањења броја запослених на неодређено време месечни трансфер увећава за 1%. Истим законом је предвиђено да број лица запослених на одређено време, ангажованих уговором о делу, уговорима о привременим и повременим пословима или преко омладинске и студентске задруге не може бити већи од 10% броја запослених на неодређено време у локалној администрацији. Уколико је тај проценат виши од 1%, умањују се трансферна средства из републичког буџета за 1% одређених месечних трансфера у текућој години, с тим што се ово ограничење не односи на установе културе (због природе услуга и законске регулативе). Према Закону о култури (2009)³⁹¹ прописује се да запослени у установама културе радни однос заснивају закључивањем уговора о раду на период од три године и са могућношћу поновног обнављања.

Они запослени који после доношења Акта о унутрашњој организацији и систематизацији радних места постану нераспоређени, остварују права у складу са прописима којим се уређују права запослених у јединицама локалне самоуправе, а за она лица за која престане потреба за радом, законом је предвиђено отказивање уговора о раду и исплаћивање отпремнине. Износ отпремнине утврђен је тако што се за сваку навршену годину рада исплаћује износ у висини његове просечне месечне плате у претходна 3 месеца. Закон је предвидео да се приликом утврђивања статуса нераспоређеног у обзир узимају резултати рада и имовно стање у складу са применом општих прописа о раду, а у случају да лица која добију отказ о раду, узму отпремнину или постану нераспоређени имају право на новчану надокнаду у случају незапослености, у складу са прописима о запошљавању и осигурању за случај незапослености.

Према закону, оне локалне самоуправе које су имале број запослених на неодређено време мањи у односу на максимални број запослених, нису могле да повећавају тај број до краја 2010. године, осим у случајевима у којима су добиле

³⁹¹ Закон о култури, „Сл. гласник РС“, бр. 72/09, члан 50

неке нове надлежности (предвиђено је до максималног броја запослених). После истека 2010. године, законом је предвиђено да се број запослених на неодређено време може повећати само уз сагласност Владе Републике Србије, а уколико су то урадиле без сагласности Владе, онда је предвиђено је привремено смањење месечних републичких трансферних средстава за 1% са сваким повећањем од 0,1 промила.

Законом је предвиђена јавност података у погледу броја запослених и ангажованих лица, о износима њихових плата, додатака и накнада. Обавеза и дужност локалних самоуправа јесте да објаве ове податке на својим званичним интернет презентацијама или на огласним таблама, на крају сваког месеца. Према закону, комплетан регистар са подацима о броју запослених и ангажованих лица у локалној администрацији, као и о њиховим платама, додацима и накнадама, води Министарство финансија које те податке објављује на интернет презентацији. За спровођење закона задужене су локалне самоуправе које о томе извештавају Владу, а надзор над спровођењем закона врши Министарство финансија.

Циљ доношења овог закона био је да се уведу европски стандарди о броју запослених у односу на број становника, да се повећа ефикасност рада локалне администрације, уведе парламентарна контрола броја запослених у локалним самоуправама у Србији и остваре уштеде текућих расхода у буџетима локалних самоуправа услед смањења броја запослених.

Укупан број запослених у локалним администрацијама у Србији на крају 2009. године био је 101.665. Од тога броја, према закону, из локалних буџета су се финансирала 37.789 лица, а 63.876 лица која се не финансирају из локалних буџета. Према закону, број лица која су требала да остану без посла износио је 5.648, што је чинило око 15% стално запослених чиновника у општинским (градским) администрацијама. У 110 општина и градова, према законским критеријумима забележен је вишак запослених, а у 35 није било вишка. Подаци који су везани за општине и градове на Косову и Метохији са већинским албанским становништвом нису били доступни. У 22 општине/града било је потребно смањење администрације за 10%, у 35 општине/града неопходно је

било смањити број запослених од 10-20%, а у 8 општина/градова било је потребно смањити тај број за преко 30%.³⁹²

Као пример за примену коректива за смањење броја за општине до 15.000 становника може се узети општина Бојник која је имала 87 запослених (коэффицијент је 6,63). Број становника према попису из 2002. године је био 13.118 становника. Укупно смањење у овој општини би према стандардном законском критеријуму (4 запослена на 1000 становника) износио 35. Применом коректива добија се број од 17 радника који су потребни да прекину радни однос у општинској администрацији.

За пример смањења броја запослених са трансферима из републичког буџета нижим од 20% може да се узме град Зрењанин. Учешће републичког трансфера у буџету града Зрењанина у 2008. години износило је 15,54%. Укупан број запослених у локалној администрацији на крају 2009. године износио је 746 (коэффицијент је 5,65). Укупно смањење у овој општини би требало да буде 218 запослених лица али се са увођењем коректива та вредност смањује за једну половину (109 лица), при чему би тај број требао да износи 637 уместо 746 запослених. Међутим, применом права на увећање дозвољеног броја запослених на основу коректива за националне мањине (0,3) и обавезе формирања комуналне полиције (под условом да поједини запослени буду премештени у комуналну полицију и испуне услове за тај посао), град Зрењанин нема обавезу да смањи број запослених у локалној администрацији.

Општина Кладово може да се узме као пример општине за коју је било потребно да се смањи број запослених за више од 20%. Укупан број запослених је износио 165, при чему се добија коэффициент 6,99 (24.321 становника према попису из 2002. године). Укупно смањење броја запослених би требало да износи 71 лице или 42,8% од тренутног броја али се применом коректива добија број 52 или 31,4% запослена. На тај начин се добија укупан број 113 уместо 165 запослених.

Уколико се не би спроводило смањење броја запослених онда би уследила казна у виду смањења трансферних средстава из републичког буџета. Као пример

³⁹² Подаци су добијени из Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу

са већим бројем запослених у односу на дозвољени максимални број истиче се град Лесковац. На крају 2009. године укупан број запослених у локалној администрацији је износио 1.050 лица (просек 6,72 на 1.000 становника). Тај број је потребан да се смањи за 317, односно да коефицијент буде 4,69 на 1.000 становника, уколико се узме у обзир и обавеза формирања комуналне полиције. Укупни месечни трансфер у 2009. години био је 44.500.671 динара, а у случају да град не смањи број запослених ни за једног чиновника, укупно смањење трансфера би месечно износило 9.042.307 динара. У случају да се број запослених смањи само пола од вишка запослених, односно 159 чиновника, укупно смањење трансфера би месечно износило 4.494.568 динара.³⁹³ Према закону, локалне самоуправе су биле у обавези да ова смањења вишка администрације спроведу до краја 2009. године и да донесу нови Акт о систематизацији радних места у складу са законским решењима. У супротном ће доћи до смањења трансфера из републичког буџета. Као важно начело закона истиче се транспарентност која се огледа у обавези локалних самоуправа да на својим званичним интернет презентацијама или огласним таблама истакну на крају месеца број запослених у локалним администрацијама. Поред тога, обавеза и Министарства финансија је била да на својој интернет страници објави централни регистар локалних самоуправа који ће да садржи број запослених у локалним самоуправама, као и њихове плате, додатке и накнаде.

Од ступања на снагу закона прошло је више од 2 године, а да такав регистар на интернет страни Министарства финансија још не постоји. Такође, када се погледају интернет стране јединица локалних самоуправа у Србији, практично не постоји локална самоуправа која се придржава закона (да објављује број запослених сваког месеца). Са друге стране, у појединим локалним самоуправама могу се пронаћи подаци о броју запослених у општинским (градским) управама и то путем годишњег Информатора о раду који се издаје једанпут у години. Број запослених у локалној администрацији не чине само лица запослена у општинским (градским) управама, што је већ одређено законом.

³⁹³ Напомена: Подаци за градове и општине (Лесковац, Зрењанин, Бојник и Кладово) добијени су са интернет презентације: Степен развијености јединица локалне самоуправе, www.srbija.gov.rs/smanjenje_birokratije_u_opstinama

Према речима градоначелника Врања, Мирољуба Стојчића, за 20-так људи је обезбеђена отпремнина, неки од њих су отишли у пензију, а неки од њих се сада налазе на заводу за запошљавање. Било је случајева да су неки градови и општине подизали комерцијални кредит ради исплате отпремнина за оне који су били вишак. То је учинио и Лесковац који је предњачио по знатно већем броју запослених од прописаног лимита. У Лесковцу је број запослених у локалној администрацији смањен за 333 радника. Према речима Слободана Коцића, градоначелника Лесковца, то је прва локална самоуправа у Србији која је у потпуности спровела закон. Смањењем броја радника подигнута је ефективност тренутно запослених у управама и омогућена уштеда грађанима за више од 10 милиона динара који су се издвајали за плате запосленима. Кредит од 80 милиона динара који је подигнут за отпремнине је у потпуности враћен.³⁹⁴

Према писању дневног листа „Блиц“ од 22.11. 2011. године, у војвођанској администрацији је незванично 1.147 запослених више, али тачан податак се не може добити јер у већини општина не желе да говоре о томе, изговарајући се да је то пословна тајна. Осим у Инђији, на основу процене о броју запослених на дан ступања закона на снагу и оних који су отишли у пензију и комуналну полицију, закључује се да све локалне самоуправе, осим Инђије, имају вишак запослених. Подаци показују да је од 1. јануара из војвођанске администрације 150 запослених отишло у пензију, а 100 у комуналну полицију, а остали су задржани на радним местима. Највише вишка запослених има у граду Сомбору (133 запослена су вишак од постојећих 546 запослених), Сенти (132 су вишак од 305 запослених у локалној администрацији), у Новом Саду (97 од 1.391 запослених), Бачкој Паланци (80 од 336 запослених лица), у Сремској Митровици (65 раднике је вишак од 409 запослених), Бечеју (56 од 230). Најмање вишка запослених имају општине Кањижа (4 запослена од 119), Ада (2 лица од 78 запослених) и Нови Бечеј (1 лице од укупно 109 запослених).³⁹⁵ Ове бројке свакако треба узети са резервом јер су добијене само са применом основном критеријума (4 запослена на 1000 становника) изузимајући и корективне критеријуме који су предвиђени

³⁹⁴ Текст са сајта ТВ Б92: Мање општинских радника на папиру, [www. b92.net](http://www.b92.net), 12. септембар 2011. године

³⁹⁵ Дневни лист „Блиц“, текст: У локалној управи 1.147 запослених ипак је вишак, www.blic.rs, 22.11.2011.године

законом, као и обавезу увођења комуналне полиције у градовима, затим повећање због службене употребе језика националних мањина и због тога што у јединицама локалне самоуправе живи већи број избеглих и интерно расељених лица.

Из наведеног се може закључити да се закон не примењује у пракси, не зна се да ли је број запослених смањен и за колико. Више је разлога зашто је то тако. Веома је значајно што је законом јасно дефинисано ко све чини локалну администрацију и што су јасно одређени критеријуми око максималног броја запослених. Чини се да одређивањем основног критеријума око броја запослених (4 запослена на 1000 становника) Влада Републике Србије није спровела препоруке Европске комисије од 1-1,5 запослена на 1000 становника, за шта није било довољно ни политичких ни економских услова. Саме одредбе закона које се тичу смањења или укидања трансфера из републичког буџета нису много обесхрабриле локалне самоуправе јер су њима почевши од 2008. године па до краја 2011. године иначе смањени трансфери због непоштовања и кршења Закона о финансирању локалне самоуправе (о чему ће бити више речи у поглављу о локалним финансијама). Недостак политичке воље и да се примени овако „умерени“ закон потиче и из разлога добијања гласова запослених и њихових породица, родбине и пријатеља на неким наредним изборима јер политичке странке имају пресудни утицај приликом запошљавања лица у локалним администрацијама. Тако нешто потврђују и сами службеници јер се њих око 44% се изјаснило да се запошљавају људи по политичкој или рођачкој линији, уз политичке притиске као део коалиционих споразума и условљавања између странака.

Локалне самоуправе су према закону у обавези да о спровођењу закона извештавају Владу Републике Србије али оне то не чине у пракси. Обавезу спровођења и надзора закона не поштује ни Министарство финансија које је за то надлежно, нити инсистира код локалних самоуправа да спроведу закон у пракси, што јасно говори да не постоји сарадња, узајамна повезаност и кооперативност између Владе, овог министарства и јединица локалне самоуправе. Уједно то показује да не постоје ни снажне институције цивилног друштва, групе за притисак, независни медији и парламентарна активност политичких странака који би требали да укажу Влади и надлежном министарству да се закон не спроводи у

пракси и да су резултати недоступни јавности. Такође, примећује се и одсуство аргументоване јавне расправе (политичке странке, организације цивилног друштва, стручна јавност) о узроцима који су довели (и даље доводе) до пораста броја запослених који свакако нису продукт претераног повећања обима послова, добијања већих надлежности или побољшања ефикасности и ефективности у пружању услуга грађанима од стране локалне администрације (број становника који живе у једној општини или граду, миграције становништва, спровођење социјалне политике преко запошљавања у локалне самоуправе, степен економске развијености у локалној заједници, снажан партократски систем и даља заступљеност тзв. „система плена“, личне и пријатељске везе, негруписање сродних послова кроз измене аката о унутрашњој организацији и систематизацији радних места). Један од разлога да се закон спроведе био је финансијске природе (уштеде које би настале у буџетима приликом смањења броја запослених), а тај новац би се могао уложити у инвестиције и пројекте са циљем пружања квалитетнијих услуга грађанима. Вероватно је један од разлога зашто се закон не примењује у пракси и немогућност лица која узму отпремнину или добију отказивање уговора о раду да пронађу посао у приватном сектору због изузетно лоших економских прилика у земљи, као и немогућност локалних самоуправа да пронађу финансијска средства за отпремнине (осим задуживања код банака). Чак и да се смањи број запослених у локалним самоуправама, а да та лица не пронађу посао у привреди, они свакако иду на терет републичког буџета кроз примања новчане накнаде за незапослена лица, као и за социјалне издатке. Практично, опет иду на терет, овог пута, републичког буџета. Значајни ефекти примене закона би се десили уколико би приватни сектор био у могућности да апсорбује вишак запослених из локалних самоуправа, што се у овом моменту не чини реалним.

Свакако, велико финансијско оптерећење за републички буџет није вишак од неколико хиљада запослених у јединицама локалне самоуправе. Према „Билтену Јавних финансија“ из септембра 2011. године који издаје Министарство финансија, број запослених у јавном сектору је износио 469.191, без запослених у војсци и полицији.³⁹⁶ Јасно је да је та цифра онда сигурно између 500-550.000 лица. Без

³⁹⁶ Министарство финансија Републике Србије, Билтен јавних финансија (септембар 2011), Београд, новембар, 2011. године, стр. 27, www.mfin.gov.rs

јасне реформе јавног сектора и смањена броја запослених у истом не може се очекивати значајнији економски помак, за који не постоји политичка воља али и објективно лоши економски услови. Само развијен приватни сектор може да омогући реформске процесе у погледу смањења броја запослених у јавном сектору и да вишак запослених претвори у нова радна места, што нажалост у Србији није случај.

5.4.2 Професионална и образовна структура запослених

Резултати студије Локална управа-стање и перспективе, показали су једну важну карактеристику система локалне самоуправе у Србији, а то је сталност радног односа. Чак 92% лица је запослено на неодређено време, свега 5% на одређено, а путем уговора је ангажовано само 3% људи. Управо овај податак говори о чињеници снажења и превласти политичких партија над институцијама јер оне најпре запошљавају своје (не)стручне кадрове и то на неодређено време користећи пре свега слабости законске регулативе. Сама чињеница да се свега 3% лица запошљава путем уговора (најчешће младих људи) који требају да помогну и допринесу модернизацији и професионализацији рада градских управа јер владају одређеним вештинама и знањима, говори у прилог томе да политичке странке остављају веома „сужен простор“ да независни стручњаци могу да добију шансу у значајним процентима. Исто тако је и са лицима која се запошљавају на одређено време.

Поменуто истраживање је показало да је највећи број запослених у општини са средњом стручном спремом (42%), високу стручну спрему има 34% запослених, а вишу 13%. Запослених са основним образовањем било је 11%, а са магистратуром и докторатом свега 0,25% запослених.³⁹⁷ Из поменутих података може се закључити да је око 53% лица са основном или средњом стручном спремом што је свакако забрињавајући фактор и говори у прилог томе да се због одсуства одговарајуће законске регулативе у службу примају недовољно стручни људи, а са друге стране се такви исти и тешко отпуштају из градских

³⁹⁷ Дејан Миленковић, Капацитети локалних администрација за добро управљање, у раду: Локална управа-стање и потенцијали, Факултет политичких наука и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009, стр. 3

(општинских) управа. Чини се да је одсуство тзв. мерит система (напредовања према заслугама) свакако један од битних предуслова како би неко могао да напредује на неко више радно место или буде кажњен и пребачен на неки „нижи“ положај.

Свакако треба узети у обзир и образовну структуру наше земље. Према подацима из 2008. године у Србији је било 6,5 високообразованих на 100 становника старијих од 15 година. На подручју Београда тај проценат је 13,8%, у Мачванском управном округу 3,4%, у Подунавском 3,7%, у Топличком 3%, а у Пчињском 3,8%.³⁹⁸

Када је у питању професионална структура запослених, највећи проценат чине економисти (19%), правника је 15%, а инжењера различитих струка 9%. Агронома је 2%, а остала занимања су груписана у 2 групе: 1) социјалну струку, политикологе и психологе са 1% запослених и 2) менаџере, просторне планере и урбанисте који чине 2% запослених. Чак 51% чине остали, тачније, углавном лица са средњом стручном спремом (гимназија и различита усмерења) и нижом стручном спремом.³⁹⁹ Код професионалне структуре се одликује стари начин функционисања система локалне самоуправе да је она задужена само да спроводи закон, доноси одлуке и решења, без покушаја увођења менаџерског приступа у раду са циљем да се пружи што квалитетније јавне услуге. Управо одсуство јасних законских критеријума за запошљавање омогућава да се запосле људи са недовољним образовањем, знањима и вештинама, што је одлика Закона о радним односима у државним органима (1991)⁴⁰⁰. Фактори који утичу на овакву професионалну структуру јесте и одлазак младих из мањих средина у велике градове (Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац) на студије и њихов останак у тим градовима, што изазива и недостак на тржишту рада за овим профилима (пре свега инжењери, менаџери, урбанисти и економисти). Као неизбежан фактор јесте утицај политичких странака, као и недовољно високе плате за лица која имају високо образовање и која своје знање могу више да наплате у приватним предузећима

³⁹⁸ Извор: Општине у Србији. 2007, Републички завод за статистику Србије, Београд, 2008, стр. 68-75

³⁹⁹ Дејан Миленковић, исто

⁴⁰⁰ Закон о радним односима, „Сл. гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/02, 49/05, 79/05, 81/05, 83/05, 23/13

5.4.3 Едукације и обуке запослених у градским (општинским) управама

Квалитетне едукације и обуке су значајан предуслов унапређења рада службеника. У поменутом истраживању о локалној самоуправи из 2009. године, аутори су дошли до података да чак 41% градова и општина није одговорило на питање да ли су било какве обуке одржаване, што говори да или обука није ни било или да их органи нису евидентирали. Као последица тога не постоји ни евиденција о стеченим и примењеним знањима. Са друге стране, постојале су и општине које су сматрале да је потребно организовати и додатне обуке у већ одржаним областима али и у новим сегментима модерног управљања. Највише интересовања по питању обука односило се на припрему и управљање пројектима (15% испитаника), на припрему и реализацију буџета (14%), а да је потребна обука из области информационих технологија и креирања подзаконских аката сматрало је 12% испитаника. Такође, велико интересовање испитаника било је и за обуке у области јавних набавки (12%), управљања финансијама (11%), управљања људским ресурсима (10%). Истраживање је показало и да општине/градови немају евиденције о базама података о стручњацима који живе у тој локалној средини, а које би локалне власти могле да ангажују на основу уговора као предаваче у различитим областима.

Као један од важних модела едукације истакнута је размена искустава са другим општинама и градовима како у земљи, тако и у иностранству, у различитим областима (89% испитаника сматрало је да је то важно). И овде је, такође, присутан недостатак базе података о стручњацима у земљи и иностранству који би требали да допринесу ширењу примера добре праксе, при чему би значајнију улогу у томе требала да преузме Стална конференција градова и општина.

Ни однос између локалних и државних власти у погледу едукација и обука показао је на ком је нивоу степен сарадње између њих. Локалне власти су са по 37% оценили да је квалитет сарадње код обука и тренинга службеника, слаб или умерено добар, док је 22% истакло да је врло добар. Овај однос је као одличан оценило свега 2% испитаника и исто толико их није дало никакав одговор. Као и код других односа, испитаници сматрају да би он требао да буде одличан (49%),

врло добар (38%) или умерено добар (8%). 1% сматра да је у реду да овај однос буде слаб, а 4% испитаника су били без одговора.⁴⁰¹ Управо је Стална конференција градова и општина током 2009. године покренула пројекат под именом „Подршка јачању капацитета јединица локалне самоуправе у контексту европских интеграција“, којим је припремљена основа за израду стратегије обуке запослених.

Иницијалне анализе су указале на следеће приоритете: стварање широког дијапазона савремених знања и вештина (организациони развој, креирање политике, вештине руковођења и управљања), вештине израде пројеката и управљања њима, учење страних језика (нарочито енглеског), развој посебних капацитета и вештина како би се испунили нови захтеви који произилазе из нових прописа, обавеза и радних стандарда (поступање са отпадним материјалом, заштита животне средине, ревизија буџета), промена у ставовима и понашању запослених у локалној самоуправи у правцу изградње система пружања услуга усмереног ка клијенту и рада у партнерству са локалним јавним, приватним и добровољним организацијама.⁴⁰²

Чини се да не постоје у довољној мери јасна сарадња и партнерски односи између јединица локалне самоуправе, надлежног министарства и Владе Србије. Из истраживања се види да код појединих локалних самоуправа не постоји никаква жеља, а ни активност у погледу обуке запослених у складу са искуствима из новог јавног менаџмента. Једноставно су за одржање истог статуса којим свакако не може да се иде у корак са развијеним европским земљама. Са друге стране, постоје и локалне самоуправе које виде потребу за даљом едукацијом својих запослених управо разумевајући тековине модерне управе, што се може закључити и према областима које су навеле да им је потребна едукација. Оно што је изостало јесте управо доношење стратегије од стране Владе која се тиче обуке запослених на локалном нивоу и њена имплементација уз координацију, помоћ и сарадњу Министарства. Нажалост, не постоји ни иницијатива од стране

⁴⁰¹ Снежана Ђорђевић, Функционисање управе, у раду: Локална управа-стање и потенцијали, Факултет политичких наука и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009, стр.12

⁴⁰² Стеван Лилић, Реформа самоуправе у Србији и изазови за руководиоце, електронски билтен „Програм обуке за локалну самоуправу“, Министарство за државну управу и локалну самоуправу и ЕУ, Београд, 2009, стр. 6

локалних самоуправа за таквим нечим, иако већина њих сматра да је едукација итекако потребна обзиром на професионалну и образовну структуру која преовладава. Дакле, неопходно је доношење једног таквог стратешког документа, као и велика активност државних органа и локалних самоуправа да се пронађу стручна лица која ће вршити едукацију (кроз формирање база података о тим лицима), али и изнад свега да се стечена сазнања почињу примењивати у пракси (о чему не постоје релевантни подаци). Такав документ треба да садржи примере најбоље праксе у земљи и иностранству у погледу обуке и тренинга и да оствари жељу локалних самоуправа у погледу проширивања знања у областима савременог управљања (пројект менаџмента, унапређења знања из области информационих технологија и страних језика, управљања буџетом, спровођења процеса јавних набавки, менаџмента људских ресурса, итд). Само уз сарадњу свих нивоа власти може се доћи до решења каква едукација је потребна запосленима у локалним службама, на које начине би је требало представити и на који начин вршити проверу колико је тога примењено у практичном смислу.

Током 2011. године урађен је предлог Закона о службеницима у јединицама локалне самоуправе са циљем да ступи на снагу до краја 2012. године, што се није догодило. Према предлогу Закона, стручно усавршавање се одређује као право и дужност службеника да стиче знања и вештине, односно компетенције за извршавање послова радног места у складу са потребама послодавца. Програми усавршавања се деле на опште и посебне, при чему садржај општих одређује министар надлежан за област локалне самоуправе, а посебне одређује послодавац за сваку календарску годину. Средства за стручно усавршавање обезбеђују се у буџету послодавца, а обавезне елементе сваког програма одређује министар надлежан за локалну самоуправу.⁴⁰³ Предлогом закона није ближе одређено који су то програми, какве су разлике између општих и посебних програма и који су то обавезни елементи за усавршавање. Вероватно је била идеја да се кроз одређени правилник јасније дефинишу ова поља која нису до краја одређена законом. Свакако да је и на овај начин урађен битан корак унапред обзиром на досадашње непостојање ефикасних законских одредаба које би регулисале ова питања.

⁴⁰³ Видети: Предлог Закона о службеницима у јединицама локалне самоуправе, члан 110-112

5.4.4 Сарадња и тимски рад између унутрашњих организационих јединица

Закон о локалној самоуправи истиче да се у органима општина, општинска управа организује као јединствени орган, док је градовима остављена могућност да се управе организују као посебни органи. Као посебне управе формиране су у следећим градовима: Чачак, Ниш, Ужице, Сремска Митровица, Нови Сад, Нови Пазар, Лесковац, Крагујевац и Ваљево. Без обзира на то да ли организоване као јединствене или посебне управе, свака управа је организована као веома сложена и састоји се од великог броја секретаријата (у појединим градовима), одељења, служби, одсека и других унутрашњих организационих јединица. Таква организација има и сложене унутрашње односе између различитих јединица. Свака управа обавља послове из области финансија и буџета, друштвених делатности, урбанизма, грађевинских и комуналних послова, заштите животне средине, локално-економског развоја, инспекцијских послова, послова везаних за управу и скупштинске послове.

Из поменутог истраживања и анализа датих одговора, може се закључити да стална сарадња и размена информација између служби у управи варира. Тако је сарадња најинтензивнија приликом реализације оперативних послова (91%) и пројеката (89%). Нешто је мања при креирању стратегије (82%), док је најмања при креирању секторских политика (73%). У процени постојања проблема одвојености и изолованости сваког од делова управне организације у општини/граду 14% испитаника сматра да овај проблем постоји, док чак 86% сматра да овај проблем не постоји.⁴⁰⁴ У веродостојност и истиност одговора тешко је се уверити али може се констатовати да су секторске политике најсложеније за спровођење и захтевају јаку образовну структуру запослених са којом већина локалних самоуправа у нашој земљи не располаже. Учешће већине запослених у креирању стратегија (чак 82%) такође треба узети са резервом јер за исте требају високе образовне квалификације. Стратегије се најчешће наручују код консултантских кућа које их раде уз одговарајућу новчану надокнаду. Сама природа оперативних послова и пројеката захтева висок степен мобилизације и

⁴⁰⁴ Снежана Ђорђевић, Функционисање управе, у раду: Локална управа-стање и потенцијали, Факултет политичких наука и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009, стр. 1

сарадње па је тај проценат очекиван. Међутим, велика већина општина није запазила проблем изолованости организационих јединица у којој свака ради за себе, па њих чак 72% није дало никакав одговор како да се превазиђе ово стање. Оне које су дале одговоре сматрају да се решење налази у следећим сферама: кроз увођење принципа транспарентности у раду, система корпоративног планирања, јачања електронске управе којом се све јединице повезују у функционалну целину, боља организација и руковођење, боља кадровска решења, деполитизација управе.

Сваки од ових фактора утиче на архаични начин уређења и функционисања организационих јединица. Недовољно образована структура запослених и руководилаца, неодговарајући профили и занимања истих за савремене послове локалне самоуправе, низак ниво информатичке писмености и знања страних језика, уз снажну партијску политику која све то одређује, доприноси да је стање у овом смислу крајње забрињавајуће. Решења се морају тражити у увођењу мултисекторског начина рада и решавања проблема који захтевају ангажман сваке јединице у оквиру управе, уз константну едукацију запослених, увођења мерења у раду и постојања е-управе.

Што се тиче тимског рада, према резултатима истраживања, 11% испитаника је сматрало да не постоји тимски рад, 88% да постоји у неким приликама, а 1% није дало никакав одговор. Поједине општине и градови су навеле да се тимски рад примењује приликом израде стратегија одрживог развоја (Ада, Ражањ, Смедеревска Паланка), у реализацији одлука (Тутин), изради аката општине (Бачки Петровац), у раду одборника и службеника у скупштинским комисијама (Тутин и Смедерево), при праћењу рада служби (Ужице), при изради буџета (Суботица), при креирању и реализацији пореског система (Нови Бечеј), а у Руми приликом креирања јавних прихода, опомена и пореских решења. Тимски рад присутан је и при реализацији јавних набавки у Трговишту, као и при реализацији тендера и лицитација у општини Кула.

Сасвим је разумљиво да се тимски рад примењује пре свега у реализацији компликованих пројеката и у свакој области и ситуацији када постоји повећан обим посла (Кнић). У Мионици је то област реализације културних пројеката и манифестација, а у Медвеђи и Александровцу област урбанизма. У Беочину

истичу да је тимски рад развијен у раду њиховог услужног центра јер се испоставило да је то оптималан начин пружања услуга, а у Кикинди истичу да инспекцијске службе у том граду примењују тимски начин рада.⁴⁰⁵

Резултати испитивања показали су да се тимски рад примењује у различитим пословима које обављају општине и градови. Видљиво је да не постоји никакав стратешки документ (ни на нивоу државе, ни на нивоу локалних докумената) који би дао смернице и идеје локалним самоуправама за које послове је потребан ангажман више или мање лица, у којој мери треба приступити тимском раду, како доносити одлуке и пратити њихову реализацију. Управо у том смислу, велика одговорност је на нивоу централних власти да донесу такав документ који би олакшао и омогућио бољу сарадњу и функционисање између унутрашњих јединица. Свакако да у томе треба да помогну и искуства из приватног сектора и начин функционисања организација.

5.4.5 Праћење, оцењивање и награђивање рада запослених

Предлогом Закона о службеницима у јединицама локалне самоуправе детаљније је разрађено питање оцењивања и праћења рада запослених. Наиме, предлогом Закона је предвиђено оцењивање свих запослених службеника које оцењују начелник управе или руководилац, при чему је предвиђено да се оцењују и начелник управе и његов заменик од стране градоначелника преко трочлане комисије коју би формирао сам градоначелник. Оно што предлог закона истиче јесу и критеријуми за оцењивање: резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева, самосталност, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност, савесност, стручно усавршавање у складу са потребама радног места и примена стечених знања, сарадња са другим службеницима и запосленима (једном у 3 месеца). Ипак, предлогом Закона је предвиђено да Влада одређује поступак и мерила за оцењивање службеника.⁴⁰⁶ Добра ставка предлога Закона односи се на систем оцењивања („не задовољава“,

⁴⁰⁵ Снежана Ђорђевић, Функционисање управе, у раду: Локална управа-стање и потенцијали, Факултет политичких наука и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009, стр. 4

⁴⁰⁶ Видети: Предлог Закона о службеницима у јединицама локалне самоуправе, члан 123, 124

„задовољава“, „добар“, „истиче се“, „ нарочито се истиче“), као и у погледу обавезе да уколико се једанпут службеник у току једног квартала оцени са незадовољавајућом оценом, упућује се на ванредно оцењивање. Уколико се после 30 дана и евентуалне обуке, службеник оцени са незадовољавајућом оценом, онда му престаје радни однос, а уколико задовољава онда се премешта на радно место разврстано у непосредно ниже звање које одговара степену његовог образовања.

У овој области, када су у питању локалне самоуправе у Србији, није било озбиљних истраживања све до већ поменутог рада групе истраживача из 2009. године. У 80% општина и градова истакнуто је да постоји праћење рада запослених, 14% да таква обавеза не постоји, а 6% испитаника није дало никакав одговор. На питање која се форма праћења рада службеника користи одговори су били различити (у 36% случајева учесници подносе редовно извештај о раду; у 22% случајева једном месечно се одржавају састанци на којима се усмено вреднује рад појединаца; у 10% се ради анализа квалитета материјала, а у 8% случајева то је комбинација недељних састанака и анализе квалитета материјала). Општине и градови подносе извештаје најчешће (46%) једном у три месеца, њих 40% једном месечно и свега 14% једном недељно.

Различита су искуства у погледу оцењивања рада запослених. Тако се, на пример, у Сремској Митровици и Руми једном недељно одржавају састанци начелника, начелника одељења и градоначелника, а у Новом Бечеју редовни недељни састанци руководства и службеника на којима се анализира квалитет рада и сарадња. У Тићевцу и Шапцу истичу да само једном годишње раде оцену рада запослених. У Ужицу истичу да доста детаљно прате рад управе, сваке од јединица и појединачно сваког запосленог, те та процедура подразумева обавезу давања писане оцене рада за сваког службеника. У Александровцу истичу да програм за канцеларијско пословање (Опис) обезбеђује одличан увид у стање и кретање предмета кроз програм, а тиме и у квалитет рада службеника, што представља добре индикаторе који се користе у оцени и вредновању рада запослених.⁴⁰⁷

Поставила су се и питања везана за област награђивања према раду са системом флексибилних плата заснованих на ефектима рада, уз обавезан фиксни

⁴⁰⁷ Снежана Ђорђевић, исто

и промењиви део, и да ли би то било подстицајније за службенике и ојачало њихов професионалнији приступ послу (84% се изјаснило да би, 4% да не би, 12% није дало никакав одговор). Велика већина, чак 89%, сматра да би се на овај начин побољшао квалитет рада у целини, 4% да не би, а 7% није дало никакав одговор. Међутим, о могућностима и изводљивости оваквих мера понуђена су и различита мишљења, почевши од тога да је тешко применљив (Смедеревска Паланка), немогуће применљив због сиромаштва и ниских плата запослених (Варварин и Бабушница) или да може да доведе до поделе и конфликта међу службеницима (Нови Београд), фаворизовања сарадника по партијској или личној линији (Крупањ).

Различита су и решења у погледу примене овог модела награђивања. У Сурчину сматрају да је потребно донети закон којим би се ова област регулисала, у Мерошини и Мионици сматрају да је ово ефикасан начин увођења јединствених стандарда како се не би разликовала пракса у различитим срединама, а у Ивањици да се овај систем може увести само уз подршку надлежног министарства. На подршку и прихватање овог модела, као и на постојање уверења да резултати и ефекти рада могу да буду бољи, наишло се у општинама и градовима (Рековац, Бојник, Бор, Вождовац, Ужице, Јагодина, Суботица, Рача и Трговиште). Према истраживању, велика већина општина и градова се слаже да је потребно да се комбинују систем финансијских стимуланса и напредовање у служби. Неке сматрају да правилником треба уредити стандарде и начине мерења и награђивања (Дољевац), а у појединим општинама су се изјаснили и о висини новчаних стимуланса (Смедерево -20%; Александровац-30%; Житиште-60%) од висине плате. Као значајан аспект да би награђивање могао да буде фактор у процесу напредовања у служби истичу у Медвеђи, Апатину, Мерошини и Варварину.

Најпростији закључак у процесу праћења, оцењивања и награђивања рада запослених јесте да су јединице локалних самоуправа „препуштене саме себи“. Због тога и користе различите методе праћења рада запослених (састанци, извештаји о раду, анализа квалитета материјала), оцењивања (кроз састанке и расправе, програм канцеларијског пословања) и награђивања (кроз флексибилност плата, увођење мерења и стандарда). Чињеница је да ова питања нису регулисана

ниједним законом нити стратешким документом. Важећи Закон о радним односима у државним органима не помиње уопште ове аспекте, а ни Стратегија реформе државне управе у Републици Србији из 2004. године (која се делимично односи на локалну самоуправу). Управо то говори колико се питањима реформског функционисања локалних самоуправа у Србији уопште није приступало. Из њихових одговора се може закључити и велика спремност и жеља за модернизацијом, коју очигледно, нису за сада, способни сами да спроведу без помоћи државе јер су им образовни, професионални и стручни капацитети ограничени. Са друге стране, не постоје ни јасни европски стандарди у погледу праћења, оцењивања и награђивања рада запослених. Одсуство тога шта треба да се „мери“ увелико отежава наведене процесе унапређења рада запослених у општинским (градским) управама. Ипак, постојећи систем оцењивања који је предвидео предлог Закона о локалним службеницима чини се добрим у погледу строгости и дисциплине јер уколико се службеник два пута оцени негативно (редовно и ванредно) уручује му се отказ о раду. Изузетно је важно што је предвиђено и да се оцењују и начелник управе и његов заменик јер то показује да критеријуми и „правила игре“ важе за све. Међутим, као кључни недостатак предлога Закона јесте да он не прописује шта треба да се оцењује и да мерила прописује Влада Србије која то још није јасно одредила, што ипак говори о томе да се овоме не приступа системски и стратешки.

5.4.6 Мерење и стандарди у раду запослених

Одређивање мера и стандарда је уско повезано једно са другим. Мерење је предуслов да се направе квалитетни стандарди, да не буду наметнути или креирани од стране државе или наднационалних институција. А кроз стандарде постиже се и мерење ефеката (учинка) у обављању послова и пружању услуга локалних самоуправа. То је један од важнијих аспеката промена насталих под утицајем новог јавног менаџмента.

Данас се развијене и модерне локалне власти не могу ни замислити без процеса сталног праћења резултата рада, који служи да се измери квалитет услуга, допринос свих локалних агенција и служби, појединих функционера и

службеника.⁴⁰⁸ Управљање учинком представља савремен приступ који националне и локалне власти у Европи све више примењују с циљем подизања стандарда на пољу пружања услуга. Савет Европе промовише развој управљања учинком у оквиру локалне самоуправе као инструмент подршке унапређењу јавних сервиса.⁴⁰⁹ У Сједињеним Америчким Државама спроведено је обимно истраживање од стране истраживача Дејвида Ејмонса (David Ammons) о томе како доћи до што квалитетнијих и употребљивих стандарда и које мере су потребне да би се такви стандарди креирали (које је публикувао кроз књигу).

Према њему, постоје 4 врсте мера: радно оптерећење, ефикасност, ефективност и продуктивност. Радно оптерећење се мери усмеравајући се првенствено на обим, а не на квалитет обављеног посла. Оне се различито мере за различите делатности. Ефикасност се односи на однос између обављеног посла и ресурса који су били неопходни за реализацију тог посла. Обично се изражава уложеном вредношћу (трошковима на пример) по јединици услуге. Мере ефективности рада се такође зову и мере резултата и оне мере степен до ког је постављени циљ реализован. Мере ефективности комбинују ефикасност и ефективност и у великој мери упућују на квалитет пружене услуге. Уколико би се овај модел мера применио на примеру пријема персонала добило би се да радно оптерећење чини примљен број пријава за рад, мере ефективности су трошак по обрађеном броју пријава и трошак по попуњеном радном месту. Када су питању мере ефективности то чини % нових запослених који су успешни и после 6 месеци рада, а мере продуктивности би чинио трошак по запосленом (који су успешни и после 6 месеци рада).⁴¹⁰

Ове врсте мера би могле да се примене и у раду запослених у градским (општинским) управама, као основа да се прати рад запослених, могућности њиховог награђивања, кажњавања или напредовања (назадовања) у каријери. То би требало да буде или део законског решења, стратешког документа, а можда и као законска обавеза локалним самоуправама да овај систем мера уведу кроз

⁴⁰⁸ Снежана Ђорђевић, *Власти у акцији-свет јавних услуга*, Факултет политичких наука, Београд, 2008, стр. 321

⁴⁰⁹ *Побољшање јавних услуга путем ефективног управљања учинком-водич за општине Србије* (приручник), Стална конференција градова и општина, Београд, 2008, стр. 1

⁴¹⁰ David N. Ammons, *Municipal Benchmarks-Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*, Sage Publications, Inc, USA, 2001, стр. 15

Правилнике о унутрашњој организацији и систематизацији радних места. Важно је да мере буду квалитетне, јасне, поуздане, разумљиве, правовремене, обухватне, фокусиране на мерљиве чиниоце извођења. Пракса у САД-у је дуго година била таква да се од локалних власти тражило да мере свог рада изражавају искључиво кроз бројеве. Међутим, далеко је битније да се та мера пореди са релевантном величином, односно стандардом. Као стандарди могу да се уведу статистичке норме, мерни инструменти, селекционирана статистика из компаративних пројеката мерења извођења, изводи из актуелних извода реализације и извођења. Подаци о извођењу добијају се из разноврсних комбинација и извора (постојећих записника и извештаја, упитника за грађане и кориснике, специјално дизајнираних процеса скупљања података, вредновања од стране стручних посматрача, временских димензија-време које је потребно за неку активност, операцију или делатност).

Као стандард може да буде интерна стандардна мера која може да мери мерење прогреса из године у годину или мера која ће јасно дефинисати разлике у извођењу од једне до друге јединице. Такође, може да се uvede нека спољна мера која указује како општинске активности делују у односу на законску регулативу. Искуства из САД, према Ејмонсу, показују да само интерне стандардне мере којима се мери извођење из године у годину, могу да доживе ширење примене. За разлику од њих, спољне мере обично раде професионалне асоцијације, али се често праве из ограничених података или упитних метода па су због тога несавршене и противречне.

Мерење чини сваког актера рањивим: запослени се боје да ће морати после мерења далеко боље и више да раде, да могу чак и изгубити посао услед појаве конкуренције. Страх надређених је да ће се мерењем видети њихова слаба организација способности, да ће изгубити статус, ауторитет, посао, а поготову дискрецију у раду која им доноси многа невидљива добра. Политички лидери такође имају страх од ове врсте података јер они откривају и слабости у функционисању општине, града, што им може бити опасност на изборима. Актери могу упутити бројне изговоре процесу мерења: „мерите погрешне ствари“, начин

мерења није адекватан и једноставно „не можеш мерити шта ја радим“, „превише кошта то мерење“, и „ми за то немамо ресурсе“.⁴¹¹

Позитивни аспекти мерења су далеко већи у односу на негативне. Мерење перформанси (стандардима) има велики значај јер се отвара могућност за реализацију низа делатности, подиже одговорност и поузданост власти, лакше се и боље планирају активности и буџет. Онај ко мери оперативно је далеко ефикаснији и ради квалитетније, у стању је да у ходу идентификује проблеме и да их лакше отклони, може да успешно вреднује квалитет услуге, допринос сваког појединца и да тај допринос адекватно вреднује. Са стандардима се лакше детектују добре и лоше стране рада службеника у управи, отклањају грешке већ у ходу и на тај начин службеници постају свесни колико добијају или губе уколико раде према стандардима или не.

У поменутом пројекту о истраживању стања и потенцијала у локалној самоуправи у Србији, рађено је и истраживање о томе да ли за неку службу или област рада постоје утврђени стандарди (на пример-комунална делатност-стандард чисте улице, екологија-стандард чистог ваздуха, воде, тла; стандард здравих станова, безбедне улице). Велики број општина и градова у Србији (76%) није дало никакав одговор, а у градским секретаријатима у Београду су дали одговор да се на такав начин не размишља о стандардима. Поједине општине у Србији навеле су да постоје стандарди у области управе где је примењен ИСО 9001 (Палилула, Панчево), у области екологије (Мионица, Тутин, Пожаревац), у реализацији свих донаторских пројеката (Црна Трава), у области јавних набавки (Тутин).

У Београду, Секретаријат за заштиту животне средине, Секретаријат за управу, Секретаријат за спорт и омладину, Секретаријат за инспекцијске послове истичу да овакви стандарди не постоје или они немају сазнања о томе. Секретаријат за комуналне и стамбене послове наводи да у оквиру комуналних делатности постоје одређени правилници са прописаним техничким параметрима којих јавна комунална предузећа морају да се придржавају при обављању делатности (нпр. Правилник којим је регулисано каквог састава морају бити

⁴¹¹ Снежана Ђорђевић, Власти у акцији-свет јавних услуга, Факултет политичких наука, Београд, 2008, стр. 326

отпадне воде које се испуштају у канализацију). Секретаријат за инспекцијске послове сматра да би за инспекцијске послове било врло корисно да се уведу стандарди попут чисте улице, безбедне улице, чистог ваздуха, јер би се тако пратило постојеће стање као и идентификовао напредак у решавању датих проблема.⁴¹²

Резултати истраживања у погледу постојања стандарда у пружању услуга су очекивани. Пошто не постоје систем шта се мери, онда се не може доћи ни до стандарда, осим ако то не буде креирани, спољни стандард који не настаје као продукт унутрашњег мерења. Одговорност ипак носе и локалне самоуправе јер нису уложиле до сада довољно напора да саме покушају да креирају мере и установе стандарде како у раду запослених, тако и у пружању услуга у секторима јавних политика. Смисао мерења јесте да се прати квалитет пружене услуге, а одређене врсте мера (радно оптерећење, ефикасност, ефективност и продуктивност) су димензије у систему пружања услуга.

Ако мере служе да се дође до одређених стандарда то не значи да се после тога прекида процес мерења, напротив, прави се обимнији систем мерења (benchmarking). То је сложени систем мерења у коме се и ефекти и квалитет упоређују и са стандардима и са другим срединама, поготово са најбољим случајевима јер се на тај начин утврђују индикатори успешности рада, квалитет рада појединаца и прави се основа за изјашњавање грађана о квалитету услуга и неопходним корекцијама. Овај сложени систем мерних инструмената успостављен је са циљем да се подигне квалитет услуга, квалитет извођења власти у разним областима и гранама и да се подигне рационалност процеса доношења одлука и уопште одлучност владања.

У Србији је најпре потребно увести систем мерења, из тога установити стандарде, а касније примењивати и бенчмаркинг. То је дуготрајан процес и то ће сигурно трајати годинама али је важно да се са тим што пре крене. Мерење и препоручене 4 врсте мера морају да постану део или законског решења у новом Закону о локалним службеницима или да се дефинише као обавеза у истом закону, да га локалне самоуправе усвоје и примене у својим актима о унутрашњој

⁴¹² Снежана Ђорђевић, Организација, нивои власти и надлежности-компаративна искуства, у раду: Београд-демократска метропола, уредници: Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Факултет политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2009, стр. 161

организацији и систематизацији. То је значајан реформски инструмент за који је потребан консензус политичких и друштвених елита како би процес модернизације рада у локалним самоуправама добио велики смисао.

5.4.7 Пријем у службу, покретљивост, кажњавање и отпуштање у општинским (градским) управама

Питање пријема у службу, распоређивања запослених и постављених лица, њихова права и дужности, напредовање, престанак радног односа, одређено је Законом о радним односима у државним органима (1991).⁴¹³ Сама чињеница да је закон донет још за време СФРЈ (мада је претрпео одређене измене и допуне до данашњих дана) говори о потреби да се донесе модеран и савремени закон о локалним службеницима који ће бити у складу са савременим тенденцијама.

Оно што Републици Србији данас свакако недостаје јесте посебан закон који би регулисао положај и статус локалних јавних службеника и у који би били уграђени основни елементи службеничког система заслуга. Такав закон не би морао ни смео бити „идентичан“ Закону о државним службеницима, не само зато што овај закон има и одређене недостатке, већ пре свега што структура послова и радних задатака „управног карактера“ на централном и локалном нивоу није идентична.⁴¹⁴ Средином 2009. године спроведено је свеобухватно истраживање од стране Министарства за државну управу и локалну самоуправу и Факултета политичких наука у погледу функционисања управе, располагања са капацитетима локалних администрација за добро управљање и подстицања локално-економског развоја. Истраживањем је обухваћено 106 општина и градова у Србији, са изузетком јединица локалне самоуправе на Косову и Метохији. Један од сегмената истраживања односио се и на пријем, отпуштање, кажњавање и напредовање (покретљивости) у каријерама запослених.

У погледу пријема у службу, акценат истраживања је стављен на начин пријема у службу, затим да ли се при пријему у службу бирају најбољи кандидати

⁴¹³ Закон о радним односима у државним органима, „Сл. гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/02, 49/05, 79/05, 81/05, 83/05, 23/13,

⁴¹⁴ Дејан Миленковић, Градска управа и службенички систем заслуга, у раду: Београд-демократска метропола, уредници: Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Факултет политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2009, стр. 253

у погледу стручности и ако то није случај шта је разлог томе, као и да ли има појава довођења службеника по партијској и личној линији, и ако има, шта би могло бити системско решење тога проблема. Резултати истраживања су показали да се запослени у највећем броју општина примају путем конкурса (огласа) или преузимањем. Највећи број јединица локалне самоуправе одговорило је да се при пријему у службу примају најбољи кандидати (79%), док знатно мањи број испитаних јединица локалне самоуправе (21%) указује да то није случај. Међутим, на питање да ли има појава довођења службеника по партијској и/или личној линији другачији одговор давале су чак и јединице локалне самоуправе које су претходно дале одговор да се при пријему у службу примају „најбољи“ кандидати. Тако су испитаници који су одговорили на ово питање, одговорили да се при пријему кандидата у општинску управу у 50% случајева примају кандидати по партијској, односно личној линији. Закључак који би се на основу овог резултата могао најпре извести јесте да је „партијски“ кандидати истовремено и „најбољи“ кандидати, што доводи у сумњу „искреност“ пристиглих одговора и указује на појаву „партократије“ на локалном нивоу.⁴¹⁵

Закон о радним односима у државним органима прописује да су запослени у државним органима дужни да своје послове обављају непристрасно и савесно, да не могу бити чланови органа политичких организација и да се у обављању својих послова не могу руководити својим политичким убеђењима нити их могу изражавати и заступати.⁴¹⁶ Јасно је да је овај члан закона далеко од „реалности“, нарочито у погледу тога да запослени не могу бити чланови политичких странака. Поред општих услова у погледу пријема у службу који је потребно да кандидат има (да је држављанин Србије, да је пунолетан, да има општу здравствену способност, има прописану стручну спрему, да није кривично осуђиван на безусловну казну затвора дужу од 6 месеци или је учинио кажњиво дело које га чини неподобним за обављање послова) законом је утврђен и посебан услов који се огледа у томе да се актом о организацији и систематизацији радних места може (али не мора) увести пробни рад. Пробни рад може да траје најмање један, а

⁴¹⁵ Дејан Миленковић, Капацитети локалних администрација за добро управљање, у раду: Локална управа-стање и потенцијали, Факултет политичких наука и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009, стр. 12

⁴¹⁶ Закон о радним односима у државним органима, „Сл. гласник РС“, бр. 48/91, члан 4

највише 3 месеца, а пробни рад запосленог прати трочлана комисија коју одређује функционер који руководи државним органом (начелник општинске или градске управе) који су после завршетка пробног рада дужни да му дају мишљење о кандидату. Након тога, начелник управе доноси одлуку о пријему или непримању у радни однос.

Према Закону, лице се прима у радни однос у државном органу на основу: 1) акта о избору, односно постављењу на функцију; 2) коначне одлуке функционера који руководи државним органом о избору између пријављених кандидата; 3) споразума о преузимању запосленог из другог државног органа.⁴¹⁷ Приликом пријема у радни однос расписује се оглас, а одлуку о избору кандидата доноси начелник општинске (градске) управе након 15 дана од расписивања огласа. За лица која сматрају да су биле неправилности приликом избора кандидата, законом је омогућен приговор функционеру који руководи државним органом у року од осам дана од пријема одлуке о избору. Након доношења коначне одлуке о избору, начелник управе доноси решење о пријему у радни однос.

Предлог Закона о службеницима у јединицама локалне самоуправе учинио је значајан корак унапред када је у питању пријем у службу нових службеника. Предлог Закона прави разлику између заснивања радног односа на одређено и неодређено време, затим врсте оглашавања (интерни конкурс, јавни конкурс), као и усклађивање звања са звањима државних службеника (виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, виши сарадник, сарадник, млађи сарадник, виши референт, референт, млађи референт) за извршилачка радна места. Поред тога, предлогом Закона је предвиђена и обавезност допунског рада у периоду од 6 месеци за лица која заснивају радни однос на неодређено време и уколико непосредни руководилац оцени да то лице не задовољава на раду, онда се са њим не заснива радни однос. Приликом расписивања конкурса формира се конкурсна комисија која спроводи изборни поступак, а према предлогу Закона, у изборном поступку се врши оцењивање стручне оспособљености, знања и вештина који може да се спроведе применом теста знања и вештина, писменим радом и симулацијом и обавезним разговором са кандидатом. Након тога, конкурсна комисија саставља листу за избор од највише 3 кандидата и онда

⁴¹⁷ Закон о радним односима у државним органима, „Сл. гласник РС“, бр. 48/91, члан 8

послодавац доноси одлуку о пријему једног од то троје кандидата.⁴¹⁸ Веома су добра предложена решења везана за обавезност и дужину допунског рада, врсте конкурса, радни однос на одређено и неодређено време, као и обавезност тестирања. Међутим, као и код оцењивања, Влада Републике Србије би требала да Уредбом одреди те критеријуме и мерила за тестирање и пријем у службу мада је логичније да то одређују министарство задужено за област локалне самоуправе уз евентуалну сагласност Владе.

Очигледно је да ова законска решења у погледу пријема у радни однос остављају широк простор политичким странкама да директно „утичу“ на избор кандидата који је најбољи. Поставља се питање на који начин се могу отклонити или ублажити утицај политичких партија, личних и пријатељских веза на избор кандидата? Чини се да таква решења једино могу да буду системског карактера, односно морају да буду део новог закона. Прво би се законом морао одредити и дефинисати појам локалног службеника којим би се јасно направила разлика између запослених који обављају административне и управне послове и лица која обављају техничке и помоћне послове у органима локалне самоуправе (намештеника), што је и учињено предлогом Закона. Поред општих услова које треба задржати, законом се морају дефинисати обавезна тестирања кандидата за лица која треба да обављају административне и управне послове. Систем тестирања би могао да садржи неколико врста тестова који већ постоје приликом тестирања кандидата за пријем у радни однос у приватном сектору: тест опште информисаности и културе, тест интелигенције, тест провере знања рада на рачунару (основно знање из програма Microsoft Word, Excel и коришћење интернета), тест провере знања енглеског језика, као и један стручни тест који је везан за природу посла и занимања који се тражи у конкурсу. У зависности да ли се оглас расписује за лице са средњом, вишом или високом стручном спремом, тестови би се прилагођавали знањима и образовањима којима кандидати могу да располажу. За организацију конкурса и тестирања би се формирала конкурсна комисија чија би улога била да спроведе тестирање, транспарентно саопшти резултате тестирања кандидата на огласној табли и званичној интернет страници јединице локалне самоуправе. Конкурсну комисију би чинили службеници

⁴¹⁸ Видети: Предлог Закона о службеницима у јединицама локалне самоуправе

запослени у градској управи. Након тога, троје најбољих кандидата са резултата тестирања (као и испуњавања општих услова) би требали да прођу пробни рад. Пробни рад би се законским путем морао одредити као обавеза, а не само као могућност, као што је до сада, и то у периоду од 6 месеци. Чини се да је тај период сасвим довољан да се процени колико кандидати могу да допринесу квалитетнијем и ефикаснијем пружању услуга. Њихов рад треба да прати комисија од три члана који имају најмање исти степен и врсту стручне спреме (што већ постоји у важећем закону), која би оцењивала њихов рад и давала мишљење начелнику општинске управе. Међутим, треба узети у обзир да коначну реч о пријему у службу, према закону, доноси начелник управе. Како би се спречио претерани субјективизам и могућност утицаја на одлуку начелника управе, у процес одлучивања би требало укључити председника општине (градоначелника) или његовог заменика, уколико је „први човек града или општине“ спречен да присуствује избору кандидата због обавеза. Ако би начелника општинске (градске) управе (шефа администрације) бирао и постављао градоначелник, онда би се могла предвидети и његова активнија улога у избору „административног особља“. Као „завршни чин“ требало би организовати интервју троје кандидата који су на пробном раду, са шефом администрације и градоначелником (замеником градоначелника) који би на основу мишљења трочлане комисије и утиска који кандидати оставе након интервјуа, донели одлуку о „најбољем“ кандидату. Након тога би се донело решење о пријему у радни однос. Овакви „строжији“ критеријуми би свакако ублажили утицај политичких партија, пријатељских и личних веза на пријем у радни однос „својих“ кандидата.

Подаци који су добијени из анализе о **покретљивости запослених** у служби показују да чак 89% испитаних представника локалне самоуправе мисли да он не постоји, док је 98% испитаника проценило да би креирање система који подразумева обављање различитих послова у различитим службама допринело да службеници добију бољи увид у целину проблема који постоје у локалној заједници.

Многе општине/градови, тачније чак 87%, сматрају да би стратегија Министарства за државну управу и локалну самоуправу којом би се подстакла

вертикална покретљивост запослених допринела стварању бољег профила службеника уопште, али би она подразумевала и вертикалну покретљивост између различитих нивоа власти. Стратегија, међутим, није сама по себи довољна, јер је за вертикалну покретљивост, којом би било обезбеђено кретање службеника са различитих нивоа власти, захтевала и промену законодавног оквира и истовремено стварање „компатибилних“ службеничких звања на локалном и централном нивоу у чему би значајну улогу могла да има и служба за управљање кадровима Владе Републике Србије.⁴¹⁹

Према закону, одређена су звања лица са високом школом (саветник, виши саветник, самостални стручни сарадник, виши стручни сарадник и стручни сарадник), вишом школом (виши сарадник и сарадник) и средњом стручном спремом (виши референт и референт).⁴²⁰ У погледу напредовања, запослени напредује стицањем вишег звања (вертикална покретљивост), чији рад се оцењује једном годишње кроз различите оцене.

Предлогом Закона о локалним службеницима предвиђено је да кретање службеника зависи од резултата постигнутих у извршавању послова радног места и постављених циљева, при чему може да напредује у виши платни разред без промене радног места или на непосредно више извршилачко радно место уколико два пута узастопно добије оцену „нарочито се истиче“ или 4 пута заредом оцену „истиче се“. И овде се види да не постоје јасни законски критеријуми, којим би се могао применити принцип оцењивања запослених и ту је највише присутан субјективан фактор, а не адекватне мере. Предуслов за напредовање на виши положај треба да буде мерење рада запослених, што за сада није случај, у комбинацији са објективним критеријумима (образовање, радно искуство) и поштовању радне дисциплине.

Исто је тако и са **кажњавањем**, које се заснива на губљењу звања и преласку на ниже звање у оквиру исте стручне спреме, или преласку на највише звање у оквиру ниже стручне спреме. Радни однос запосленом престаје ако не може да се распореди на одговарајуће радно место.

⁴¹⁹ Дејан Миленковић: Капацитети локалних администрација за добро управљање, у раду: Локална управа-стање и потенцијали, Факултет политичких наука и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009, стр. 15-16

⁴²⁰ Закон о радним односима у државним органима, „Сл. гласник РС“, бр. 48/91, члан 27

Међутим, предлогом Закона о службеницима у јединицама локалне самоуправе предвиђене су значајне дисциплинске мере: за лакше повреде дужности из радног односа изриче се новчана казна од 20% од плате за пуно радно време, а за теже повреде дужности одређене су различите врсте казни (новчана казна од 20% до 30% плате за пуно радно време; одређивање непосредно нижег разреда, забраном напредовања од 4 године, премештајем на радно место у непосредно ниже звање уз задржавање платног разреда чији је редни број истоветан редном броју платног разреда у коме се налази радно место скога је премештен; престанком радном односа).⁴²¹ Оваква врста „казнене политике“ свакако је охрабрујућа јер онда запослени морају да буду одговорнији у свом послу и да дају далеко веће и боље резултате у раду.

Дакле уз примену мерења могао би се оцењивати рад запослених и уколико би био оцењен негативно, онда би требао да пређе на нижи положај. Законом треба одредити да процес оцењивања заснован на мерењу не може да буде једном годишње јер праћење рада запослених треба да буде из месеца у месец, како би се добили објективни резултати како ко ради. То је основа за напредовање (назадовање) у каријери. Хоризонтална покретљивост је доста тежа за спровођење у пракси јер људи лакше навикавају на једну канцеларију, колеге у њој и радни амбијент. Можда би се као решење могла истаћи могућност службеника да промене службу у оквиру градске управе, али без наметања обавеза. То би могло да утиче на њих да продубе знања из службеничких послова, као и да се можда боље „пронађу“ на неком другом радном месту, постигну боље оцене и напредују на виши положај. Такође, у погледу вертикалне покретљивости требало би омогућити локалним службеницима да могу да пређу и раде у органима државне управе. Пре тога важно је ускладити звања локалних и државних службеника и њихову стручну спрему, а основ за прелазак би требало да буду резултати у раду, што може да допринесе јачању целокупне администрације (у државној управи и локалној самоуправи).

У поменутом истраживању, у погледу **отпуштања из службе**, велики број испитаника сматра да се постојећи систем отпуштања (у ширем смислу и режим радних односа) мора променити. Највећи број општина и градова сматра да

⁴²¹ Видети: Предлог Закона о службеницима у јединицама локалне самоуправе, члан 146

постојећи систем отпуштања из службе у општинској/градској управи мора бити либералнији (51%), те да би нови режим отпуштања, који би био повезан са новим режимом радних односа у локалној служби, значајно допринео побољшању кадровске структуре у њој. За задржавање постојећег режима отпуштања залаже се 42% јединица локалне самоуправе које су биле предмет истраживања, а 7% сматра да режим „отпуштања“ мора бити у још ограниченијем режиму. Као главни разлог за „либералнији“ систем отпуштања из службе на локалном нивоу наводи се чињеница да садашњи прописи онемогућавају отпуштање, што захтева поједностављење поступка отпуштања и „либералнији“ приступ овом питању. То спречава промену професионалне и образовне структуре запослених и службеника на локалном нивоу услед чега се она данас тешко мења.⁴²² Такође, у истраживању се наводи да радни спорови због отпуштања радника који су проглашени као технолошки вишак дуго трају и често се завршавају њиховим повратком у службу, а то значи и онемогућавање непрофесионалних и несавесних радника да напусте општинску (градску) управу.

Према закону, запосленом се радни однос отказује у следећим случајевима: 1) ако се у року од једне године од заснивања радног односа утврди да је радни однос супротан закону; 2) ако не покаже одговарајуће резултате на пробном раду; 3) ако одбије да ради на радном месту на које је распоређен или упућен; 4) ако изгуби звање, а нема одговарајућег радног места на које се може распоредити у новом звању; 5) ако се по истеку рока мировања радног односа у складу са општим прописима о радним односима не врати на рад у року од 15 дана; 6) када услед промена у организацији стекне статус нераспореденог, а не може му се обезбедити радно место у истом или другом државном органу.⁴²³

Предлог Закона о службеницима у јединицама локалне самоуправе предвиђа још и једну, већ поменућу, одредбу а која се односи на то да послодавац може да раскине радни однос уколико службеник учини тежу повреду радне дужности за коју му је изречена мера престанка радног односа.⁴²⁴

⁴²² Дејан Миленковић: Градска управа и службенички систем заслуга, у раду: Београд-демократска метропола, уредници: Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Факултет политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2009, стр. 254-255

⁴²³ Закон о радним односима у државним органима, „Сл. гласник РС“, бр. 48/91, члан 64а

⁴²⁴ Видети: Предлог Закона о службеницима у јединицама локалне самоуправе, члан 163

Постојећа законска решења чини се прилично отежавају процес отпуштања радника из службе. Да би се ојачала радна дисциплина и побољшао квалитет рада требало би систем кажњавања и дисциплинску одговорност повезати са системом отпуштања и напредовања у каријери. Систем кажњавања (назадовања) би се могао усмерити и на новчане казне (одбијање од плате), а не само на враћања на нижа службеничка звања. То би утицало да запослени обављају своје послове стручно, професионално и савесно. Законом би требало одредити да уколико се неки службеник казни више од 3 пута годишње (резултати мерења у раду буду далеко нижи од просека, а самим тим и оцене негативне), онда следи добијање отказног уговора о раду. Либералнији услови добијања отказа омогућиће да се развије предузетнички и професионални однос према послу, претпостављенима и грађанима. Искуства у локалним самоуправама у Србији потврђују тезу да људи размишљају да када се једном запосле у јавној управи, ту остају до краја свог радног века. Управо због олакшане могућности добијања отказа, запослени ће почети да размишљају као да раде у приватном предузећу где ничије радно место није сигурно и где се највише цене рад, вештине и знање.

Генерално гледано, предлог Закона о службеницима у јединицама локалне самоуправе је далеко боље законско решење у односу на важећи Закон о радним односима у државним органима који не одговара садашњем времену у погледу применљивости у пракси. И овај предлог Закона има кључни недостатак у виду непостојање јасних мерила и критеријума за пријем и оцењивање запослених јер је то основа како за напредовање, тако и назадовање у каријери истих. Зато је важно да будуће законско решење садржи ове критеријуме, а не да се чека на Уредбу Владе, већ то треба да буде део закона које ће предложити надлежно министарство, представници јединица локалне самоуправе и невладин сектор.

5.5 Електронска управа

Област електронске управе далеко је боље институционално и стратешки уоквирена у односу на стање у области функционисања и рада градских (општинских) управа. Најзначајнији прописи који регулишу развој информационог друштва и електронске управе су: Закон о електронском потпису

(2004)⁴²⁵, Закон о електронском документу (2009)⁴²⁶, Закон о телекомуникацијама (2003)⁴²⁷, Закон о електронској трговини (2009)⁴²⁸, Закон о заштити података о личности (2008)⁴²⁹, Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала (2005)⁴³⁰, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004)⁴³¹, итд.

Од стратешких докумената развоја е-управе и информационог друштва убрајају се: Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009-2013. године (2009)⁴³², Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године (2010)⁴³³, Стратегија развоја широкопојасног приступа у Републици Србији до 2012. године (2009)⁴³⁴, Стратегија научног и технолошког развоја Републике Србије у периоду од 2010. до 2015. године (2010).⁴³⁵

Информатичко друштво је нови квалитативни корак у развоју друштвеног живота. Оно је окарактерисано експлозивним растом коришћења нових капацитета које омогућавају информационе технологије. У целом свету интернет утиче на све области живота. Све модерне владе усвајају концепт незаобилазне потребе доступности основних информација јавном сектору путем интернета.⁴³⁶ Информационо друштво представља друштво у коме свако може да ствара, користи и размењује информације и знање, омогућавајући појединцима, заједницама и народима да достигну свој пуни потенцијал у промовисању одрживог развоја и унапреде квалитет свог живота.

⁴²⁵ Закон о електронском потпису, „Сл. гласник РС“, бр. 135/04

⁴²⁶ Закон о електронском документу, „Сл. гласник РС“, бр. 51/09

⁴²⁷ Закон о телекомуникацијама, „Сл. гласник РС“, бр. 44/03, 36/06, 50/09, 44/10

⁴²⁸ Закон о електронској трговини, „Сл. гласник РС“ бр. 41/09

⁴²⁹ Закон о заштити података о личности, „Сл. гласник РС“, бр. 97/08, 104/09, 68/12, 107/12

⁴³⁰ Закон о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала, „Сл. гласник РС“, бр. 61/05, 104/09

⁴³¹ Закон о слободном приступу информација од јавног значаја, „Сл. гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10

⁴³² Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009-2013. године, „Сл. Гласник РС“, бр. 83/09

⁴³³ Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године, „Сл. Гласник РС“, бр.51/10

⁴³⁴ Стратегија развоја широкопојасног приступа у Републици Србији, „Сл. гласник РС“, бр. 84/09

⁴³⁵ Стратегија научног и технолошког развоја Републике Србије у периоду од 2010. до 2015. године, „Сл. гласник РС“ бр. 13/10

⁴³⁶ Влада Републике Србије, Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, Београд, 2004, стр. 55

Под изразом електронска управа подразумева се примена информационо-комуникационих технологија којом се постиже ефикаснији и ефективнији рад органа управе и ималаца јавних овлашћења у функцији вршења власти, економског раста и смањења терета администрације.⁴³⁷ Електронска управа се означава као један од главних инструмената за повећање ефикасности и поузданости органа државне управе и локалне самоуправе, као и инструмент којим се информације брзо и лако могу учинити доступним најширој јавности, а такође и мера за рационализацију државне управе и локалних самоуправа. Информационо-комуникационе технологије пружају могућности у побољшању рада институција и установа јавне управе кроз квалитет услуга које оне пружају грађанима и привредним субјектима. Са увођењем савремених информационих система повећава се квалитет услуга и транспарентност, одговорност, ефикасност и ефективност управа. Модерна информациона инфраструктура омогућава да информације теку између државне управе и локалних самоуправа и на тај начин пружа се шанса грађанима и привредним субјектима за брже и ефикасније решавање њихових захтева и проблема уз што мање трошкове.

Према подацима из Стратегије развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године, у Републици Србији 36,7% домаћинстава поседује интернет прикључак (подаци за 2009. годину), што чини раст од 3,5% у односу на 2008. годину, а 22,9% домаћинстава има широкопојасни приступ интернету, што чини раст од 7,4% у односу на 2008. годину. Степен софистицираности е-управе у Републици Србији је 46%, што чини раст од 8% у односу на 2007. годину. Ниво наведених показатеља знатно је нижи од просека земаља ЕУ. Према подацима Еуростата за 2009. годину, 65% домаћинстава има интернет прикључак, 56% домаћинстава има широкопојасни приступ интернету, а степен софистицираности е-управе у земљама ЕУ је 83%. Надлежности у области примене информационо-комуникационих технологија у јавној администрацији имају Министарство за телекомуникације и информационо друштво (утврђивање политике и стратегије изградње информационог друштва), Министарство за државну управу и локалну самоуправу које је надлежно за систем државне управе, Републички завод за

⁴³⁷ Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године, „Сл. гласник РС“, бр. 83/09, стр. 1

информатику и интернет као посебна организација и Управа за заједничке послове републичких органа.⁴³⁸ Између ових органа постоји извесно преклапање надлежности, а недостаје и јасна сарадња и координација између истих. Чини се да један од битнијих аспеката јесте и стварање свих материјалних и организационих услова за ефикасан рад једне институције која би имала сва потребна овлашћења за управљање напорима у изградњи информационог друштва (нпр. реформисани Завод за информатику и интернет или једно од министарстава).

Први значајнији корак у увођењу електронске управе у Србији било је доношење Закона о електронском потпису и Закона о електронском документу. Према закону, електронски потпис представља скуп података у електронском облику који су придружени или су логички повезани са електронским документом и који служе за идентификацију потписника.⁴³⁹ Електронски документ јесте скуп података састављен од слова, бројева, симбола, звучних и видео записа садржаних у поднеску, писмену, решењу, исправи или било ком другом акту који сачине правна и физичка лица или органи власти ради коришћења у правном промету или у управном, судском или другом поступку пред органима власти, ако је електронски израђен, дигитализован, послат, примљен, сачуван или архивиран на електронском, магнетном, оптичком или другом медију.⁴⁴⁰ Крајем 2008. године регистрањем сертификационих тела од стране Владе Републике Србије која служе за издавање електронских квалификованих сертификата, омогућена је употреба квалификованог електронског потписа за потписивање електронских докумената. На тај начин је остварен један од предуслова за развој електронске управе у Србији јер су створени услови за њихову пуноважност и доказну снагу у правним пословима, управним и судским поступцима.

У Републици Србији је у периоду од децембра 2008. године до фебруара 2010. године регистровано три сертификациона тела за издавање квалификованих електронских сертификата и очекује се даље ширење понуде у овој области, тако

⁴³⁸ Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године, „Сл. гласник РС“, бр. 51/10, стр. 3

⁴³⁹ Закон о електронском потпису, „Сл. гласник РС“, бр. 135/04, члан 2, тачка 2

⁴⁴⁰ Закон о електронском документу, „Сл. гласник РС“, бр. 51/09, члан 2

да доступност квалификованих електронских сертификата не представља баријеру за њихову употребу.⁴⁴¹

Решења Закона о електронском документу имаће велики утицај на процес модернизације, рационализације и увођења електронске управе. При томе се посебно има у виду основно законско решење према коме се, документ који је изворно настао у електронском облику, сматра оригиналом, а које представља један од кључних услова за реформу постојећих процедура рада и увођења електронских јавних сервиса за грађане и привреду. И поред парцијалних резултата у развоју е-управе, данас је степен развијености електронских јавних услуга низак. Постојеће стање у овој области карактерише: недовољно развијена заједничка рачунарско-комуникациона мрежа; неразвијеност службених евиденција у електронском облику, као језгра података неопходних за развој електронске управе; незаобилазност папирних докумената у готово сваком поступку; недовољна стандардизација и координација развоја информационих система у органима власти; недостатак компетентних кадрова.⁴⁴²

5.5.1 Циљеви, начела и стубови развоја е-управе код нас

Према Стратегији развоја електронске управе у Србији (2009-2013 године), дефинисано је 9 општих циљева: високо задовољство корисника јавним услугама; смањење терета администрације за привредне субјекте и грађане; повећање ефикасности јавне управе путем ИКТ; прекогранична усклађеност са земљама ЕУ; позитиван утицај на слободу кретања људи, роба, капитала и услуга; увећање транспарентности и одговорности кроз иновативну употребу ИКТ; јачање партиципације грађана у демократском одлучивању; заштита приватности и безбедности.

Према истом документу, одређена су и начела развоја, а то су: коришћење расположивих података по службеној дужности (незахтевање од стране корисника јавне услуге доказа о чињеницама са којима располажу органи власти), јединствени шалтер (обједињавање свих услуга), доступност е-информације свима

⁴⁴¹ Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године, „Сл. гласник РС“, бр. 51/10, стр. 8

⁴⁴² Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године „Сл. гласник РС“, бр. 83/09, стр. 2-3

без надокнаде, доступност свима у пружању е-услуга, незаменаривање и неукидање класичних облика у пружању услуга, примена ИКТ у новим јавним услугама, избегавање технолошке зависности, поновно коришћење софтверских решења (који се примењују у различитим областима), информациона безбедност и заштита података о личности, кадровска оспособљеност службеника.

Стубови развоја е-управе су: успостављање кључних полуга, аутоматизација процеса, успостављање електронских јавних услуга, развој кадровских потенцијала.⁴⁴³

Као најважнија полуга истиче се свакако ИКТ инфраструктура која треба да омогући рачунарску повезаност органа власти са интернетом, затим постојање рачунарских центара са серверима где ће се смештати базе података и технолошки реализовати е-услуге. Поред тога, као кључне полуге истичу се и постојање и развој електронског идентитета корисника (уз помоћ технологије електронског потписа), као и постојање електронске службене евиденције. Модернизација процеса подразумева његову аутоматизацију и реформу поступака захваљујући технологијама. Да би се остварила аутоматизација процеса потребно је да се е-документ израђује, чува и доставља у форми која је погодна за даљу аутоматску обраду, а комуникација да се остварује између различитих информационих система путем већ утврђених протокола.

Један од стубова развоја е-управе јесте и успостављање електронских јавних услуга који подразумева постојање е-портала и заједничких електронских услуга. Портал представља јединствену тачку приступа већем броју електронских јавних услуга. Електронске услуге које су од значаја за реализацију многих електронских јавних услуга, као што су централни системи за проверу идентитета, електронско плаћање, електронски формулари и сл, представљају заједничке електронске услуге.⁴⁴⁴

Као последњи стуб развоја дефинисан је развој кадровских потенцијала. То, пре свега, подразумева подизање информатичке писмености, као и постојање механизма адекватне примене наученог у доношењу појединачних решења.

⁴⁴³ Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године, „Сл. гласник РС“, бр. 83/09, стр. 5

⁴⁴⁴ Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године, „Сл. гласник РС“, бр. 83/09, стр. 7

Међутим, да би систем е-управе био одржив, потребно је да дође до запошљавања информатичких стручњака који би били организовани у високостручне тимове и на тај начин пружали услуге већем броју корисника.

5.5.2 Нивои квалитета испуњења е-услуга према грађанима

У погледу квалитета испуњења услуга према грађанима, потребно је прећи три нивоа у развоју е-управе у Србији. Први ниво подразумева да постоје изграђени интернет сајтови органа државне управе или локалних самоуправа где постоје само статистичке информације без могућности електронске интеракције. Други ниво подразумева да постоје интерактивни комуникациони сервиси на основу којих је грађанима омогућено да комуницирају са одређеним органом управе, односно да размењују електронске поруке и да преузимају захтеве грађана (изводе из матичних књига, уверења о држављанству) у електронској форми. Трећи и последњи ниво подразумева примену трансакционо-интеграционих сервиса који омогућавају примену сложених и специјализованих вишестепених трансакција између различитих органа управе са циљем да се задовољи појединачни кориснички захтев, као што је на пример, обрада поднесака.

5.5.3 Практична примена е-управе у локалним самоуправама

Стање у области увођења електронске управе у локалне самоуправе у Србији не може да се оцени као задовољавајуће. Истраживање које се односило на интернет презентације градова и општина у Србији, а које је спровело Министарство за телекомуникације и информационо друштво у сарадњи са Републичким заводом за информатику и интернет крајем 2008. године и почетком 2009. године, показало је да тек свака пета општина у Србији има квалитетна решења за интернет презентацију, а да 11 општина уопште није имало интернет презентацију (око 90% их је имало). Истраживање је показало и да само мали број општина и градова у Србији има ниво е-сервиса који је на задовољавајућем нивоу (други ниво који омогућава преузимање формулара од грађана и привреде), док остале општине и градови имају сервисе на првом нивоу (интернет презентације) или немају своје сајтове.

Око 50% општина и градова у Србији једном месечно мења своје садржаје на интернет презентацијама, док око 80% општина нема јасно дефинисане процедуре за добијање грађевинских дозвола и локалних комуналних сагласности електронским путем. Ипак, охрабрује податак да су све општине и градови имали интернет приступ, као и да је велики број општина поседовао довољан број мрежне опреме, сервера и рачунара за основне електронске потребе.

Ни у домену техничке опремљености не може се рећи да је стање било нешто боље. О стању може да се говори на основу постојања софтвера и хардвера, међусобној повезаности између унутрашњих организационих јединица, повезаности између јединица локалне самоуправе, новчаних издвајања за те сврхе, итд. Наиме, према поменутом истраживању (Локална управа-стање и потенцијали из 2009. године) ИТ служба постоји у 41% испитиваних општина, 17% општина и градова је планирало да је уведе, док у чак 42% нема нити се планира увођење ове службе. Нажалост, подаци показују да су свега око 18% општина имале адекватну информациону службу.

Најважније за функционисање службе је кадровска опремљеност, а у само 34% случајева постоји руководилац ИТ службе. Кључни проблем у том погледу јесте неразумевање општинских (градских) власти о значају информационих технологија и побољшању квалитета услуга грађанима кроз увођење ИТ службе. Сваки нови стратешки документ развоја требао би да се заснива на едукацији запослених у управи јер се информационе технологије веома брзо мењају и напредују, а поред тога се и у буџету општина и градова морају предвидети средства за унапређење и развој ИТ служби.

Различити су и подаци у погледу набавке рачунарске опреме. Тако је, на пример, општина Блаце издвојила око 80.000 динара, а град Ниш око 26 милиона динара. Према истраживању, 24 општине су издвојиле до 1 милион динара за набавку опреме, од 1-5 милиона укупно 26 општина, а преко 5 милиона динара 8 општина.

Следећи важан аспект функционисања е-управе јесте (не)постојање стручног кадра. Генерално, не постоји довољан број одговарајућих кадрова, а нема ни довољног степена обучености запослених у управама. Са друге стране, стручњаци из ИТ сектора често избегавају градске управе због неатрактивног

радног статуса, релативно нижих плата у односу на приватна предузећа, због ограничене могућности напредовања, као и због недовољне укључености ИТ стручњака у процес доношења одлука. Поготово је овај проблем изражен у мањим општинама где су локалне самоуправе прилично угрожене у примени информационих технологија, где запослени немају довољно специјалистичко знање за обављање ових послова. Од апликативних програма најчешће се користи MS Windows (95), Linux (17), Unix (5), док је превазиђени MS DOC у употреби у 29 општинских управа (реално тај оперативни систем данас не може да пружи квалитетне е-услуге). Што се тиче обучености запослених у погледу коришћења и примене апликативних програма, најбоље резултате су имали у Word програму (96%), затим у Excel-у (око 60%), док се најређе користио програм за прављење презентација (Power Point), око 25%. Што се тиче коришћења програма које израђују програмери, стање у погледу знања и примене тих програма је релативно добро (мали број лица се бави тим програмима у управама), али постоји проблеми недовољне интегрисаности свих програма, као и непостојања јединствене базе података (што говори у прилог томе да се апликативни програми нису набављали на одговарајући начин и да су локалне самоуправе ипак прилично далеко од квалитетних решења).

У погледу коришћења интернета стање је било доста боље (преко 60% јединица локалне самоуправе је користило широкопојасни интернет са брзинама од 2 до 8 mbit/s). У обављању посла најчешће се интернет користи за претраживање података и коришћење електронске поште (у нешто мањем обиму обављају се и послови локалне пореске администрације, као и процеси праћења конкурса и тендера при јавним набавкама). Интернет највише користе службе за урбанизам, имовинско-правна питања и просторно планирање.⁴⁴⁵

Хардверска и рачунарска опрема генерално задовољава потребе градских (општинских) управа. Најдоминантнија марка сервера јесте HP (преко половине инсталација), затим Fujitsu Siemens, IBM и Dell, док остали произвођачи генерално нису значајније заступљени. Добру заступљеност опреме чине и скенери, штампачи и непрекидна напајања. Међутим, обзиром да су ови подаци

⁴⁴⁵ Бранислав Ђурковић, Локална управа-стање и потенцијали, Факултет политичких наука и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009.

везани за 2009. годину, а рачунарска опрема временом застарева, може се поћи од претпоставке да је данас већ делимично застарела, уколико није дошло до значајније обнове рачунарске опреме (мада је то тешко заочекивати обзиром на буџетске издатке).

Да би се модернизовала општинска управа и постала електронска, један од значајних корака јесте и увођење „јединственог шалтера“ (eng. one-stop-shop). Резултати истраживања указују да више локалних власти у Србији нема једношалтерску службу (у 54% не постоји), него што их има (има их 44% општина и градова из узорка). 2% испитаних није дало одговор. На питање које послове покрива ова служба локалне власти наводе традиционални обим послова као што су: службе издавања докумената, вођења предмета и пружања услуга грађанима, привредницима и инвеститорима уопште. Локалне власти које немају ову службу истичу у 39% случајева да би она била врло корисна, у 14% случајева да не би и у 47% случајева не дају одговор.⁴⁴⁶ Па ипак чини се да је већина локалних самоуправа разумела које све послове би требало да обухвата „једношалтерска служба“ или канцеларија за брзе одговоре (писарница, архива, књига држављана, матичне књиге, бирачки списак, документација везана за изборе, локална пореска администрација, брзина издавања свих дозвола за градњу, регистрација приватних предузећа, области социјалне помоћи, дечије и борачке заштите, итд.)

Најзначајнији корак који општине могу да изведу је организација општине према начелу „јединственог шалтера“. Оваква организација не подразумева само организацију пријемне службе, него и реорганизацију свих општинских структура по „дубини“, промену захтева обраде података, промену начина одлучивања и саобраћаја између локалних општинских служби. „Јединствени шалтер“ најбоље резултате даје када се уведу временска и процедурална ограничења за обављање појединих послова и изврши прецизно лоцирање надлежности. До сада је само општина Инђија искористила све наведене могућности и као резултат тога је побољшано пословање градске дирекције за јавне и комуналне послове, тј;

⁴⁴⁶ Снежана Ђорђевић, Функционисање управе, у раду: Локална управа-стање и потенцијали, Факултет политичких наука и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009, стр. 9

предузећа која су у њој обједињена. Као резултат тога, општина Инђија има највиши ниво директних страних улагања per capita у Србији.⁴⁴⁷

Овакав начин рада показао се изузетно ефикасним за локалну управу, грађане и јавна предузећа које су га увеле. Грађани имају корист јер окрећу само један број телефона и не иду од шалтера до шалтера, добијају одговоре релативно брзо (зависно од тога шта је поднето као захтев), а самим тим се повећава и ефикасност у решавању захтева. Јавне установе успостављају директнији, ближи и бољи однос са својим грађанима, разумеју њихове проблеме и лакше прате њихову реализацију. Јавна предузећа на основу тих захтева праве своју базу података која има помаже да боље направе планове за наредну годину. Користи за локалну самоуправу су, пре свега, у уштеди буџета и лакшем планирању буџета за наредну годину, у контроли јавних предузећа и побољшаној координацији. Поред тога, кроз подношење двонедељних извештаја лакше се могу утврдити краткорочна и дугорочна планирања. Такав начин организације је неопходан свим јединицама локалне самоуправе у Србији.

Један од циљева би требао да буде и увођење „Система 48 сати“, који се показао веома ефикасним у општини Инђија. „Систем 48 сати“ је у потпуности усмерен на решавање проблема грађана, преваходно комуналних. Сва јавна и комунална предузећа, баш као и остале установе су обједињене и под контролом, а одговор грађани добијају у року од 2 дана. Становници општине (града) упућују своје жалбе, молбе, примедбе и предлоге путем телефона, интернета и смс порукама преко мобилних телефона. Захтеви су веома разноврсни и везани су за јавну расвету, одношење смећа, водоснабдевање, зеленило, атмосферску канализацију, саобраћајну сигнализацију, паркирање, псе луталице, контејнере. Захтев пролази кроз одговарајућу установу којој је упућен, а онда се добија одговор у року од 48 сати. Све установе и институције сарађују једне са другима, прате дневне активности и подносе недељне извештаје. Извештаји се подносе на састанку код председника општине (градоначелника). Данас такав систем је развијен и у градовима Панчево и Лесковац, као и у општинама Кикинда, Бач, Ада, Алибунар, Жабал, Кула. Систем још није доживео „омасовљивање“ али

⁴⁴⁷ Мирослав Прокопијевић, Перспектива трансформације градских комуналних система у Србији-Тренутно стање, могуће промене, у раду: У сусрет новом статусу градова-реалност и потребе, уредници Дејан Миленковић и Душан Дамјановић, Палго центар, Београд, 2007, стр. 111

општине и градови могу да сагледају шта добијају или губе са увођењем овог система.

За успешно функционисање система локалне е-управе велики значај има и Географски информациони систем (ГИС). У контексту локалне самоуправе, географски информациони систем (ГИС), представља информациону технологију која комбинује географске информације (локације природних и вештачких обележја на површини земље) са другим типовима информација из постојећих, алфа нумеричких база података и омогућује визуелизацију тако интегрисаних података помоћу напредних, дигиталних, географских карти, као и у виду прегледних извештаја.⁴⁴⁸ Интегрисање података је омогућено путем ГИС-а а корист од тога имају и службе за урбанизам и грађевинско земљиште, јавно-комунална предузећа, канцеларије за локално-економски развој, Републички геодетски завод. Сврха ГИС-а је усмерена преваходно на снимање насељених и ненасељених подручја, могућности градње од стране инвеститора или од стране комуналних предузећа, постојање дивље градње, праћење издавања дозвола за градњу, ефикасније управљање земљиштем на подручју града, ефикасније одлучивање у планирању развоја града. ГИС добија још више на значају када се зна да се скоро 80% одлука локалних самоуправа односи на просторна питања (катастарске парцеле, катастарски водови, управљање земљиштем, планирање). До сада су овај систем увели градови Шабац, Ниш, Ужице, Суботица, Крагујевац, итд.

5.5.4 Примери добре праксе е-управе у локалним самоуправама у Србији

Према Стратегији развоја информационог друштва у Републици Србији од 2006. до 2010. године, дефинисано је 20 сервиса (12 за грађане и 8 за привреднике) одређених од стране Европске уније. За сервисе управа-грађани дефинисани су следећи циљеви: порез (пореска пријава, обавештење о процени), сервиси тражења запослења при бироима за рад, социјално осигурање, лична документа (пасош и возачка дозвола), регистрација аутомобила (нових,

⁴⁴⁸ Геоматикс, д.о.о, Географски информациони систем у оквиру информационог система локалне самоуправе, Геоматикс, д.о.о, 2006, стр. 1

коришћених и увезених), добијање грађевинске дозволе, пријава полицији (нпр. у случају крађе), дозволе у вези са прометом културним добрима, јавне библиотеке (доступност каталога и алата за претрагу публикација), изводи из матичних књига, пријава на конкурс за високо образовање, обавештење о пресељењу (промена адресе) услуге у вези са здравством (интерактивни савети у вези са доступношћу услуга у различитим болницама, заказивање прегледа у болницама).

У сервисе е-управа-привреда, убрајају се следећи: социјални доприноси за запослене, порез на добит предузећа: пореска пријава, обавештење; порез на додату вредност: пореска пријава, обавештење; регистрација новог предузећа, подношење података канцеларијама које се баве статистиком, царинске декларације, дозволе у вези са животном средином, јавне набавке.⁴⁴⁹

Постоји и трећи ниво, односи између влада (управа-управа) и он обухвата електронске услуге у области трезора и програмског буџетирања, системе подршке имплементацији фондова ЕУ и интегрисану контролу граница.⁴⁵⁰

Што се тиче е-управе код нас, она најчешће обухвата други ниво (постоји званичан сајт града и могућа је електронска комуникација са грађанима који могу да поднесу неки захтев електронским путем, нпр. за извод из матичне књиге рођених, венчаних или уверење о држављанству).

То подразумева да грађани који имају рачунаре и оспособљени су да се са њима друже не морају да долазе у управу града (општине) и лично подносе писмене захтеве за потребна документа.

Град Зрењанин може се означити као један од примера добре праксе е-управе. Јавни сервис за грађане које пружа Зрењанин су следећи: виртуелни матичар (оавј сервис је на нивоу 3 софистицираности електронских сервиса-наручивање извода и уверења из матичних књига), грађевинске дозволе (путем интернета омогућено је праћење тока предмета за грађевинске дозволе), омогућен

⁴⁴⁹ Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији од 2006. до 2010. године, стр. 37

⁴⁵⁰ Приручник за ИКТ у јединицама локалне самоуправе, Републички завод за информатику и интернет, Београд, 2009, стр. 7

је увид у бирачки списак, као и послови везани за локалну пореску администрацију.⁴⁵¹

У Нишу су такође развијени е-сервиси: виртуелни матичар, локална пореска администрација, прописи града Ниша, преглед израђених, планираних и објеката у изградњи. Занимљив је регистар административних поступака којим се добијају информације неопходне за подношење и решавање захтева: потребна документација, висина такси и накнада, време потребно надлежној управи да реши захтев, итд.⁴⁵²

У Ужицу је уведен тзв. Територијални информациони систем (ТИС), који је настао као последица непостојања јединствене базе података, различитих софтвера који се користе у општинским службама и немогућности интеграција информација из ових система. ТИС подразумева развој информационог система града, формирање потребних база података о територији за бржи и лакши рад локалне самоуправе и јавних предузећа у комуникацији са грађанима, привредом и инвеститорима. Такав информациони систем омогућава грађанима и правним лицима претраге територије, парцела, улица, инфраструктуре, значајних објеката, могућности градње, доградње, итд.⁴⁵³

Корак даље је отишао град Крушевац и то је тренутно најбољи е-портал у нашој земљи. На званичној интернет страници града, електронска управа је подељена у три сегмента: градска управа on-line, регистар формалности и виртуелни матичар. Да би се уопште користио систем е-управе мора да се прво постане регистровани корисник портала тако што се оде у управу града и добије лични идентификациони број (ЛИБ).

Право на коришћење интернет портала града Крушевца имају сви становници града. Интернет портал даје могућност подношења захтева, проверу стања предмета, информације о градским службама као и све актуелности које могу занимати грађане. Комуникација се огледа у виду самог интернет портала као и путем е-маила и смс-а. Да би остварили своје право на коришћење овог сервиса неопходно је да се грађани јаве на шалтер општине Крушевац како би

⁴⁵¹ Приручник за ИКТ у јединицама локалне самоуправе, Републички завод за информатику и интернет, 2009, стр. 25

⁴⁵² www.ni.rs

⁴⁵³ СКГО, Електронски факултет у Нишу, Најбоље ИКТ праксе градова и општина у Србији (приручник), Београд, 2009. стр. 61

преузели ЛИБ.⁴⁵⁴ Поред матичног броја, за улазак у систем користи се јединствени матични број грађана, што штити систем од злоупотреба. У оквиру првог сектора (on-line), улазак у личне податке, преглед предмета и преглед захтева, омогућен је само уз коришћење ЛИБ-а. У делу где се односи на документацију, систем је доведен до крајњих могућности. Постоје чак 53 различите врсте захтева које грађани могу да упуте органима градске управе (практично скоро сви могући захтеви). Једноставним кликом на захтев и одсек или групу, добија се информација о службеницима који су надлежни за тај захтев и канцеларија где се налазе, као и сва потребна документација коју грађани морају да прибаве да би поднели одређени захтев и да би им он био решен. Поред тога, у првом сектору се налази и могућност провере уписа у бирачки списак, пријава комуналних проблема, смс комуникација и пријава на mailing листу града. Сектор регистар формалности урађен је у сарадњи са Светском банком у оквиру Интернационалне финансијске корпорације (IFC). Обухвата две групе: преглед делатностима (урбанизам и грађевинарство, стамбено-комунални и имовинско-правни послови, друштвене делатности, финансије, привреда и екологија; јавни приходи; општа управа, скупштински и заједнички послови; инспекцијски послови) уз чак 225 могућих захтева која могу да се упуте у оквиру ових делатности (израда урбанистичког пројекта, решење о локацијској дозволи, решење о грађевинској дозволи, формирање комисије за технички преглед, пријава школе ученика који не похађа наставу, категоризација кућа, станова и соба за одмор, признавање права на бесплатно паркирање возила, утврђивање стања објекта због дотрајалости). Изузетно је широк спектар захтева, а једноставним кликом на захтев и делатности добијају се информације о административном поступку, врсти делатности, која је документација потребна, организациона јединица у којој се обрађује захтев, рок за решавање предмета, место подношења (број канцеларије или шалтера), контакт особа, контакт телефон, контакт мејл адреса, обавештење о предмету и преузимање формулара захтева). У виртуелном матичару могуће је наручити изводе из матичних књига рођених, умрлих, венчаних и уверења о држављанству. Практично, не постоји е-услуга која није обухваћена е-порталом града Крушевца. Овај модел може да

⁴⁵⁴ www.krusevac.rs

буде пример за све друге општине и градове али је најбитније да ли се и са којом ефикасношћу ове е-услуге и реализују.

5.5.5 Могућности за даља унапређења е-управе

Не постоје прецизни подаци колико грађани у Србији генерално користе е-услуге у локалним самоуправама у Србији. Тај број није висок, пре свега због недовољног броја рачунара у укупном броју становништва, недовољном е-образовању, као и неразвијеној е-култури код грађана наше земље. Са друге стране, наше локалне самоуправе пружају услуге до другог нивоа е-управе. Теоретски, могуће је да се нпр. уверење о држављанству добије у електронској форми уколико грађанин то захтева али то подразумева употребу електронског потписа, електронског документа и активности овлашћеног сертификационог тела. То не изискује велики физички напор, мада се то у пракси ретко користи код нас.

Достизање трећег нивоа е-управе (добијање решења о предмету или захтеву у е-форми), још није могуће. То подразумева повезаност система државне управе и локалне самоуправе у једну е-управу, при чему одређени захтев електронским путем пролази све установе и службе на које се односи захтев, а коначно решење се враћа у службу у којој је предат захтев у оквиру градске (општинске) управе. Истовремено, подносилац захтева добија информацију да је предмет решен и добија га у електронском облику. Са даљим осавремењивањем е-система у неком будућем периоду биће могуће да се и овакве услуге остваре. Практика увођења канцеларија за брзе одговоре и система „48 сати“ треба да се настави и у другим јединицама локалне самоуправе у Србији јер су се ове иновације показале успешним у практичном смислу. На централном нивоу, неопходно је формирање Државне комуникационе мреже, што је и предвиђено Стратегијом развоја е-управе у нашој земљи, а главна функција јесте рационализација физичких водова и омогућавање боље повезаности седишта органа локалне самоуправе и државне управе са овом институцијом.

Управљање електронским документима у републичким органима условљено је постојањем Централне писарнице републичких органа у оквиру Управе за

заједничке послове републичких органа (УЗЗПРО) коју користе већина републичких органа, али не сви. Како је писарница централна тачка управљања папирним документима у органу, она задржава своју улогу и за случај електронских докумената. Са друге стране, системи за управљање електронским документима, за разлику од постојеће улоге писарница, треба да прате ток докумената унутар организационих јединица, све до појединих извршиоца.⁴⁵⁵

Према Стратегији, могућа су три решења управљања документима: орган да користи централни систем који је успостављен за управљање документима; друга могућност јесте да орган има свој систем за управљање документима али и да даље користи Централну писарницу републичких органа; трећи модел јесте да орган има свој систем управљања предметима и има своју писарницу. Поред тога, важно је да постоји интернет електронска пошта, поштанска регистрована е-пошта и централни систем за електронску размену докумената. Поставља се и питање службених евиденција за коју треба да се формира један централни систем за приступ службеним евиденцијама који ће имати везу са информационим системима у којима се воде службене евиденције али и са органима којима је потребан увид у службене евиденције. Важан аспект у модернизацији е-управе јесте и безбедност која се односи ИКТ инфраструктуру, софтверске апликације, персоналне рачунаре, безбедност е-услуга, података на преносивим медијима.

Као посебна новина за даље унапређење система е-услуга јесте увођење структурираног електронског документа. Структурирани електронски документ је електронски документ који се израђује, чува и доставља у форми погодној за даљу аутоматску обраду. То, на пример, значи да се из оригиналног решења којим се утврђује право на финансијску помоћ, а које је израђено у електронској форми, подаци о износу помоћи, датуму стицања права, о особи која је носилац права и други битни подаци могу пренети у информациони систем за исплату, без потребе да службеник прекуцава податке из решења.⁴⁵⁶ Потребно је само још дефинисати стандарде за овакву врсту докумената који треба да се базирају на World Wide

⁴⁵⁵ Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године, „Сл. гласник РС“, бр. 83/09, стр. 11

⁴⁵⁶ Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године, „Сл. гласник РС“, бр. 83/09, стр. 15

Web Consortium. На тај начин ће доћи до побољшања у аутоматизацији електронских процеса. Са аутоматизацијом процеса, употребом електронских докумената и разменом структурних електронских докумената стварају се суштински предуслови за остваривање е-услуга и на централном и на локалном нивоу.

Остају значајни проблеми у градским (општинским) управама у погледу недовољног знања запослених за сложеније процесе е-услуга. То захтева њихову додатну едукацију од стране постојећих ИТ стручњака или ангажовањем стручних лица која ће вршити обуку запослених. Поред тога, чини се да је једно од решења и формирање високостручних ИТ-тимова у сваком органу управе како би се лакше и брже остваривале е-услуге. Запошљавање нових стручњака био би трошак за буџете локалних самоуправа, али би обим послова које они обављају био далеко већи и продуктивнији. Треба и у практичном смислу радити на примени дефинисаних 20-так најприоритетнијих е-услуга одређених од стране Европске уније. Код нас се просечно пружа 5-6 е-услуга, што поред успостављања стратешких делова е-управе и едукације, запослених, подразумева и набавку нове ИТ опреме. Таква опрема треба да прати нове савремене технолошке иновације.

Са друге стране, развојем е-управе долази до значајних непосредних уштеда као што је смањење трошкова штампе и достављања докумената, укључујући смањење потребе за пословима везаним за отпрему, курирску доставу и пријем докумената, смањене потребе за пословима који се односе на издавање потврда о чињеницама из службених евиденција, као и других послова који ће се рационализовати аутоматизацијом процеса.⁴⁵⁷ Као важан ефекат примене е-управе јесте и рационализација у погледу броја запослених јер ће се кроз ефикасне е-услуге смањити потреба за људским ресурсима, а повећаће се и транспарентност рада запослених.

⁴⁵⁷ Исто, стр. 19

5.6 Однос градских (општинских) управа са извршним органима локалних власти и органима државне управе

У истраживању пројекта „Локална управа-стање и потенцијали“ испитаници из градова и општина у Србији су о начинима рада и односима градских (општинских) управа са градоначелником и Општинским (Градским) већем, рекли да се тај начин рада заснива на систему давања инструкција запосленима у управи, без могућности увођења иновација и значајније примене инструмената модерног менаџмента. Такав систем рада и односа између органа у Европи и САД-у је напуштен још током 80-тих година прошлог века. Када се доносе одлуке и решења код нас, прво се одреди служба и орган који треба да реализује послове и орган који врши инспекцијски надзор. Што се тиче одређивања финансијских средстава градске управе предлажу износе који су неопходни за реализацију послова, а одобрава их председник општине (градоначелник).

Градоначелник усмерава и усклађује рад управе и непосредно али и преко начелника, што зависи од конкретне ситуације. Управа добија од градоначелника закључке, решења, али и некада конкретне инструкције у погледу задатака које треба обавити. Најчешће се ти налози односе на спровођење јавних набавки. Често су секретаријати дужни да образложе одлуке и да прибаве одобрење или сагласност од градоначелника, ради закључења уговора.⁴⁵⁸

У погледу односа између локалних и централних органа велика већина испитаника (њих 69%) процењује да између њих постоји само формална веза, у 23% случајева одговор је био да постоји и функционална и формална веза, а у 8% је сматрало да не постоји никаква веза. Локалне власти процењују да је пракса сталне и ефикасне размене информација између локалне и државне управе умерено добра (54%), слаба (24%), врло добра (15%), одлична (4%) а без одговора 2%. Сматрамо да су испитаници дали адекватну процену стања и јасно су исказали жељу да квалитет ове сарадње буде одличан (66%) и врло добар (15%).

⁴⁵⁸ Снежана Ђорђевић, Организација, нивои власти и надлежности-компаративна искуства, у раду: Београд-демократска метропола, уредници: Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Факултет политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2009, стр. 155

Само 5% би се задовољио умерено добрим квалитетом, 2 % сматра да је у реду и да је тај квалитет слаб, а 2% испитаних није дало никакав одговор.⁴⁵⁹

У погледу сарадње при доношењу стратешких докумената, већина испитаника је одговорила да је та сарадња слаба (47%), затим умерено добра (44%), врло добра (6%) и само 1% испитаника је рекао да је одлична. Велика већина испитаника сматра да тај однос треба да буде одличан или врло добар (чак 90%). Из ових података може се извести закључак да се при обављању послова приступа секторски. Сарадња градске управе и органа локалне власти, баш као и сарадња са органима државне управе заснива се највише због природе послова, а не да би се унапредио систем рада или побољшале услуге (по систему „морања“). Управо у прилог томе говори и чињеница да је већина испитаника проценила да не постоје заједнички принципи рада (42%), да умерено постоје (36%) и само донекле (13%), а ни значајнији степен тимског рада између градских (општинских) управа и државне управе (52% сматра да су слабо развијени, 26% да су умерено добро развијени, 11% да су врло добро а свега 4% сматра да су одлично развијени). Одговор није дало 7% испитаника. Испитаници су процењивали и да ли у локалној и државној управи постоје заједнички принципи запошљавања, напредовања и награђивања према раду и утврдили су да ови принципи скоро и не постоје (89%). Ближе говорећи, у 65% случајева проценили су стање као слабо, а у 24% случајева као умерено добро. Тек 4% сматра да је стање врло добро, 1% испитаника да је одлично, а 6% није дало одговор. Насупрот томе 92% испитаника жели да заједнички принципи у овој области буду одлично или врло добро развијени (45% врло добро, 37% одлично), док је 7% задовољно умерено добром, а 5% чак и слабом развијеношћу ових принципа. 6% није ни у овом случају дало одговор.⁴⁶⁰

Када је у питању постојање заједничких стандарда локалне и државне управе при праћењу, мерењу и вредновању запослених, испитаници су сматрали да је слабо (56%), умерено добро (26%), а као врло добро (7%) и одлично (опет

⁴⁵⁹ Снежана Ђорђевић, Функционисање управе, у раду: Локална управа-стање и потенцијали, Факултет политичких наука и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009, стр. 11

⁴⁶⁰ Снежана Ђорђевић, Функционисање управе, у раду: Локална управа-стање и потенцијали, Факултет политичких наука и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009, стр. 13

1%). Слично као и у другим примерима, представници локалних самоуправа су сматрали да принципи у раду треба да буду одлични или врло добри (80%). Резултати у погледу постојања вертикалне покретљивости службеника (из локалних управа у органе државне управе) су показали да она скоро и да не постоји. Велика већина представника ју је оценила као слабо присутну (63%), као умерену присутну (27%), а као врло добро развијену (5%). Опет, апсолутна већина сматра да могућности за прелазак на рад у пословима у органе државне управе треба да буду одличне или врло добре (70%). Не постоје ни заједнички принципи награђивања запослених према заслугама (мерит систем). Чак 68% начелника општинских (градских) управа сматра да су ти принципи веома слабо развијени, или тек 18% умерено развијени. Резултати истраживања су показали да принципи заједничког рада скоро ни на једном пољу не постоје или су слабо развијени. Недостају и стални процеси координације и сарадње између управа на различитим нивоима власти, као и стална размена информација.

У погледу запошљавања, напредовања или награђивања према раду показују се исти проблеми који постоје и на унутрашњем нивоу градских (општинских) управа. Како не постоји систем мерења или стандарда у раду на локалном нивоу, тако не постоји ни на нивоу државне управе. Вертикална покретљивост је практично искључена зато што не постоји усаглашеност између звања али и због развијеног партократског система који се заснива на томе да се вертикална покретљивост остварује само у случају напредовања у страначком систему заслуга. Како партије регулишу систем запошљавања, тако регулишу и систем напредовања и вертикалну покретљивост, а вероватно и систем награђивања или кажњавања (они који су на високој хијерархијској страначкој лествици много ће лакше бити награђени него кажњени и обрнуто). Чини се да понуђена решења у претходним сегментима у погледу пријема у радни однос, мерења у раду запослених, праћења њиховог рада, вредновања и награђивања (кажњавања), у систему локалне самоуправе, могу да се примене и на органе државне управе. Тако ће се далеко лакше постићи заједнички принципи у раду, омогућити лакше спровођење вертикалне покретљивости, а сарадња и размена информација подићи на виши ниво (уз адекватну едукацију запослених, тренинге, обуке и развој е-управе). Као најважнији параметар, смањиће се утицај

политичких партија као суверених управљача системима државне управе и локалне самоуправе.

5.7 Закључна разматрања

Реформски процеси у систему функционисања локалних самоуправа морају да добију законодавне и стратешке оквире. То су промене у Закону о локалној самоуправи, Закону о локалним изборима, примена у пракси Закона о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији, доношење и примена новог Закона о локалним службеницима, као и доношење и примена Стратегије развоја локалне самоуправе (која на неки начин треба да обухвати и детаљно образложи нова законска решења).

Изменама Закона о локалној самоуправи и Закона о локалним изборима треба као решење увести другачији модел организације локалне власти у градовима (са јаким градоначелником који бира и поставља чланове Већа и начелника градске управе) и предвидети већи број надлежности извршним органима власти, а након тога и видети какве ефекте ће то донети у пракси у периоду од 8 година (два изборна циклуса). То је довољан временски период да се види како ће овај систем функционисати и да ли се можда кроз измену Устава може применити и у општинама.

Кроз промене закона о локалним изборима важно је увести пропорционални изборни систем затворених неблокираних листа и подизање изборног цензуса на 6% или увести степенуван изборни цензус јер ће се на тај начин омогућити непосреднији однос између бирача и кандидата, смањити фрагментација и задржати пропорционалност у расподели гласова и мандата. Новим законом о локалним службеницима неопходно је увести јасне критеријуме за пријем у радни однос, мерење у раду запослених, праћење, вредновање (оцењивање), награђивање (кажњавање), отпуштање и хоризонталну и вертикалну покретљивост на основу резултата у раду (који су проистекли из мерења). Исто толико је важно и примењивати та нова законска решења у пракси јер се кроз закон који се односи на локалну администрацију показало да се закони тешко примењују у пракси и не поштују (како од локалних, тако и од централних

органа власти). То говори о снази партократског система која ће кроз нове законске измене бити угрожена и њихов утицај доведен на „разумнију“ меру.

Чини се да су три аспекта посебно важна: мерење, електронска управа и стандарди. Мора се увести систем мерења и ефекти рада, видети колико је ко ефикасан и ефективан за време свог радног времена и тачно утврдити свачији допринос у раду управе. На основу тог доприноса запослени могу да добију новчане стимулације због своје ангажованости или да буду кажњени због незаинтересованости за рад. Изнад свега потребни су млади и образовани људи спремни да уче и раде, који добро познају стране језике и рад на рачунару и који су пуни енергије и елана за рад. Професионалност, стручност и флексибилност су карактеристике људи који треба да раде. Увођење система електронске управе требало би да доведе до смањивања броја запослених на чему мора да се ради, баш као и на побољшању квалитета услуга грађанима, које треба да се пружају ефикасније. То значи да свака јединица локалне самоуправе треба да развије модеран и савремен информациони центар у којем грађани могу да добију све неопходне информације, решења њихових захтева, као и да им се пружи адекватна помоћ за решавање било којег проблема којим се бави локална власт. Као крајњи циљ истиче се компјутерско умрежавање свих институција локалних самоуправа и државне управе и где грађани преко својих рачунара могу добити све информације, документа и предмете без потребе да напуштају своје станове и куће. Савремена електронска управа повећаће објективизираност и стандардизованост, а потиснуће субјективност, волунтаризам и пристрасност људског фактора.

Са успостављањем система мерења и његовом вишегодишњом практичном применом у јединицама локалне самоуправе, могуће је радити на увођењу стандарда. Увођење стандарда има сврху да још више побољша квалитет рада запослених у локалној администрацији, да се ефикасније пружају услуге грађанима и смањи цена коштања власти. Да би ефекти пружања услуга постало што бољи, неопходно је да локалне власти нагласак ставе на резултате, а не на полазишта или циљеве који су често остајали са замућеним ефектима без одговарајуће контролне функције. Због тога увођење стандарда има још већи

значај јер нагласак се ставља на ефекте и резултате рада, а не само на полазне основе.

Најбоље је да стандарди буду продукт мерења, али то могу бити и статистичке норме или национални стандарди (који би били донети кроз законска решења у различитим секторским политикама у Народној скупштини Републике Србије, а креирани од стране стручних лица). Какви год да се стандарди уведу, битно је да се заснивају на следећим принципима: резултати рада морају се квалитативно и квантитативно мерити јер без мерења резултата не могу се утврдити ни ефекти рада; остварени резултати треба да се вреднују и награђују јер ако се не види успех у раду онда се он не може ни наградити; ако се не награђује успех, што је одлика застарелог и превазиђеног система управљања, вероватно се награђује неуспех; сагледавање успеха је процес сталног учења, усавршавања и развоја јер ако се не види успех онда не може ни да се учи из њега; утврђивање неуспеха је такође важна претпоставка усавршавања и корекције рада јер ако се не препознаје неуспех онда се он не може кориговати. То је нешто на чему се заснива нови јавни менаџмент.

Ови принципи треба да представљају темељ будућег система локалне самоуправе јер ће овај нови начин рада омогућити да управа постане јавна, транспарентна, контролисана. Такође, омогућиће се и праћење свих етапа, квалитета и ефеката рада, као и адекватно награђивање према учинку и подстицање креативности код запослених. Све градске (општинске) управе и њихове саставне јединице (секретаријати, службе, одељења, одсеци), градоначелник (председник општине), Градско (Општинско) веће и Скупштина града (општине) деловаће као тим који је заинтересован за што боље ефекте при чему ће свако имати свој део посла и свако појединачно мерити резултате одлучивања и спровођења одлука и правити увид у контролу над постигнутим резултатима. Учење на грешкама и праћење ефеката рада постаће битни механизми за побољшање квалитета услуга према грађанима. Управо испуњеност услуга према грађанима јесте суштина савременог функционисања локалних самоуправа, а не само спровођење закона, одлука и решења.

6. Локалне финансије

Како су се промене дешавале у начину функционисања и рада јавног сектора у савременим развијеним земљама, тако су се дешавале и промене у економској политици и систему.

Пренаглашена примена монетаристичке концепције, уз садејство фискалне политике са наглашеним микроекономским приступом, није се показала ефикасном за регулисање бројних макроекономских проблема евидентних осамдесетих година у развијеним тржишним привредама Запада, а посебно проблема инфлације, незапослености и рецесије. У тим земљама фискална политика се посебно критикује и оспорава са аспекта недовољне ефикасности у погледу (1) елиминисања фискалних дефицита и (2) редуцирања расхода друштвеног стандарда и социјалног осигурања.⁴⁶¹ Фискални дефицити постали су значајни генератори инфлације јер се финансирању дефицита приступало кроз додатно штампање новчаница. Такође, у земљама ОЕCD-а, у периоду од 60-тих до средине 80-тих година 20. века, удео јавног сектора (пре свега социјалног осигурања) у друштвеном производу порастао је са 20% на преко 47% у просеку. Управо због тога наметнуло се и питање учешћа и утицаја државе у привредним кретањима.

Савремено редефинисање улоге државе одразило се у два иницијатива, дерегулацији и приватизацији. Прва је у САД-у покренута у време председника Картера, када је смањена улога државе у регулисању привреде. На пример, држава ја престала да прописује цене у ваздушном саобраћају и превозу робе камионима на велике раздаљине. Велике реформе спроведене су у областима као што су банкарство, телекомуникације и електропривреда. У неким од њих, као што су телекомуникације, постало је јасно да је простор већи него што се раније мислило. Исте такве реформе спроведене су широм света. Друга иницијатива, приватизација, настојала је да врати у приватни сектор активности које је раније обављала држава. Процес приватизације био је много значајнији у Европи, где су приватизоване телефонске компаније, железница, ваздушни саобраћај и

⁴⁶¹ Марко Радичић, Божидар Раичевић, Јавне финансије (теорија и пракса), ДАТА СТАТУС, Београд, 2008, стр. 13

комунална предузећа. У Сједињеним државама било је мање простора за приватизацију због тога што није постојало много државних предузећа. Можда најзначајнија и најконтроверзнија приватизација била је приватизација државне Корпорације за обogaћење уранијума (осиромашени уранијум користи се у нуклеарним електранама, а обogaћени за производњу атомске бомбе. Исти процес и иста постројења користе се и за једно и за друго.)⁴⁶²

Крај 80-тих и 90-те године прошлог века обележени су веома израженим процесима транзиције дојучерашњих централнопланских привреда у привреде које су тржишно оријентисане. Остварени процес транзиције је, између осталог, праћен и веома болним пореским реформама, чији се кључни постулати огледају, између осталог, и у потреби изградње неутралних јавних финансија, са свим атрибутима карактеристичним за ортодоксну фискалну политику примерену економици принуде. Оно што је посебно интересантно за посматране земље је чињеница да се у процесу реализације радикалне пореске реформе јављају две међусобно опречне димензије. С једне стране, присутан је очекивани губитак јавних прихода, а са друге стране, највећи део јавне потрошње наслеђен (па према томе и хипертрофиран) из ранијег периода, показује изражене знаке ригидности. Упркос присутном скептицизму, процес транзиције монументалних размера ка тржишним привредама, тј. суштинске трансформације улоге државе у привредама, у већини земаља у транзицији успешно је реализован. У њима су, у различитим степенима, установљене мешовите привреде.⁴⁶³ Промене су обухватале и радикалне пореске реформе како би се прилагодиле строгим правилима и условима за добијање чланства у Европској унији.

Међутим, улога државе је и даља велика и значајна (у пружању услуга у образовном и здравственом сектору, социјалној политици, безбедности, одбрани), а својом пореском и буџетском политиком (јавним приходима и расходима) утиче у великој мери и на приватни сектор у покретању разноврсних иницијатива привредног развоја.

⁴⁶² Џозеф Е. Стиглиц, Економија јавног сектора (друго издање), Економски факултет у Београду, Београд, 2008, стр. 11-12

⁴⁶³ Божидар Раичевић, Јавне финансије (прво издање), Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2005, стр. 19-20

Мерење величине државе јесте обим њених годишњих расхода, који се у основи могу сврстати у три категорије: 1. Куповина роба и услуга. Држава купује мноштво различитих роба и услуга, у распону од ракета до услуга које пружају шумари. 2. Трансфери доходака грађанима, фирмама или другим нивоима државе. Држава узима доходак од неких појединаца или организација и даје га другима. Пример за ово јесу социјални програми, као што су бонови за храну и субвенције које се плаћају фармерима да би производили (или да не би производили) одређене производе 3. Плаћање камата. Држава се често задужује како би финансирала своје активности и, као сваки зајмопримац, мора да плаћа камату на своје дугове.⁴⁶⁴

Основна улога савремене државе, према Џозефу Штиглицу (Joseph Stiglitz), јесте да обезбеди оквир у коме ће се обављати привредне активности. Према њему, активности државе могу се сврстати у четири категорије. То су: 1) производња добара и услуга, 2) регулисање и субвенционисање приватне производње, 3) набавка добара и услуга (од ракета до чишћења улица) и 4) прерасподела националног дохотка, тј. давања, као што је накнада за време незапослености која одређеним групама омогућава да троше више него што би иначе могле.⁴⁶⁵ Овакву улогу државе могуће је спровести на свим нивоима власти (локалних, средњих и централних), а питање прихода и расхода на различитим нивоима власти је подложно променама у различитим временским периодима. Џонатан Грубер (Jonathan Gruber) поставља 4 питања везана за интервенцију државе у привредним активностима: Када држава треба да интервенише у економији? Како та интервенција треба да изгледа? Какви су ефекти интервенције у погледу економских резултата? Зашто држава бира да интервенише на начин који је одредила? Према њему, држава треба да интервенише онда када економско тржиште покаже слабости у погледу ефикасности и тада је неопходно извршити редистрибуцију ресурса од једних група у друштву ка другима. Директни и индиректни ефекти се мере према томе колико индивидуе мењају или не мењају

⁴⁶⁴ Харви С. Розен, Тед Гејер, Јавне финансије, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2009, стр. 8

⁴⁶⁵ Џозеф Е. Стиглиц, Економија јавног сектора (прво издање), Економски факултет у Београду, Београд, 2004, стр. 26

своје навике као одговор на интервенцију државе.⁴⁶⁶ Промене у економској улози државе имају, чини се, примарну важност, у погледу буџетске и пореске политике у свакој савременој земљи, па тако и нашој.

6.1 Буџетски систем Републике Србије

Законом о буџетском систему Републике Србије (2010)⁴⁶⁷ уређено је планирање, припрема, доношење и извршење буџета Републике Србије, аутономних покрајина и локалних самоуправа, као и припрема и доношење финансијских планова Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Републичког завода за здравствено осигурање и Националне службе за запошљавање. Поред тога, овим законом регулисано је и буџетско рачуноводство и извештавање, финансијско управљање, контрола и ревизија корисника јавних средстава и буџета Републике Србије, буџета локалних самоуправа и финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање. Законом су одређене надлежности и организација Управе за трезор у оквиру Министарства финансија и трезор локалних власти, као и установљавање Фискалног савета као радног тела које независно оцењује кредибилитет фискалне политике са аспекта поштовања утврђених фискалних правила и на тај начин обезбеђује јавност и одговорност у њеном вођењу.⁴⁶⁸

Према закону, буџет је свеобухватан план прихода и примања и план расхода и издатака, организован у два одвојена рачуна: а) рачун прихода и примања остварених по основу продаје нефинансијске имовине и расхода и издатака за набавку нефинансијске имовине и б) рачун финансирања; буџет је основни документ економске политике Владе.⁴⁶⁹ Буџетски систем, дакле чине буџети Републике Србије, аутономне покрајине, локалних власти и финансијски планови организација за обавезно социјално осигурање. Одговорност за доношење закона о буџету има Народна скупштина, а доношење одлуке о буџету локалне самоуправе је у надлежности скупштине локалне самоуправе.

⁴⁶⁶ Jonathan Gruber, *Public finance and Public policy* (second edition), Worth Publishers, New York, USA, 2007, стр. 3-8

⁴⁶⁷ Закон о буџетском систему, „Сл. гласник РС“ бр. 73/10

⁴⁶⁸ Закон о буџетском систему, „Сл. гласник РС“, бр. 73/10, члан 1

⁴⁶⁹ Закон о буџетском систему, „Сл. гласник РС“, бр. 73/10, члан 2, тачка 21

Сам процес реформисања система јавних финансија у нашој земљи започео је још 1992. године са усвајањем Концепције пореске реформе којом је и предвиђено ново конципирање буџетске политике Србије. Законом о буџетском систему из 2002. године⁴⁷⁰ уведена је обавеза оснивања Трезора локалних власти и Управе за трезор, управљање дугом, задуживање локалних самоуправа, издавање гаранција, буџетско рачуноводство, контрола и ревизија буџета локалних власти, итд. Чланови који су се односили на ове ставке задржани су и кроз важећи закон о буџетском систему, као значајни иновативни фактор. Као посебна новина у буџетском систему која је уведена овим законом из 2002. године је консолидовани рачун трезора Републике Србије, односно локалних власти, који представља један или више рачуна отворених код организације за послове платног промета на које се уплаћују буџетска примања, на којима се чувају и са којих се врши плаћање буџетских издатака. Поред тога, уведена је и Главна књига трезора Републике Србије или локалне власти, односно главна књига двојног књиговодства у којој се евидентирају све промене на рачунима, воде се све трансакције и догађаји, укључујући приходе и примања, расходе и издатке, као и стање промене на имовини, обавезама и изворима финансирања. Сваки директни или индиректни буџетски корисник евидентира се у Главној књизи трезора при чему трансакције у пословним књигама директних или индиректних буџетских корисника морају да буду у складу са трансакцијама у Главној књизи трезора. Ово двојно књиговодство управо је уведено да би се спречиле злоупотребе и малверзације са буџетским средствима. Реформски процеси десили су се и погледу буџетске класификације јавних расхода.

Постоје бројне могућности класификовања јавних расхода: 1) према нивоима јавне потрошње, 2) према корисницима буџета, 3) према функцијама и 4) према економским класификацијама. Ове буџетске класификације, које је посебно развио Међународни монетарни фонд (GFS класификација), сходно различитим потребама политичког одлучивања, извештавања и управљања јавним расходима, посебно: 1) економску, 2) организациону, 3) функционалну и 4) класификацију према рачуноводственим фондовима. Поред тога, донет је и Правилник о стандардном класификационом оквиру и контни план за буџетски систем, по коме

⁴⁷⁰ Закон о буџетском систему, „Сл. гласник РС“ бр. 9/02

директни и индиректни корисници републичких буџетских средстава исказују извршење буџета Републике за одређену годину. То исто чине и остали сегменти буџетског система Републике (аутономна покрајина, град Београд, градови, општине и организације социјалног осигурања).⁴⁷¹

Према Закону о буџетском систему (2010)⁴⁷², постоје следећи облици јавних прихода: порези, доприноси за обавезно социјално осигурање, накнаде за коришћење добара од општег интереса, таксе, самодопринос, донације и трансфери, остали јавни приходи. Законом се могу увести порези (на додату вредност, на доходак грађана, на добит предузећа, на имовину, на наслеђе и поклон, на пренос апсолутних права, на употребу, држање и ношење одређених добара; на међународну трговину и трансакције, акцизе), таксе (административне, судске, комуналне, регистрациона, боравишна, за посебне производе и активности), накнаде за коришћење добара од општег интереса (накнаде за воде, шуме, путеве, земљиште, накнада за рибарска подручја, за коришћење туристичког простора, за коришћење природног лековитог фактора, за коришћење минералних сировина, за заштиту животне средине, за коришћење ваздухопловног простора, за коришћење радио фреквенција и тв канала, туристичка накнада) и доприноси за обавезно социјално осигурање (пензијско и инвалидско осигурање, здравствено осигурање и осигурање за случај незапослености). У остале јавне приходе убрајају се приходи од камата, приходи остварени од давања у закуп непокретности или покретних ствари које су у својини свих нивоа власти (Републике, аутономне покрајине, локалних самоуправа), приходи које својом активношћу остваре органи и организације Републике Србије (као и органи, организације и службе локалних власти), приходи од новчаних казни које су изречене у прекршајном или кривичном поступку пред државним органом и одузета имовинска корист у том поступку, приходи који се остваре од новчаних казни које су изречене у прекршајном поступку за прекршаје који су прописани актом скупштина локалних самоуправа и одузета имовинска корист у том поступку, концесиона накнада. Поред тога, држава остварује примања од продаје нефинансијске имовине (примања од

⁴⁷¹ Марко Радичић, Божидар Раичевић, Јавне финансије (теорија и пракса), ДАТА СТАТУС, Београд, 2008, стр. 240

⁴⁷² Закон о буџетском систему, „Сл. гласник РС“, 73/10

продаје непокретности и покретних ствари у државној својини, својини аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе; од продаје осталих основних средстава, продаје робних резерви, драгоцености и природне имовине и других примања утврђених законом), примања од задуживања (на домаћем и иностраном тржишту) и примања од продаје финансијске имовине (на домаћем и иностраном тржишту).

Функционисање државе немогуће је замислити без јавних прихода. Међу њима доминантан значај имају порези, мада и други облици јавних прихода, као што су таксе, доприноси, накнаде, новчане казне, приходи од државне имовине и др. обезбеђују средства за буџет државе. Приход представља резултат сваке оне трансакције која повећава нето имовину општег сектора државе. Држава, поред јавних прихода, остварује и нека друга примања, као што су примања од продаје нефинансијске имовине (основних средстава, залиха и природних ресурса/шума и вода) и примања од задуживања и продаје финансијске имовине (нпр. од продаје акција и других хартија од вредности, од наплате датих зајмова, од приватизације и сл). Основна разлика између појма прихода и појма примања огледа се у томе што се код примања ради о средствима која се остварују или располагањем државном имовином (нефинансијском и финансијском) или задуживањем, а не о резултатима неких трансакција.⁴⁷³

За финансирање надлежности Републике Србије, у буџету Републике Србије припадају јавни приходи и примања, и то: порези (1) порез на додату вредност, 2) акцизе, 3) порез на доходак грађана, 4) порез на добит предузећа, 5) порез на употребу, држање и ношење одређених добара, 6) порез на међународну трговину и трансакције, 7) други порез, у складу са посебним законом), таксе (1) републичке административне таксе, 2) судске таксе, 3) регистрационе таксе, 4) таксе за специјалне производе и активности) накнаде за коришћење добара од општег интереса у складу са законом, донације и трансфери, остали јавни приходи (приходи од камата, приходи од давања у закуп односно на коришћење непокретности и покретних ствари у државној својини, које користе државни органи и организације и Војска Србије; приходи које својом активношћу остваре

⁴⁷³ Гордана Илић-Попов, Појам и врсте јавних прихода, у раду: Правне основе пореског саветовања, уредник Гордана Илић-Попов, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 9

органи и организације Републике Србије; приходи од новчаних казни изречених у кривичном, прекршајном и другом поступку који се води пред надлежним државним органом и одузета имовинска корист у том поступку; приходи од концесионе накнаде у складу са законом; други приходи утврђени законом), примања од продаје непокретности у државној својини, ако законом није друкчије одређено (примања од продаје непокретности у државној својини, ако законом није друкчије одређено; примања од продаје покретних ствари у државној својини које користе државни органи и организације и Војска Србије; примања од продаје републичких робних резерви; примања од продаје драгоцености; примања од продаје природне имовине; примања од задуживања; примања од продаје финансијске имовине; друга примања утврђена законом.⁴⁷⁴

Када је у питању финансирање надлежности аутономних покрајина, законом је предвиђено добијање дела прихода од пореза на добит предузећа и пореза на доходак грађана који је остварен на територији аутономне покрајине, од покрајинске административне таксе, накнаде за коришћење добара од општег интереса у складу са законом, донација и трансфера, као и осталих јавних прихода и примања која су слична са републичким осталим јавним приходима и примањима, осим што се односе на коришћење државне својине од стране органа аутономне покрајине или на својину која припада аутономним покрајинама.

Што се тиче јединица локалне самоуправе, као што је већ напоменуто, основни изворни порез јесте порез на имовину, а у уступљене порезе убрајају се порез на доходак грађана, порез на наслеђе и поклон, порез на пренос апсолутних права. Свакако најзначајнија измена закона о финансирању локалне самоуправе односи се на то да јединицама локалне самоуправе припада 80% пореза на зараде који се плаћа према месту пребивалишта запосленог, као и граду Београду коме припада 70% од пореза на зараде. У изворне приходе спадају и локалне таксе (комуналне, административне, боравишна), накнаде за коришћење добара од општег интереса у складу са законом, донације и трансфери, остали јавни приходи и примања (који су у складу са републичким и аутономним приходима и примањима али се односе само на јединице локалне самоуправе).

⁴⁷⁴ Закон о буџетском систему, „Сл. гласник РС“, бр. 73/10, члан 23

Јавни расходи су: 1) расходи за запослене; 2) расходи за робе и услуге; 3) амортизација и употреба средстава за рад; 4) отплате камата и пратећих трошкова задуживања; 5) субвенције; 6) дотације и трансфери; 7) обавезно социјално осигурање и социјална заштита; 8) остали расходи (порези, обавезне таксе, новчане казне, пенали и др.). Издаци државе су: 1) издаци за набавку нефинансијске имовине; 2) издаци за отплату главнице; 3) издаци за набавку финансијске имовине.⁴⁷⁵

Законом о буџету Републике Србије за 2012. годину (2011)⁴⁷⁶ уређују се примања, расходи и издаци, његово извршавање, обим задуживања за потребе финансирања дефицита и конкретних пројеката и давање гаранција, управљање јавним дугом, коришћење донација, пројектних зајмова, коришћење сопствених прихода, права и обавеза корисника буџетских средстава. Према закону, укупни приходи и примања остварени по основу продаје нефинансијске имовине за ову годину износе 824.480.734.000 динара (од тога буџетска средства чине 750.100.000.000 динара, сопствени приходи износе 71.247.062.000 и донације 3.133.672.000). Укупни расходи и издаци на набавку нефинансијске имовине износе 940.157.524.000 динара, од чега буџетска средства износе 865.776.790.000 динара, сопствени приходи 71.247.062.000 динара, а донације 3.133.672.000 динара. Буџетски дефицит износи 115.676.790.000 динара.⁴⁷⁷ Буџетски дефицит је био предвиђен и буџетом за 2011. годину, када су укупни приходи износили 804.947.313.000 динара, а расходи 898.891.736.000 динара, тако да је забележен дефицит у износу од 93.944.423.000 динара.

Најзначајнији приходи у буџету Републике Србије за 2012. годину предвиђени су од пореза да додату вредност (362.800.000.000 динара), акциза (на нафтне деривате, на дуванске прерађевине и осталих акциза) у износу од 191.000.000.000 динара, пореза на доходак грађана (42.300.000.000 динара), пореза на добит предузећа (39.400.000.000), царина (34.000.000.000) и непореских прихода (такси, новчаних накнада, прихода од продаје добара и услуга и осталих непореских прихода) у вредности од 71.900.000.000 динара. Највећи текући расходи предвиђени су за расходе запослених (плате запослених, социјалне

⁴⁷⁵ Закон о буџетском систему, „Сл.гласник РС“, бр. 73/10, члан 27

⁴⁷⁶ Закон о буџету Републике Србије за 2012. годину, „Сл. гласник РС“, бр. 101/11

⁴⁷⁷ Закон о буџету Републике Србије за 2012. годину, „Сл. гласник РС“, бр.101/11, члан 1

доприносе на терет послодавца, остале расходе за запослене) у износу од чак 218.822.571.000 динара, што говори да се око 30% буџета земље издваја за администрацију, а уједно и о обиму, бројности и гломазности државног апарата. За расходе за коришћење услуга и роба предвиђено је 46.586.615.000 динара, а за расходе по основу отплате камата 59.197.670.000 динара. За субвенције у буџету је одређен износ од 62.358.972.000 динара (субвенције у привреди, пољопривреди, за железницу, за путеве, у области туризма, за културу). Трансфери осталим нивоима, који укључују трансфере општинама и градовима (33.204.288.796 динара), трансфере за запослене у образовању на територији АП Војводина (26.591.704.000) и остале трансфере (8.011.056.204), укупно износе 67.807.049.000 динара. Највише новца из буџета предвиђено је кроз трансфере организацијама обавезног социјалног осигурања и то у износу од 290.479.231.000 динара (највише за Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање-278.400.000.000, затим за Националну службу за запошљавање-9.900.000.000 и Републички фонд за здравствено осигурање 615.048.000 динара). За социјалну заштиту из буџета (дечја заштита, социјална заштита, борачко-инвалидска заштита, ученички и студентски стандард, фонд за младе таленте, спортске стипендије, избегла и расељена лица) потрошиће се 86.112.248.000. За капиталне издатке (издаци за нефинансијску имовину, нефинансијска имовина која се финансира из средстава за реализацију Националног инвестиционог плана и издаци за набавку финансијске имовине за спровођење јавних политика) утрошиће се 22.548.555.000 динара.

Према Закону о буџету за 2012. годину, укупан дуг на крају 2011. године износи 1.505.550.227.928 динара или 14.480.050.595 евра. Укупан спољни дуг износи 8.683.492.152 евра, а унутрашњи дуг 5.796.558.443 евра.

Потребна средства за финансирање буџетског дефицита, набавку финансијске имовине и отплату главнице по основу дугова домаћим и страним кредиторима за директне и индиректне обавезе Републике Србије из члана 1. овог закона у укупном износу од 496.797.918.000 динара, планирано је да се обезбеде из кредита домаћих и страних финансијских комерцијалних и мултилатералних институција и иностраних влада у износу од 39.020.000.000 динара, кроз емитовање државних хартија од вредности (записи и обвезнице емитоване на

домаћем тржишту у домаћој и иностраној валути) у износу од 304.052.000.000 динара и из примања остварених од емисије еврообвезница (државних хартија од вредности емитованих на иностраном тржишту у домаћој и иностраној валути) у износу од 104.440.000.000 динара. Планирана примања по основу задуживања мања су од средстава потребних за финансирање дефицита, отплату дуга и набавку финансијске имовине у износу од 49.285.918.000 динара.⁴⁷⁸

Укупан дуг Србије, без дуга локалних власти, износио је на дан 31.12.2007. године нешто више од 8,8 милијарди евра.⁴⁷⁹ У периоду после 2000. године јавни дуг Републике Србије је смањен са 14,2 милијарди евра на нешто више од 8,8 милијарди евра. До оваквог неуобичајеног смањивања јавног дуга за релативно кратко време дошло је првенствено захваљујући смањивању спољног дуга. Највеће апсолутно смањивање спољног дуга догодило се 2001. и 2002. године, када су инострани повериоци окупљени у Париском клубу отписали 66% спољнофинансијских обавеза које је Србија преузела од СФР Југославије. Дрastiчно апсолутно смањивање спољног дуга довело је до промене структуре укупних обавеза државе (јачање позиције унутрашњег и слабљење позиције спољашњег дуга).⁴⁸⁰ За само 4 године, јавни дуг Републике Србије је повећан за око 5.680.000.000 евра. Дакле, за веома кратко време поново је дошло до страховитог задуживања земље које је последица светске економске кризе, али и лошег вођења економске и монетарне политике од стране Владе Републике Србије, као и одсуства спремности да се спроведу значајне структурне реформе, пре свега кроз смањивање јавне потрошње за издатке јавног сектора, приватизацију јавних предузећа, укидање агенција, завода, управа или смањивање броја запослених у истим. Током прошле, 2011. године, наша земља је била задуженија за 9.440.000 евра дневно или око 390.000 евра на сат.

Према Закону о јавном дугу (2005),⁴⁸¹ јавни дуг обухвата: дуг Републике Србије по основу уговора, дуг Републике по основу хартија од вредности, репрограмирани дуг Републике, дуг локалних власти, дуг организација обавезног

⁴⁷⁸ Закон о буџету Републике Србије за 2012. годину, „Сл. гласник РС“, бр.101/11, члан 4

⁴⁷⁹ Министарство финансија Републике Србије, Билтен јавних финансија, број 40, децембар 2007, стр. 55-58

⁴⁸⁰ Марко Радичић, Божидар Раичевић, Јавне финансије (теорија и пракса), ДАТА СТАТУС, Београд, 2008, стр. 251

⁴⁸¹ Закон о јавном дугу, „Сл. гласник РС“, бр. 61/05

социјалног осигурања и дуг јавних предузећа. Република се може задужити ради финансирања буџетског дефицита, дефицита текуће ликвидности, рефинансирања неизмиреног дуга, за финансирање инвестиционих пројеката, као и за извршавање обавеза под датим гаранцијама.⁴⁸² Укупно учешће јавног дуга у бруто друштвеном производу Србије такође је законски ограничено на 45%. Примера ради, учешће јавног дуга у БДП земље током 2000. године износило је 169,3%, да би се тај проценат смањио до 2005. године на 52,5%. Већ током 2006. године учешће јавног дуга у БДП-у је било 37,7%, током 2008. године је износио 29,2%, да би на крају октобра 2011. године учешће јавног дуга у БДП-у износило 44,3%.⁴⁸³ Уколико узмемо у обзир тзв. фискалне критеријуме Европске уније према којима јавни дуг почиње да дестабилизује привреду конкретне земље када његово учешће у GDP-у превазиђе или је близу 60%, што очигледно није случај у Србији, Србија спада у ред земаља које ефикасно и безбедносно сервисирају своје дугове.⁴⁸⁴ Примера ради, у Италији јавни дуг износи 1,9 билиона евра (120% БДП) у Грчкој је јавни дуг достигао око 360 милијарди евра и чини око 160% БДП, а јавни дуг Белгије је око 350 милијарди евра (96% БДП). Горња граница јавног дуга према европској регулативи износи 60% бруто друштвеног производа.

У највећем броју савремених држава буџет је законски акт који се доноси према процедури прописаној за доношење законских аката. То практично значи да се о предлогу буџета који је сачинила влада расправља у скупштини (парламенту), уз поштовање прописане процедуре и одређене технике. Расправа о предлогу буџета је у највећем броју случајева расправа о политици владе. Пошто се заврше све појединачне и начелне расправе, како по телима скупштине тако и у пленуму, приступа се гласању предлога буџета. Предлог о којем се изјашњавају посланици може да буде и јесте различит од онога који је предложила влада, будући да се у току расправа у њега могу уградити бројне измене и допуне које се дају у току расправа, а са којима влада може да се сагласи (није обавезно). Расправа о предлогу буџета, односно његово усвајање, треба да се заврши пре

⁴⁸² Закон о јавном дугу, „Сл. гласник РС“, бр. 61/05, члан 2, члан 5

⁴⁸³ Министарство финансија Републике Србије, Билтен јавних финансија, број 86, октобар 2011, стр. 75

⁴⁸⁴ Марко Радичић, Божидар Раичевић, Јавне финансије (теорија и пракса), ДАТА СТАТУС, Београд, 2008, стр. 250

почетка године за коју се буџет доноси, обично у току децембра месеца.⁴⁸⁵ У Србији је пракса протеклих 10-так година да Скупштина Републике Србије усваја буџет често пробијајући последњи законски термин дефинисан буџетским календаром (15 децембар). Неретко се догађа да се закон о буџету за наредну годину усваја неколико дана, или чак сати, пре истека календарске године. Разлози за тако нешто леже у широким коалиционим владама још од 2000. године на овамо, у којој свака владајућа странка жели да узме за себе део буџетског „колача“, а самим тим расту уцењивачки потенцијали малих странака у власти (језичци на ваги), недовољној и неадекватној сарадњи између власти и опозиције приликом доношења буџета. Чини се да и је изражен недостатак квалитетне јавне расправе о приоритетним областима финансирања који укључују и националне инвестиционе приоритете за буџетску и наредне две фискалне године, а који организује Влада Републике Србије.

Још драстичнији недостаци присутни су у погледу доношења завршног рачуна у Народној скупштини. Према Закону о буџетском систему, предлог закона о завршном буџету Републике Србије утврђује Влада, при чему је крајњи рок 1. новембар када Влада Србије треба да достави Народној скупштини консолидовани извештај ради информисања, а који се односи на претходну календарску годину. Завршни рачун припрема се у складу са међународно прихваћеним рачуноводственим стандардима и садржи: 1) биланс стања; 2) биланс прихода и расхода; 3) извештај о издацима за набавку нефинансијске имовине и примањима од продаје нефинансијске имовине; 4) биланс финансирања; 5) извештај о извршењу буџета, сачињен тако да приказује разлику између одобрених средстава и извршења; 6) образложење одступања између одобрених средстава и извршења; 7) извештај о примљеним донацијама и задужењу на домаћем и страном тржишту новца и капитала и извршеним отплатама дугова; 8) извештај о коришћењу средстава из текуће и сталне буџетске резерве; 9) извештај о гаранцијама датим у току фискалне године; 10) извештај екстерне ревизије о финансијским извештајима из тач. 1) - 9) овог члана у складу са чланом 91. овог закона; 11) извештај о излазним резултатима програмског дела

⁴⁸⁵ Божидар Раичевић, *Јавне финансије* (прво издање), Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2005, стр. 325-326

буџета; 12) детаљан извештај о реализацији средстава програма и пројеката који се финансирају из буџета, а односе се на: - субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама и приватним предузећима; - нефинансијску имовину која се финансира из средстава за реализацију Националног инвестиционог плана; - трошење наменских јавних прихода и сопствених прихода; - коришћење средстава из одобрених пројектних зајмова; - коришћење средстава за набавку финансијске имовине; 13) напомене о рачуноводственим политикама и додатним анализама, образложењима и сравњивању ставки извода и извештаја обухваћених завршним рачуном.⁴⁸⁶ Почевши од 2002. године па на овамо практично ниједан законски рок у погледу доношења завршног рачуна није испоштован.

Према речима члана Одбора за финансије Народне скупштине Републике Србије, Зорана Красића, не постоји Закон о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 и 2007. годину. За 2008. и 2009. годину постоје предлози закона са извештајима ревизора али нису стављени на дневни ред. Једноставно грађани Србије морају да имају јасну слику како је држава трошила средства свих ових година, али то на жалост немамо. Сличног мишљења је и члан Одбора за финансије, Бојан Ђурић, који истиче да Влада која у сваком тренутку излази у сусрет коалиционим партнерима не осећа никакву потребу да обавести ни посланике ни јавност како су потрошене те паре у годинама за нама. У томе вероватно има злоупотреба али је много већи проблем што се сваке године потроши 9 милијарди евра, а ми не знамо за шта.⁴⁸⁷

Као институција која би требала спроводи ревизију завршног рачуна буџета основана је Државна ревизорска институција на основу Закона о државној ревизорској институцији (2005)⁴⁸⁸. Према Закону у послове ове институције убрајају се: планирање и обављање ревизије у складу са законом; доношење подзаконских аката ради спровођења овог закона; подношење извештаја; заузимање ставова и давање мишљења као и других облика јавних саопштења у вези са применом и спровођењем појединих одредаба овог закона; по потреби и у

⁴⁸⁶ Закон о буџету Републике Србије за 2012. годину, „Сл. гласник РС“, бр.101/11, члан 79

⁴⁸⁷ Са сајта Б92: Текст: Влада годинама троши без контроле, 24.12.2011. године, www.b92.net/biz/vesti/srbija.php

⁴⁸⁸ Закон о државној ревизорској институцији, „Сл. гласник РС“, бр. 101/05

складу са својим могућностима, пружање стручне помоћи Скупштини, Влади Републике Србије и другим државним органима о појединим значајним мерама и важним пројектима, на начин којим се не умањује независност институције; може да даје савете корисницима јавних средстава, итд. Овим законским решењем створени су предуслови да се врши ревизија завршних рачуна буџета. У периоду од 2002. до 2007. године постојала је правна празнина јер Државна ревизорска институција још није била почела са радом и није се знало која установа или институција је требала да обавља тај посао. Државна ревизорска институција је урадила завршне рачуне за 2008 и 2009. годину али Народна скупштина није још расправљала о њима, под изговором „оптерећења“ због усвајања нових закона. Међутим, сам извештај из 2008. године је показао доста „сумњивих“ података у погледу трошења новца, запошљавања нових људи, додели субвенција, реструктурирању, који нису били у складу са постојећим законским регулативама.

Закон је прописао да Скупштина треба да расправља о завршном рачуну о трошењу пара из буџета за сваку буџетску годину, али се за последњих 10 година то није догодило у српској Скупштини. Разлога и оправдања, како наводе из владајуће коалиције, има много, али опозиција каже да је основни што власт не жели да покаже како је трошила паре. Казне за кршење Закона о буџетском систему крећу се од 5.000 до милион динара, али до сада нико није кажњен по том основу. Државна ревизорска институција покренула је ранијих година прекршајне пријаве против неколико министара, али је до сада само један од њих изведен пред суд и ослобођен оптужби, док ће остале пријаве застарети.⁴⁸⁹

Ипак, значајнији корак напред учињен је кроз Извештај о ревизији Нацрта закона о завршном рачуну за 2010. годину, који је представљен Народној скупштини у јануару 2012. године. Према речима Радослава Сретеновића, председника Државне ревизорске институције (ДРИ), за 2010. годину ова институција је повећала обухват ревизије за чак 300 процената (са 11 субјеката током 2009. година на 47 субјеката током 2010. године). Када је у питању попис нефинансијске, финансијске имовине и обавеза код укупно 47 ревидираних субјеката није извршен попис имовине, обавеза и потраживања у укупном износу

⁴⁸⁹ Часопис Актер, текст: Завршни рачуни на дугом штапу, 09.01.2012. године, www.akter.co.rs/politikaprint/4307.html

од 517.841.422 хиљаде динара. У књиговодственој евиденцији је утврђено да није евидентирано, нити је извршен попис 597 станова, гаража са 265 паркинг места, 43 локала и 1.989 хектара земљишта и других површина. Такође, ревизијом је установљено да је код 10 субјеката вршено исплаћивање вишег износа плата и накнада запослених у износу од 5.377.422 хиљаде динара, супротно Закону о платама у државним органима и јавним службама. Ревизијом правилности пословања и примене Закона о јавним набавкама утврђено је да су извршене набавке добара, услуга и радова, супротно Закону, у износу од 85.894.485 хиљада динара. Ревизијом смо утврдили да није извршена уплата пореза и доприноса у износу од 1.643.569 хиљада динара и то код четири субјекта ревизије (јавна предузећа) у износу од 1.411.592 хиљаде динара и код једног субјекта (локална власт) у износу од 231.977 хиљада динара, истакао је Сретеновић. Он је додао да је необрачунат и неуплаћен порез на додату вредност код два субјекта ревизије (јавна предузећа) у износу од 4.660.548 хиљада динара.⁴⁹⁰ На основу својих надлежности, ДРИ је поднела 18 захтева за покретање прекршајног поступка против 32 одговорна лица (извршен прекршај Закона о буџетском систему, Закона о јавним набавкама и Закона о рачуноводству и ревизији), затим 5 пријава за привредни преступ против девет одговорних лица због непримењивања рачуноводствених стандарда, две пријаве због несавесног рада у привреди и једна пријава против више лица због злоупотребе службеног положаја и прибављања користи другим лицима. Током ове године ДРИ ће поднети још 43 захтева за прекршај, као и 6 пријава за привредне преступе. Наравно, остаје сада органима правосуђа да изрекну адекватне казне у складу са утврђеним прекршајима, преступима и злоупотребама.

Неусвајање завршних рачуна у протеклих 10 година јесте класичан пример трошења и неодговорног одношења према државним и средствима свих грађана. У развијеним демократијама тешко да се може расправљати о буџету ако се пре тога не расправља о завршном рачуну. То уједно говори да ова држава још мора итекако да ради на развијању институција, поштовању закона и развоју свеобухватних демократских процеса. Један од битних сегмената тога јесте и то

⁴⁹⁰ Државна ревизорска институција, Текст: Већи обухват ревизије у јавним финансијама, www.dri.rs

да Влада мора да „положи рачуне“ грађанима на који начин, за шта и колико троши новца свих грађана ове земље. Чини се да одсуство тога има везе и са страхом од могућег губитка власти и привилегија које само добијање власти носи са собом. Поред тога, слични проблеми се могу видети и кроз непостојање ефикасне буџетске контроле (интерна контрола и буџетска инспекција) Неодговорност се види и у претераном задуживању које је последица одсуства реформа јавног сектора, несмањивања јавне потрошње али и усмерености ка великим инфраструктурним пројектима који се раде током највеће светске економске кризе у последњих 80 година. Одсуством јавне расправе о предлозима буџета у којима нажалост нема довољног базичног економског и развојног консензуса између кључних друштвених актера (власти, опозиције, невладиних организација, синдиката, уније послодаваца, итд) може се закључити да код нас још увек не постоје довољни демократски капацитети за спровођење свеобухватних праваца развоја Србије.

6.2 Локалне финансије у Европи и САД-у

Свака земља има своје специфичности не само око модела изборних система или организације локалне власти, већ и око локалних финансијских система. Сличности или истоветности постоје, баш као и разлике у степену фискалне децентрализације.

Тако у Немачкој све општине имају заједничку структуру буџета: свака општина убира приходе од пореза, наплаћује таксе и доприносе, добија средства од покрајине и остварује друге приходе по основу привредне делатности, учешћа у капиталу других правних субјеката, уговора о закупу. Порези у старим покрајинама (бивше СРН) представљају око 30% укупних општинских прихода; у новим покрајинама (бивша НДР) ова стопа је знатно нижа. Удео од 15% у порезу на личне дохотке и приходе и удео у порезу на привредну делатност представљају најважније пореске изворе за финансирање општина. Осим дела који им припада по основу пореза на доходак, општине убирају приходе и од тзв. стварних пореза. Најважнији порези су порез на земљиште и (горе поменути) порез на привредну

делатност.⁴⁹¹ Око 25% средстава добија се од покрајина путем закона о финансијском поравњању који се мењају током сваке године и то у форми општинских средстава за покриће, делимично наменских дотација и дотација по потреби. Таксе и доприноси чине још једну четвртину укупних прихода које остваре општине, а око 22% се убрајају у остале општинске приходе (приходи по основу привредне делатности, по основу финансијског улагања у правне субјекте, изнајмљивања зграда или земљишта, подизање кредита).

Са друге стране, у Великој Британији чак око 50% прихода локалних власти чине давања централне власти (око 50%), приходи из сопствених извора (порези) чине око 25% општинских буџета, а око 25% чине приходи који се добијају од стопе пореза на профит од бизниса. Изворни порез јесте порез већа који је уведен током 1993. године у Енглеској, Шкотској и Велсу, а заснован је на вредности имовине у општинама. Током сваке године мора да се одреде тачни захтеви за буџетом којима требају да се обезбеде послови којима се покривају основне обавезе и делатности општина, без укључивања донација и грантова. Они који имају радње, фабрике и робне куће не плаћају порез на имовину већ порез на бизнис (business rates) који је заснован на вредности имовине у порезу. Окружне локалне власти прикупљају овај порез за округ и даље га прослеђују централним властима, које врше дистрибуцију истог пореза ка општинама у складу са бројем становника. Давања од стране централних власти јесу општа (њихова употреба није ничим условљена и могу да се користе за разноврсне сврхе) и специјална (за конкретне пројекте и строго дефинисане намене).

У Шведској локалне власти имају финансијску аутономију, што значи да имају локалне порезе, право на самостално утврђивање стопе тих пореза, као и право на њихово непосредно убирање. Најважнији извор прихода је порез на зараде који се обрачунава по утврђеној процедури пропорционално у односу на висину прихода појединца. Прикупљање пореза врше општинске агенције. Општине и окрузи немају подељене порезе са централном влашћу, нити опет могу уводити нове порезе ако национални парламент то не усвоји. Увидом у висину пореза постаје јасно шта значи финансијска аутономија локалних власти: 80%

⁴⁹¹ Герд Шмид-Ајштед, Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у Немачкој, у раду: Упоредна искуства локалних самоуправа, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002, стр. 24

укупних локалних пореза чине сопствени порези, а остало су државна давања. Државна давања деле се на давања за трошкове потрошње, за инвестиције и део који је варијабилан и висина му варира од зависности од специфичних потреба сваке општине.⁴⁹²

У Норвешкој, која је „сусед“ Шведској, нешто је другачија ситуација. Државна давања 1900. године учествовала су са свега 9,7% у укупном приходу локалне управе. Та цифра је порасла на 21,7 процената 1970. године, а 1994. на око 38 процената. Локални порези учествовали су са око 47 процената, а остатак је прибављен таксама и опорезивањем крајњих корисника, извором прихода који је за општине постајао све значајнији.⁴⁹³ Код система давања преовлађују наменска давања и она су у далеко већем износу заступљена у односу на јединствене грантове. Норвешки систем је прилично различит у односу на шведски јер је степен децентрализације далеко мањи.

У Италији је степен фискалне централизације један од највиших у земљама Европе. Општине имају свега око 22% прихода из својих извора и преко 70% од државних давања, а провинције још мањи износ (око 11% својих извора и око 86% државних давања). Регионалне власти убирају приходе од пореза на моторна возила, од регионалних и државних такси, такси од економских (индустријских и комерцијалних) активности, а деле са државом део пореза на приход грађана, пореза на гас и пореза на транспорт горива. Тако су, на пример, трансфери централних власти ка регионалним властима износили 2002. године 65.547. милиона евра, у 2003. години 68.715. милиона евра, у 2004. години износ је био 74.665 милиона евра, а током 2005. године 76.428. милиона евра.⁴⁹⁴ Од општинских прихода најзначајнији је порез на имовину, приходи од пореза на коришћење земљишта, пореза на коришћења електричне енергије, пореза на одношење смећа, пореза на отпадне воде и пречишћавање.

У Португалу у приходе општина убрајају се: порези на имовину, државна давања, општинске таксе и порез на добит предузећа (derrama), који спада у

⁴⁹² Снежана Ђорђевић, Ренесанса локалне власти-упоредни модели, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја Штамп, Београд, 2002, стр. 174-175

⁴⁹³ Хелге О. Ларсен, Аудин Офердал, Политичке импликације новог норвешког закона о локалној управи из 1992. године, у раду: Упоредна искуства локалних самоуправа, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002, стр.114

⁴⁹⁴ Structure and operation of local and regional democracy-Italy, Council of Europe, 2008, стр. 17-18

искључиве општинске приходе. Локалне власти немају могућности да уводе нове порезе већ је то одговорност Народне скупштине. Код пореза на имовину, општинским властима је дозвољено да повећају стопе пореза на имовину, у складу са законом. Током 1997. године, државна давања су износила око 38% (око 30% на јединствена и око 8% на специфична давања), а у 2002. години давања су износила око 37% (око 30% јединствених давања, 7% специфична давања).⁴⁹⁵

Украјина се може окарактерисати као земља која спада у фискално децентрализовану земљу. У локалним буџетима за 2001. годину, највећи износ прихода остварен је од пореза на доходак грађана (35%), пореза на добит предузећа (11%), пореза на имовину (7%), прихода од продаје државне имовине (1%), буџетских давања (24%), осталих прихода (17%).⁴⁹⁶

У Француској постоји интересантна структура локалних пореза која је таква да се разликују директни и индиректни порези (давања као једна врста индиректних пореза). У директне порезе општина убрајају се порез на имовину, порез на профит, порез на становање, порез на чишћење путева, порез на асфалтирање путева, као и професионални порези који се одређују за велики број нових професија. Индиректни порези су порез на додату вредност, порез на трговину, порез на урбани развој, порез на јавне локалне погодности и порез на услуге (ресторани и хотели). Приходе општине остварују и од пореза на електричну енергију, забаву, огласне постере, пореза на коцку, на огласно возило, на куглање, итд. Од државних давања општине остварају приходе од дотација за функционисање, за samozapoшљавање, за градске центре, за урбану солидарност, итд. Практично, скоро свака област друштвеног живота је обухваћена одређеном пореском политиком у овој земљи.

У Сједињеним Америчким Државама приметан је значај трансфера као елемента јавних финансија на локалном нивоу. Око 37 одсто укупних општих прихода локалних самоуправа потиче од трансфера федералне државе и савезних држава. Трансфери учествују у финансирању практично свих функција нижих

⁴⁹⁵ Structure and operation of local and regional democracy-Portugal, Council of Europe, 2006, стр. 43-44

⁴⁹⁶ Structure and operation of local and regional democracy-Ukraine, Council of Europe, 2010, стр. 25

органа управе, од контроле хране до противпожарне заштите сеоских заједница.⁴⁹⁷ Општине и градови имају могућност да самостално утврђују хоће ли увести неки порез или не и за који проценат одређеног пореза се опредељују. Важни облици изворних прихода су порез на имовину, у мањој мери порези на промет и приход, рента за издат простор, кредити и зајмови, зараде локалних власти путем функционисања приватно-јавних партнерстава, као и давања грађана која, у једном броју великих богатијих градова (Хјустон, Сијетл, Њујорк, Финикс, итд), чине велики део градског буџета.⁴⁹⁸ Таксе на услуге чине такође значајан извор локалних прихода али оне су превасходно усмерене ка побољшању квалитета тих услуга (на коришћење воде, таксе на дозволе за лов и риболов, паркове, на упис на факултете). Давања су веома разноврсна, почевши од блок давања која су усмерена ка шире дефинисаним циљевима (превенција криминала, развој заједнице) па до категоричких давања за одређене пројекте и давања по формули (Конгрес одређује критеријуме и на основу њих се ради процена који су захтеви прихватљиви и оправдани). Постоје и тзв. додељени приходи (Revenue Sharing) као облик давања које локалне заједнице добијају на основу дефинисања и прецизирања потреба, као и давања помоћи (grants in aid) која су усмерена ка подстицање иновативности локалних заједница. Расходи од државних давања највише се троше на програме социјалних давања, образовања, становања и здравствених услуга.

Наведени упоредни преглед локалних прихода у развијеним земљама говори у прилог томе да свака земља има неке своје карактеристике локалних финансијских система, које су условљење историјским, културолошким и економским факторима и специфичностима, са мањим или већим степеном фискалне децентрализације. Суштински, ради се о економски релативно богатим земљама па сходно томе ни јединице локалне самоуправе не могу спадати у категорију сиромашних. Истоветности и разлике постоје у врсти и броју пореза, такси и државних давања, али то не спречава локалне самоуправе да пружају што

⁴⁹⁷ Харви С. Розен, Тед Гејер, Јавне финансије, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2009, стр. 577

⁴⁹⁸ Arnold Raphaelson, The Property Tax; James Rodgers и Judy Temple, Sales Taxes, Income Taxes and other Nonproperty Tax Revenues, у раду: Managment Policies in Local Government Finance, ed. by Richard Aronson, ICMA, 1996.

квалитетније јавне услуге јер располажу и са довољно финансијских средстава у својим буџетима.

6.3 Систем финансирања локалних самоуправа у Србији од 1990. до 2011. године

Приходи из којих се финансира локална самоуправа могу се, теоријски и практично, поделити на: изворне или локалне приходе, уступљене порезе и трансфере. Структура прихода локалне самоуправе, а посебно удео локалних прихода у укупним приходима, као и карактер трансферних средстава, представљају битне критеријуме за оцену степена аутономије локалне самоуправе. Наиме сматра се да је степен аутономије локалне самоуправе тим већи што је већи удео локалних прихода у укупним приходима локалне самоуправе, односно што је мањи удео трансфера. Што се тиче трансфера, у Европској повељи о локалној самоуправи дата је смерница према којој је пожељно да трансфери, које централна власт даје локалној самоуправи, буду у што је могуће мањој мери наменски, односно да буду ненаменски.⁴⁹⁹

Једна од битних претпоставки да друштвено политичка заједница било ког нивоа може да остварује своја уставна и законска овлашћења (јавни расходи) огледа се у постојању одговарајућег (потребног) обима финансијских средстава. Због тога, у системским решењима (законима) којима се уређује систем јавних расхода (организација власти, функције власти, безбедност, комуналне делатности, јавне службе и слично), једно од кључних места јесте дефинисање извора финансирања јавних расхода. Наравно, што је ниво власти виши, то се проблем потребних и довољних средстава лакше решава, будући да тим нивоима власти припада, по правилу и законодавна функција. Најнижи нивои власти, односно локална самоуправа, углавном су лишени законодавне функције и нису у

⁴⁹⁹ Реформа система финансирања локалне самоуправе, уредници: Antony Levitas, Gabor Peteri, ПАЛГО ЦЕНТАР, Београд, 2004, стр. 9-10

позицији да мериторно одлучују о изворима потребних средстава за финансирање својих функција (својих јавних расхода), без обзира на то каква им је природа.⁵⁰⁰

Као и друге конститутивне републике бивше југословенске федерације, и Србија је имал прилично децентрализован систем финансирања локалне самоуправе до деведесетих година прошлог века. С једне стране, локална самоуправа није била одговорна само за пружање основних услуга, него је имала и значајне одговорности у управљању и финансијама у областима образовања, здравства и социјалне заштите. С друге стране имала је и значајну могућност реализације средстава, посебно контролу над тржишно оријентисаним порезом на имовину.⁵⁰¹ Међутим, током 80-тих година у бившим југословенским републикама јављале су се различите пореске политике, а уједно су и расли прохтеви локалних самоуправа за све већим средствима финансијске помоћи из централне касе. Како су се економски проблеми све више нагомилавали, тако су се и смањивале могућности републичких власти да свим локалним самоуправама изађу у сусрет, мада се та помоћ често заснивала на политичким критеријумима него на озбиљним анализама о могућностима локалних самоуправа да остваре приходе.

Са распадом земље и доношењем новог Устава из 1990. године, општинама је укинута право да уводе порезе, а изгубиле су и право да пружају значајније услуге (образовање). Сви трагични догађаји који су се десили почетком 90-тих година (ратови, санкције, инфлација), приморали су централне власти да приступе реформи система финансирања током 1994. године.

Систем финансирања који је настао током 1994. године почивао је на подели надлежности локалне самоуправе на две основне групе: изворне и поверене надлежности. За њихово финансирање били су предвиђени следећи извори прихода: изворне надлежности финансирале су се из изворних прихода, а за финансирање поверених надлежности средства је обезбеђивала Република и то: уступањем одређених републичких пореза и то: уступљени порези, код којих се

⁵⁰⁰ Божидар Раичевић, Локални нефискални јавни приходи, у раду: Иницијатива за фискалну децентрализацију, уредници: Божидар Раичевић, Гордана Илић-Попов, MAGNA AGENDA, Београд, 2002, стр. 111

⁵⁰¹ Antony Levitas, Реформа система финансирања локалне самоуправе у Србији, у раду: Реформа система финансирања локалне самоуправе, уредници: Antony Levitas, Gabor Peteri, ПАЛГО ЦЕНТАР, Београд, 2004, стр. 230

њихова расподела по појединачним јединицама локалне самоуправе утврђивала на бази законом утврђених критеријума којима су утврђивани објективно потребни расходи (коришћен је термин ограничена средства) и уступљени порези које су јединице локалне самоуправе остваривале без икаквих ограничења, а њихова висина је непосредно зависила од фискалних капацитета локалне самоуправе.⁵⁰² Овакав систем финансирања имао је за циљ да обезбеди обе врсте уједначавања: вертикално (обезбеђивање потребног нивоа прихода за финансирање надлежности које су уведене законом) и хоризонтално (различите потребе у финансирању расхода које су имале општине и градови финансирале су се на основу различите висине остварених прихода од уступљених пореза). Пореска политика је била таква да су се сви приходи од пореза делили између Републике и локалних самоуправа, а најзначајнији порези били су: порез на промет, порез на имовину, порез на пренос апсолутних права и порез на разне приходе грађана. Све јединице локалних самоуправа добијале су исти проценат од пореза, осим прихода од пореза на промет у којем је било различито учешће градова (Београда, Новог Сада, Приштине, Крагујевца и Ниша) у односу на општине.

Изворне приходе чине локалне таксе и накнаде чију је висину ограничавала републичка Влада и понекад задржавала део прихода. У многим случајевима приходи од такса и накнада били су намењени за област у којој су остварени, Тако је, на пример локална самоуправа добијала 80% боравишне таксе коју је одредила републичка Влада, али је могла да је користи искључиво за расходе у области унапређења туризма. Занимљиво је и важно да у ову групу улази и тзв. самодопринос, као наслеђе из прошлости. Ова такса је заправо такса коју локална самоуправа може да уведе путем референдума како би предузела конкретне инвестиционе пројекте. Штавише, то је остало једино овлашћење локалне самоуправе да уводи порезе након што је Србија постала унитарна држава 1990. године.⁵⁰³

⁵⁰² Бранислав Стипановић, Финансирање локалне самоуправе у Србији, у раду: Приручник о Финансирању на локалном и регионалном нивоу, Савет Европе и Стална конференција градова и општина, Београд, 2006, стр. 12

⁵⁰³ Antony Levitas, Реформа система финансирања локалне самоуправе у Србији, у раду: Реформа Система финансирања локалне самоуправе, уредници: Antony Levitas, Gabor Peteri, ПАЛГО ЦЕНТАР, Београд, 2004, стр. 231

Дакле, општине и градови су имали исте приходе од уступљених пореза (100%), осим од уступања дела пореза на промет (општине 5%, градови 10%, град Београд 15%). Управо је ово довело до тога да се повећа обим средстава локалних самоуправа али и до значајних разлика у располагању финансијских средстава између општина и градова, између којих није било разлика у надлежностима. У периоду од 1994-2000 године, локалне самоуправе нису имале право да уводе порезе, драстично су им смањена овлашћења да управљају својим расходима. Просто речено, биле су у огромној зависности од стране републичких власти у погледу прихода, што је угрозило положај локалних самоуправа и довеле их до тога да немају финансијске могућности да спроводе своје надлежности. Јасно је да је била потребна реформа система финансирања која се десила после смене власти 2000. године (кроз измене Закона о јавним приходима и јавним расходима и Закона о локалној самоуправи).

Реформа система финансирања, извршена у периоду 2001-2002. године, базирана је на оцени недовољности укупних прихода са којима је локална самоуправа располагала, у односу на поверене надлежности. У том смислу, извршена је измена система финансирања локалне самоуправе тако што је у првој фази реформе, 4 од 6 републичких пореза, који су били у функцији финансирања законом утврђеног обима расхода локалне самоуправе, искључено из режима трансферних средстава и преведено у режим чистих уступљених пореза.⁵⁰⁴ То су били следећи порези: порез од пољопривреде, порез на имовину, порез на наслеђе и поклоне и порез на пренос апсолутних права. Остала су два пореза која су била у режиму трансферних средстава: део пореза на зараде (у висини од 5%) и део пореза на промет (за сваку јединицу локалне самоуправе уступао се по различитим стопама).

Најважнија измена било је давање права локалној самоуправи на увођење пореза на фонд зарада по стопи до 3,5% за предузећа на њеној територији. Овде је важно напоменути да је ова реформа не само значајно повећала приходе локалне самоуправе него јој је и вратила нека од пређашњих права на увођење пореза. Када се узме у обзир њихово финансијско стање, не изненађује да су све јединице

⁵⁰⁴ Бранислав Стипановић, Положај градова у систему финансирања локалне самоуправе у Србији, у раду: У сусрет новом статусу градова (реалност и потребе), уредници: Дејан Миленковић, Душан Васиљевић, ПАЛГО Центар, Београд, 2007, стр. 97

локалне самоуправе у Србији одмах почеле у потпуности да остварују право на увођење овог пореза.⁵⁰⁵ Поред тога, повећан је удео јединица локалне самоуправе у порезу на имовину (са 25 на 100%), боравишној такси (са 80 на 100%) и порезу на пренос апсолутних права (са 3 на 5%). Такође, укинута је и већина услова која се односила на одређивање намене средстава којим су усмеравани приходи од такси и накнада локалне самоуправе.

У другој фази реформи која се десила већ током јануара 2002. године, јединице локалне самоуправе у Србији добиле су још 6 нових уступљених пореза који су раније припадали буџету Републике у 100% износу: порез на приходе од самосталне делатности, порез на приходе од непокретности, на приходе од давања у закуп покретних ствари, на добитке од игара на срећу, на приходе од осигурања лица, на друге приходе. Повећано је и учешће у порезу на промет са 5-8% у градовима. Са овим реформским процесима постигло се да су јединице локалне самоуправе располагале са 2 пута више средстава него 2000. године.

Према подацима Ентони Левитаса, приходи локалне самоуправе су се повећавали из године у годину. Тако су приходи током 2000. године износили 34.246.468 динара, у 2001. години 41.391.705 динара, у 2002. години тај износ је био 63.119,292 динара, а да би током 2003. години приходи били 66.574.432 динара. Раст у односу на 2000. годину забележен је за 94%.⁵⁰⁶ Истовремено приходи локалне самоуправе у БДП-у, повећани су са 4,2% у 2001. години, на 5,6% у 2003. години, а и приходи локалне самоуправе у укупном проценту буџетских прихода (са 24,3% у 2001. години, на 25,5% у 2003. години). Дошло је и до смањења прихода локалне самоуправе као процента буџетских расхода (са 23,9% у 2001. на 22,4% у 2003. години). Удео прихода локалне самоуправе у БДП-у је био на приближном нивоу земаља у транзицији на крају прошлог века, уколико се изузме финансирање надлежности у области основног и средњег образовања, здравствене и социјалне заштите (Мађарска, Пољска, Летонија и Литванија) јер локалне самоуправе у Србији су имале много мање надлежности у том сектору.

⁵⁰⁵ Antony Levitas, исто, стр. 233

⁵⁰⁶ Antony Levitas, исто, стр. 234

Обим надлежности је остао непромењен, а приходи локалних самоуправа су се повећали за 2 пута, што је омогућило вертикалну уједначеност (просечна локална самоуправа имала је релативно довољна средства за покривање расхода) али не и хоризонталну уједначеност (био је велики број јединица локалне самоуправе које су имале приход по глави становника далеко нижи од републичког просека). Значајан корак учињен је са тиме што је повећан удео уступљених прихода и изворних прихода (око 35%) уз истовремено смањење удела трансферних средстава у укупним приходима локалне самоуправе. Међутим, одређене слабости су се ипак испољиле јер Законом о локалној самоуправи није била одређена методологија за утврђивање укупне висине трансфера, нити методологија утврђивања висине трансфера по појединим јединицама локалне самоуправе. Законом нису биле прецизно дефинисане врсте трансфера (општи трансфер, наменски трансфер), нити су предвиђени наменски трансфери (за капиталне инвестиције, за поверене послове). Наиме, од укупног обима трансфера, 85% се додељивао као општи трансфер (трансфер који се додељивао свим јединицама локалне самоуправе у истом износу по јединици површине, по броју становника, по једном одељењу у основном и средњем образовању, по једном објекту у основном и средњем образовању и дечијој заштити, по једном детету у вртићу) и 15% као трансфер за уједначавање (додељивао се само оним јединицама локалне самоуправе чији су приходи од уступљених пореза и изворних прихода били 70% републичког просека). Износ трансфера индексиран је са растом бруто друштвеног производа. Промене су погодиле фискално јаким општинама, као и градовима, па се као решење наметнуло и увођење трансфера за уједначавање прихода који је требао да смањи разлике у висини расположивих средстава између фискално богатих и сиромашних јединица локалне самоуправе.

Од 1 јула 2004. године укинут је порез на фонд зарада, који је био изворни приход јединица локалне самоуправе и који је чинио око 20% укупних прихода јединица локалне самоуправе. Од 1. јануара 2005. године порез на промет замењен је порезом на додату вредност. Порез на промет био је заједнички порез који се делио између буџета Републике и буџета јединица локалне самоуправе у одговарајућем проценту који је био прописан законом. Приход по основу пореза

на промет чинио је око 27% укупних прихода јединица локалне самоуправе. За разлику од пореза на промет, законом је предвиђено да се приход од пореза на додату вредност не дели између буџета Републике и буџета јединица локалне самоуправе, односно да у укупном износу припада буџету Републике.⁵⁰⁷ Са овим променама, јединице локалне самоуправе остале су без 47% својих прихода који су надомештени тако што им је уступљен порез на зараде у висини од 40% од износа који се наплати на територији јединице локалне самоуправе. Оне локалне самоуправе које нису биле у могућности да надоместе губитке изазване са укидањем ова два пореза и увођењем пореза на зараде, додељен је компензациони трансфер у висини дела изгубљених прихода. Трансфер се додељивао непосредно из републичког буџета, а висина које се додељивала износила је 1/12 годишњег износа који је утврђен законом.

Стопа учешћа у порезу на зараде, потребна за замену наведених изгубљених прихода, разликовала се по појединим јединицама локалне самоуправе и кретала се у распону од 25,5% до 63%. Највеће стопе потребне за замену изгубљених прихода, биле су управо код градова, из разлога што су они претходно имали повећано учешће у порез на промет (10% градови и 15% град Београд). Када је компензациони трансфер у питању, у 2005. години додељен је за 35 општина и 4 града у укупној висини од 5,7 милијарди динара, од чега је износ компензационог трансфера за градове износио 5,3 милијарди динара, или око 94% од укупно додељене суме овог трансфера.⁵⁰⁸

Током 2006. године висина трансфера није више утврђивана на бази критеријума који су проистекли из Закона о локалној самоуправи, већ је донет годишњи закон којим су повећавана трансферна средства градовима у односу на 2005. годину за 4%, а општинама 19,9%. Дакле, током 2005. и 2006. године укупна висина трансфера зависила је од оцене могућности републичког буџета да их финансира и систем је постао нетранспарентан јер је републичка влада без одређених законских критеријума и методологије утврђивала и расподељивала

⁵⁰⁷ Бранислав Стипановић, Финансирање локалне самоуправе у Србији, у раду: Приручник о финансирању на локалном и регионалном нивоу, Савет Европе и Стална конференција градова и општина, Београд, 2006, стр. 14

⁵⁰⁸ Бранислав Стипановић, Положај градова у систему финансирања локалне самоуправе у Србији, у раду: У сусрет новом статусу градова (реалност и потребе), уредници: Дејан Миленковић, Душан Васиљевић, ПАЛГО Центар, Београд, 2007, стр. 98

средства. До краја 2004. године Министарство финансија је редовно достављало јединицама локалне самоуправе табеле са јасним и детаљним приказом методологије за обрачун висине трансфера који припада свакој општини или граду, на основу законских критеријума. То је оставило простор републичкој влади да финансијски више „помаже“ локалне самоуправе у којима су биле на власти исте политичке странке као и на републичком нивоу (политички критеријуми и партијска подобност постали су одлучујући фактор за доделу трансферних средстава).

Учешће прихода локалне самоуправе наставило је да расте. У 2004. години износило је 6,1% БДП, у 2005. забележен је пад на 5,7%, да би у 2006. години приходи чинили 6,2% БДП. Вертикална расподела прихода и даље је остала усаглашена и уравнотежена са обимом надлежности локалних самоуправа. Међутим, хоризонтална уједначеност система показала је већ током 2005. године значајне разлике у фискалним капацитетима општина и градова.

Општине су током 2005. године у односу на просек висине прихода по становнику за све јединице локалне самоуправе успеле да скупе приходе у износу од 45,1% од изворних прихода и 66,7% од уступљених пореза, што износи 59,1% укупних прихода пре уједначавања. Истовремено, изворни приходи градова су износили 223,8% у односу на просек, а приходи од уступљених пореза 175,2%, што износи 192,3% пре уједначавања од стране републичких власти. Висина остварених изворних прихода зависи у великој мери од политике и одлука локалних самоуправа, тако да су овде разлике изузетно велике и износе чак 66,6 пута између фискално најбогатије и фискално најсиромашније јединице локалне самоуправе. Ипак оно што је значајно уочити јесте то да мање јединице локалне самоуправе, које уједно имају и мањи фискални капацитет, покушавају да побошљају своје приходе кроз повећани степен оптерећења својих обвезника у чему само делимично успевају. Однос између фискално најбогатије и фискално најсиромашније јединице локалне самоуправе, пре доделе трансфера са централног нивоа, односно пре спроведеног уједначавања, износи 16,2 пута.⁵⁰⁹ После уједначавања (у 2005. години) општине су оствариле укупно 60,6% у

⁵⁰⁹ Бранислав Стипановић, Финансирање локалне самоуправе у Србији, у раду: Приручник о финансирању на локалном и регионалном нивоу, Савет Европе и Стална конференција градова и општина, Београд, 2006, стр. 21

односу на просек, а градови 188,9%, тако да се разлика између најбогатије и најсиромашније јединице локалне самоуправе смањила на 9,9 пута. Током 2006. године разлика је још више смањена и износила је 9,6 пута.

Нови систем финансирања ступио је на снагу од почетка 2007. године, доношењем Закона о финансирању локалне самоуправе (2006).⁵¹⁰

Закон је увео 4 основне промене у систему финансирања локалне самоуправе у Србији: 1) Све локалне самоуправе су од централне власти добиле удео од 40% у порезу на доходак грађана (ПДГ) који је остварен на њиховој територији (члан 35); 2) Износ средстава за општи трансфер које централне власти расподељују локалним самоуправама као облик опште приходовне подршке је изражен као 1,7% вредности БДП за последњу годину за коју постоје подаци (члан 37); 3) Средства за уједначавање су предвиђена као приоритетни елемент у оквиру формуле за израчунавање општег трансфера. Формула гарантује свим локалним самоуправама чији су приходи по глави становника од уступљених пореза мањи од 90% од републичког просека по глави становника од уступљених пореза (код обрачуна се не узимају приходи градова од уступљених пореза) право на трансфер за уједначавање који је једнак разлици између њихових прихода од ПДГ по глави становника и 90% републичког просека; 4) Порез на имовину је постао изворни приход локалне самоуправе и локална самоуправа је добила овлашћење да утврђује стопу пореза (до максималне стопе коју утврђују централне власти) и да га у потпуности администрира.⁵¹¹ Закон је урађен тако да омогући локалним самоуправама да увећавају своје приходе али да трансферна средства учине правичнијим и предвидљивијим.

Закон је већ у првој години дао значајне ефекте у погледу пораста прихода локалне самоуправе. Укупни приходи локалних самоуправа у 2006. години износили су 178.366.565.756 динара, а у 2007. години 194.982.628.935 динара (приходи су повећани за око 9% у односу на 2006. годину). Истовремено је забезен и раст општег трансфера са 24,6 милијарди динара у 2006. години на 41,6 милијарди динара у 2007. години. Приходи локалних самоуправа као проценат

⁵¹⁰ Закон о финансирању локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“ бр. 62/06

⁵¹¹ Топу Levitas, Белешка за округли сто:Централне и локалне финансије-како распоредити терет реформи (Ефекти обуставе примене Закона о финансирању локалне самоуправе на начин управљања приходима и расходима у локалним самоуправама:2007-2009), USAID, Београд, 2010, стр. 4

БДП на крају 2007. године износили су 6,5%, што је у значило пораст у односу на претходну годину.

Између 2004. и 2007. године приходи свих локалних самоуправа по становнику су знатно порасли истовремено са све осетнијом улогом уједначавања којом се одликује систем финансирања локалних самоуправа. Коефицијент прихода по становнику у најсиромашнијем квинтилу (25%) локалних самоуправа према најбогатијем квинтилу спао је са 2,4:1, на 2,1:1, док је коефицијент најсиромашније локалне самоуправе према просечном приходу у Београду и Новом Саду спао са 6,8:1, на 4,7:1. Слично томе, коефицијент најбогатије локалне самоуправе према најсиромашнијој спао је са 9,4:1 (2004. године) на 6,1:1 у 2007. години⁵¹²

Са новим законом још је више смањена разлика између фискално најбогатије и фискално најсиромашније јединице локалне самоуправе. Приходи од 2004-2007. године повећали су се за око 28% (око 40 милијарди динара), при чему је око 14 милијарди динара остварено са променама система трансфера уведених новим законом, а остатак прихода (26 милијарди динара) је настао као последица напора локалних самоуправа да побољшају наплату изворних прихода али и услед општег привредног раста земље. Удео изворних прихода у укупних приходима током 2007. године је износио 37,4% што је до тада био највећи забележен износ. Порез на зараде је чинио око 30% свих прихода, текући трансфери су чинили 21% укупних прихода, а 8% чинили су другачије подељени порези. Трансфери локалним властима као % прихода републичке власти износили су 4,4%.

У групу најзначајнијих изворних прихода у 2007. години спадали су накнада за уређивање грађевинског земљишта (24.698 милиона динара), затим комунална такса и друге накнаде и приходи (11,178), накнада за коришћење грађевинског земљишта (9,733), закуп грађевинског земљишта (9,437), порез на имовину (7,989), фирмарина (3,280).⁵¹³

⁵¹² Tony Levitas, Статистичке информације за округли сто о подели терета реформе између централних и локалних власти (Финансирање локалне самоуправе: пре Закона о финансирању локалне самоуправе, током његове пуне примене и током делимичне обуставе-2004.2007 и 2009.), USAID, Београд, 2010, стр.3-18

⁵¹³ Tony Levitas, Статистичке информације, исто, стр. 13

Највећи расходи су били за капиталне расходе (општине, јавна предузећа и месне заједнице) у износу од 66 милијарди динара (30%), затим за плате запослених је потрошено 39,3 милијарде динара (18%), за услуге и робе 33,3 милијарде (17%), за трошкове текућих субвенција јавних предузећа и месних заједница издаци су били 32,4 милијарде (17%). За донације и камате расходи су били по 4%, а за текуће одржавање и остале трансфере из буџета по 3%. Инвестициони расходи су били високи у 2007. години јер је било доста инвестиционих улагања (3% више у односу на 2006. годину), а смањили су се издаци за плате запослених у односу на 2006. годину (са 20% на 18%). Половина расхода за зараде потрошена је на запослене у самим локалним самоуправама, половина за зараде директних буџетских корисника (пре свега васпитача у предшколским установама). Слична је ситуација и са трошковима за добра и услуге, где се половина новца утрошила за потребе саме локалне самоуправе, а друга половина за потребе директних буџетских корисника. Текуће субвенције су такође чиниле значајне расходе, а средства од тога су највећим делом утрошена за јавна комунална предузећа и нешто мање од половине за трошкове месних заједница.

На крају 2008. године, приходи локалне самоуправе чинили су 6,3% БДП, при чему је забележен пад од 0,2%. Капитални расходи су смањени за 5% у односу на 2007. годину (28%) али су повећани издаци запослених за 3% и износили су 21%. Свакако да постоји узајамна повезаност за капиталне издатке и расходе запослених. Трансфери са републичког нивоа забележили су пораст у односу на 2007. годину за 0,8% и износили су 5,2%.

Нажалост, добри резултати који су остварени применом ЗФЛС у погледу адекватности, предвидљивости и правичности система финансирања локалне самоуправе у Србији су били кратког века: у пролеће 2009. године је Влада Србије, под притиском глобалне економске кризе, одлучила да обустави примену закона и скреше систем трансфера за 15 милијарди динара. Поред тога, смањења су настављена и у 2010. години. Тако је ЗФЛС под суспензијом отприлике онолико дуго колико је и био на снази.⁵¹⁴ Укупни приходи локалних самоуправа у

⁵¹⁴ Tony Levitas, Белешка за округли сто: Централне и локалне финансије-како распоредити терет реформи (Ефекти обуставе примене Закона о финансирању локалне самоуправе на начин управљања приходима и расходима у локалним самоуправама: 2007-2009), USAID, Београд, 2010, стр. 5

2009. години износили су 165,452,711,110 милијарди динара, што значи да су се у односу на 2007. годину смањили за скоро 30 милијарди динара. Трансфери са републичког нивоа су износили 28,157,725,905 милијарди динара, при чему је забележен пад за око 13,5 милијарди динара у односу на 2007. годину. Осталих 16,5 милијарди динара мањка у односу на 2007. годину настали су као последица смањења привредних активности (смањења прихода локалних самоуправа од пореза на пренос апсолутних права, накнаде за уређивање грађевинског земљишта, накнаде давања у закуп). То се одразило и на пад учешћа прихода локалних самоуправа у БДП-у који је у 2009. години износио 5,6%, што је за 0,7% мање у односу на 2008. годину. Такође, пао је и проценат трансфера локалних самоуправа као део прихода републичке власти на 4,5%, што је за 1% мање у односу на претходну годину.

Приходи локалних самоуправа су се у 2009. години номинално смањили, док су приходи републичке власти остали стабилни, а БДП је порастао за скоро 6%. Опадање прихода локалне самоуправе настало је пре свега као резултат умањења трансфера од 22% између 2008. и 2009. Трансфери локалним самоуправама су у 2009. били око 12 милијарди динара (30%) нижи од онога колико је требало да износе (40 милијарди) да су примењене одредбе закона. Ови подаци јасно указују на чињеницу да су упркос изјавама републичких званичника локалне самоуправе понеле неправедно велики део терета тренутне економске кризе.⁵¹⁵ Планирани трансфер према Меморандуму о буџету за 2009. годину износио је око 25,68 милијарди динара, при чему је забележено повећање у износу од 2,5 милијарди динара у односу на планирано. Према Тонију Левитасу, поједине општине у Србији нису добиле нимало додатних средстава од трансфера, док су неке добиле и 50% више од планираног износа, што јасно говори да су се „политизовани трансфери и давања“ поново вратили на сцену. Структуру буџетских прихода за 2009. годину чинили су изворни буџетски приходи (чак 40%), порез на зараде (35%), текући трансфери од других нивоа власти (18%) и подељени порези (5%). Драматичан пад је забележен у приходима од накнаде за уређивање грађевинског земљишта у износу од чак 9 милијарди динара у односу на 2007. годину (15,12 милијарди динара), а пад је забележен и у приходима на

⁵¹⁵ Tony Levitas, Статистичке информације, исто, стр. 7

закуп од грађевинског земљишта за 2,43 милијарде динара у односу на 2007. годину (7,09 милијарди динара). Како је економска криза жестоко погодила тржиште некретнина у Србији (поготово у богатијим локалним самоуправама, Београду, Нишу и Новом Саду), то се одразило и на буџетске изворне приходе. Да би надоместиле ове губитке, локалне самоуправе су се усмериле ка ефикаснијем систему наплате пореза на имовину који је повећан за 1,2 милијарди динара (15%) у односу на 2007. годину (9,14 милијарди динара), а и кроз повећање прихода од накнаде за коришћење земљишта за 18% (1,7 милијарди динара) који су износили на крају 2009. године 11,4 милијарде динара. Додатна средства су добијена од комуналних такси и других накнада у износу од 1,2 милијарде динара у односу на 2007. годину (12,3 милијарде динара).

Чињеница да су приходи богатијих локалних самоуправа опали више од прихода сиромашнијих додатно је допринела изједначавању прихода локалних самоуправа, што је утицало и на додатну стабилност система. Коефицијент најбогатије према најсиромашнијој локалној самоуправи је опао са 6,1:1, на 4,8:1.⁵¹⁶ Под утицајем економске кризе разлике у фискалним капацитетима су значајно смањене, а у учешће изворних локалних прихода у укупним приходима (40%) постало је на нивоу европског просека.

Када су у питању расходи локалних самоуправа, не изненађује чињеница да су јединице локалне самоуправе на пад прихода услед кризе и смањивања републичких трансфера реаговале тако што су смањиле инвестициона улагања за 16%, чиме је на страни „уштеде“ остварено преко 12 милијарди динара, износ који је приближно једнак висини средстава која су изгубљена смањивањем трансфера.⁵¹⁷ Укупно гледано, капитални расходи (општина, Ј.П. М.З) за 2009. годину остали су исти као и на нивоу 2008. године и износили су око 51 милијарду динара. Значајан пад се десио у области текућих субвенција јавним предузећима и месним заједницама за око 9,5 милијарди динара у односу на 2008. годину, које су на крају 2009. године износиле око 23 милијарде динара. Локалне самоуправе су због смањења трансфера биле приморане да терет ограничених

⁵¹⁶ Tony Levitas, Статистичке информације, исто, стр. 18

⁵¹⁷ Tony Levitas, Белешка за округли сто: Централне и локалне финансије-како распоредити терет реформи (Ефекти обуставе примене Закона о финансирању локалне самоуправе на начин управљања приходима и расходима у локалним самоуправама:2007-2009), USAID, Београд, 2010, стр. 10

буџетских средстава „пренесу“ и на месне заједнице и јавна предузећа чији су оне оснивачи.

Упркос кризи, локалне самоуправе су успеле да повећају расходе за плате запослених за 9%, што у номиналној вредности износи око 3,2 милијарде и субвенције осталим буџетским корисницима и НВО за 14% или 1,2 милијарде. Разлог за повећање расхода је и социјална криза која прати рецесију. Локалне самоуправе су повећале социјална давања у облику једнократне помоћи у покушају да одрже животни стандард и помогну онима којима су средства била неопходна.⁵¹⁸

Када су питању расходи по секторским политикама, најзначајнији пад у односу на 2007. годину забележен је у области саобраћаја и путева за 9 милијарди динара или 29% (22,7 милијарди динара су износили трошкови у 2009. години), општинских привредних делатности за 27% и у области развоја за око 21% или 10 милијарди динара (38 милијарди на крају 2009. године). Ове области су повезане са смањивањем инвестиционих улагања, субвенција јавним предузећима и месним заједницама. Највеће повећање расхода десило се у сектору предшколског образовања за око 3,5 милијарди динара или 28% (16,17 милијарди на крају 2009. године), што је последица исплаћивања новца за плате васпитачима. Логично је и што су издаци за социјалну заштиту за време економске кризе повећани за 24% или 1,6 милијарди динара (81,17 милијарди динара), али донекле је неарзумљиво да су повећани издаци у области спорта за 19% или око једну милијарду у односу на 2007. годину (6,11 милијарди динара). Вероватно је то уследило као последица значајних улагања у спортске објекте, пре свега у фудбалске стадионе (Ужице, Крагујевац, Ниш, Јагодина, Београд, итд).

Што се тиче задужености јединица локалне самоуправе (5% од буџета је дозвољена горња граница задужености, према Закону о јавном дугу), њихов број је порастао са 5 на крају 2004. године, до 44 на крају 2009. године. Истовремено дуг се повећао са 600 милиона динара на око 8,3 милијарде динара на крају 2009. године. Од тога је највећи проценат дуга имао град Београд (85% на крају 2004. године, 68% у 2009. години). Ипак, због економске кризе забележен је и тренд

⁵¹⁸ Тони Левитас, Белешка за округли сто, исто, стр. 12

смањивања задуживања са 2,74 милијарде у 2007. године, на 2,66 милијарди у 2009. години.

Према Ревидираном меморандуму о буџету и економској и фискалној политици за 2010. годину са пројекцијама 2011. и 2012. годину који је донела Влада Републике Србије у децембру 2009. године, у складу са макроекономским и циљаним дефицитом за 2010. годину, износ трансферних средстава из буџета Републике јединицама локалне самоуправе планиран је на нивоу који је утврђен изменама Закона о буџету Републике Србије за 2009. годину, у износу од 25,7 милијарди динара. Другим речима, планирани износ трансферних средстава за 2010. годину, једнак је износу ових средстава у 2009. години и то како на укупном нивоу за све јединице локалне самоуправе, тако и по појединим јединицама локалне самоуправе.⁵¹⁹ Исти износ је потврђен и Законом о буџету за 2010. годину. Међутим, према подацима из Билтена јавних финансија из јануара 2011. године, укупни трансфери и донације општинама и градовима су износили 34,65 милијарди динара. Вероватно су и овде присутна значајна одступања од пројекције јер није реално да су јединице локалне самоуправе оствариле приходе од око 9 милијарди динара од донација.⁵²⁰ Према билтену, укупна буџетска примања јединица локалне самоуправе у Србији на крају 2010. године била су 193.040.500.000 динара, што значи да су се буџетски приходи у односу на 2009. годину повећали за око 28 милијарди динара. Најзначајнији приходи остварени су од пореза на зараде у износу од 59,08 милијарди динара (око 28%, забележен пад од 7% у односу на 2009. годину), пореза на имовину у износу од 19,96 милијарди динара (приходи су повећани за око 10,5 милијарди динара у односу на 2009. годину), а приходи од других пореза износили су 13,71 милијарди динара. Остали приходи су износили 49,46 милијарди динара (не постоји њихова селекција у Билтену али се ради о изворним приходима јединица локалне самоуправе), приходи од задуживања су били 15,72 милијарде и приходи од продаје нефинансијске имовине 433,3 милиона динара. Приходи од задуживања и од продаје нефинансијске имовине не улазе у састав изворних прихода. Када се

⁵¹⁹ Влада Републике Србије, Ревидирани меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2010. годину са пројекцијама за 2011. и 2012. годину, стр. 36

⁵²⁰ Министарство финансија, Билтен јавних финансија (децембар 2010), 2011 година, стр. 60, www.mfin.gov.rs

сабере износ прихода од пореза на имовину и категорије осталих изворних прихода, добије се цифра од 69,42 милијарде динара укупних изворних прихода (што је опет више од 35% изворних прихода локалних самоуправа) за 2010. годину. Током 2010. године дошло је повећања наплате пореза на имовину за више од 100% што значи да су јединице локалне самоуправе биле приморане да губитак од накнада за уређење и коришћење грађевинског земљишта и давања у закуп као најзначајнијих изворних прихода, компензују на овај начин. То још једном говори о дубини кризе грађевинске индустрије и тржишта некретнина која је била итекако изражена и током 2010. године. Што се тиче издатака, велики пад је забележен у области капиталних издатака (општина, јавна предузећа и месне заједнице) у односу на 2009. годину за око 10 милијарди динара, а у односу на 2007. годину (пре почетка економске кризе) за чак 24 милијарде динара и износили су 41,99. Управо овај податак иде у прилог томе да су јединице локалне самоуправе због економске кризе драстично смањиле издвајања средстава за капиталне инвестиције. Издаци за коришћење роба и услуга су повећани за око 720 милиона динара у односу на 2009. годину (42,61 милијарду динара) и тај податак показује да су се полако побољшавала привредна кретања у односу на 2009. годину. Међутим, то је далеко мање издатака за коришћење роба и услуга у односу на 2007. годину (за нешто више од 5 милијарди динара).

Расходи за плате запослених су на крају 2010. године (према Билтену јавних финансија) износили 42,22 милијарде динара, што је повећање за око 1,7 милијарди у односу на 2009. годину. Као што су повећани издаци за плате током 2009. године, исто се десило и на крају 2010. године, по истој шеми (смањење издатака за капиталне инвестиције, а повећање издатака за плате). Значајно повећање (за око 11 милијарди динара) десило се о области субвенција месним заједницама и јавним предузећима, као и донација и трансфера нижим нивоима власти у односу на 2009. годину и износило је око 43 милијарде динара (у анализи података за 2009. годину нису узети у обзир расходи од донација, тако да је повећање делимично мање).

Током 2011. године дошло је до измена и допуна Закона о финансирању локалне самоуправе и који је ступио на снагу од 1. октобра 2011. године. Најзначајније измене су се десиле у области наплате прихода од уступљеног

пореза на зараде (са 40% на 80%) у јединицама локалне самоуправе, осим у граду Београду (са 40% на 70%, као фискално и економски најразвијенијој јединици локалне самоуправе) али и кроз увођење тзв. трансфера солидарности којим се дају трансферна средства јединицама локалне самоуправе у зависности од њихове економске развијености. Највише новца из трансфера солидарности добијаће најнеразвијеније јединице локалне самоуправе, према критеријумима које ће донети Влада Републике Србије. Из овог трансфера је изузет град Београд, баш као и из осталих републичких трансфера јер ће се та средства намењена главном граду прелити у трансфер солидарности који ће бити намењем осталим јединицама локалне самоуправе, а највише сиромашним. Примера ради, град Београд је, према Ревидираном меморандуму о буџету и економској и фискалној политици за 2010. годину са пројекцијама за 2011. и 2012. годину добио трансферна средства у износу од 5.241.750.002 динара.

Исто тако, према Ревидираном меморандуму о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину са пројекцијама за 2012. и 2013. годину, укупни трансфер граду Београду је износио 6.490.699.351 динара. Трансфер у износу од 31.800.000.000 динара расподељује се по општинама, градовима и граду Београду са линеарним увећањем од 23,8% у односу на износ утврђен за 2010. годину.⁵²¹ Према закону, неразвијене општине добијаће неизмењен износ средстава трансфера из републичког буџета, док ће развијенији градови и општине добијати дупло мање трансферних средстава, али ће имати дупло више новца од пореза на зараде, као и кроз приходе од тзв. трансфера солидарности. Пројекти од локалног значаја ће се финансирати од стране локалних буџета, а не из републичког буџета. Локалне самоуправе, које се према Закону о регионалном развоју, налазе у последњој (четвртој) групи развијености моћи ће да конкуришу и код републичких органа, јавних предузећа и других организација чији је оснивач локална самоуправа, баш као и код међународних фондова.

Различита је реаговања изазвало доношење ових измена. Према проценама Фискалног савета и Међународног монетарног фонда, ово законско решење још више ће повећати фискални дефицит земље (до краја 2011. године за око 10

⁵²¹ Влада Републике Србије, Ревидирани меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину са пројекцијама за 2012. и 2013. годину, стр. 38

милијарди динара, а до краја 2012. година за око 40 милијарди динара). Простије речено, новац за тако нешто не може да се пронађе јер га нема. Са друге стране, мора се поћи од чињенице да је на иницијативу Уједињених региона Србије скупљено више од пола милиона потписа грађана Србије како би се десиле ове законске измене које су, према њима, означене као кључне у погледу децентрализације Србије.

Последице примене закона кроз економске анализе и податке још нису доступни јавности (осим неколико) јер је мало времена протекло од почетка примене закона. Према Билтену јавних финансија (октобар 2011) који је урађен у децембру прошле године, значајно је порастао приход од пореза на зараде на крају октобра месеца прошле године, у односу на септембар. Тако су приходи од пореза на зараде износили у септембру месецу износили 5,29 милијарди динара, да би у октобру износили 8,79 милијарди, што је повећање за око 3,5 милијарде динара. Истовремено забележен је пад трансфера и донација јединицама локалних самоуправа са 3,40 милијарди динара (у септембру) на 2,30 милијарди (у октобру).⁵²² То је један од видљивих параметара промене закона о финансирању локалне самоуправе. Нажалост, још увек не постоје подаци колика су била укупна примања буџета градова и општина за 2011. годину. Према билтену, до октобра месеца, примања су износила 165.757.700.000 динара, а реално је да ће та цифра на крају године бити преко 200 милијарди динара. Највише прихода (до октобра) остварено је од пореза, укупно 82,76 милијарди динара (пореза на доходак-54,89; пореза на имовину 16,56; других пореза-11,30), изворних прихода (36,74), донација и трансфера (31,61), примања од задуживања (14,32) и примања од продаје финансијске имовине (311 милиона динара). Занимљиво је да су издаци за плате запослених (до октобра) по први пут највиши у последњих неколико година у односу на све остале издатке и износе 37,13 милијарди динара. Затим следе трошкови за коришћење роба и услуга (36,73), за капиталне издатке (33,27), субвенције (17,39), донације и трансфере (15,69), остале трошкове (9,51), отплату главнице (4,24), отплату камате (2,09) и набавку опреме 690,8 милиона динара.

⁵²² Министарство финансија, Билтен јавних финансија (октобар 2010), број 86, 2011. година, стр. 60, www.mfin.gov.rs

Последице измена закона о финансирању тек треба видети у погледу вертикалне и хоризонталне уједначености, учешћа прихода локалних самоуправа у БДП-у, висине трансфера, итд. Порез на зараде је уступљени порез и не спада у групу изворних прихода, али је јединицама локалне самоуправе важно да приходи од пореза већим делом не иду више у републичку касу већ остају у локалним буџетима. То је свакако значајан корак на пољу фискалне децентрализације. Законом се смањује и превелика зависност од трансфера из републичког буџета, чији су недостатак великим делом (неправедно, несразмерно и кроз кршење закона) поднеле и јединице локалне самоуправе у Србији. Ипак, чини се да је једна мањкавост закона у слободи Владе Републике Србије да одређује критеријуме за трансфер солидарности јер би и ти критеријуми требали да постану део закона, како би се спречио волонтаризам и утицај политике на давања локалним самоуправама.

6.4 Могућности за даљу фискалну децентрализацију

У теорији јавних финансија постоји становиште о потреби поштовања преференције корисника у задовољавању јавних потреба. Чувена Тиебоутова хипотеза подразумева да одлуке о финансирању понуде конкретних јавних добара треба препустити резидентима оног локалитета на којем се та добра користе. Те одлуке треба, дакле, максимално децентрализовати. Алокативна функција јавних финансија се најбоље остварује поштовањем преференција потрошача. Поштовање те воље није могуће без остваривања потребног нивоа фискалне децентрализације. Ипак, проблем настаје јер се ефекти коришћења јавних добара не могу увек, па ни често, ограничити на један локалитет. Такође, порезима се остварују и стабилизациони, те редистрибутивни ефекти, а они подразумевају постојање чврстих механизма централног доношења одлука и спровођења истих. Стога, није могуће извршити потпуну фискалну децентрализацију. Постизање редистрибутивних, стабилизационих и других макроекономских циљева захтева одговарајућу поделу надлежности из области фискалног суверенитета између различитих нивоа власти. Ово правило је без изузетка нужно у унитарним

децентрализованим државама, али своју актуелност добија и у федерално организованим државама.⁵²³

Ипак, постоји неколико смерница које би требало да омогуће лакше формирање система финансија између различитих нивоа власти. Први и најважнији принцип јесте да јединице локалне самоуправе што је могуће више својих обавеза финансирају кроз локалне приходе из сопствених извора. Ти извори прихода су порези, накнаде, таксе, а чије се стопе, основице и администрирање утврђују и наплаћују на локалном нивоу. Други општи принцип јесте транспарентност, предвидљивост и јасност система трансфера који што је могуће више треба да се заснивају на законски утврђеној методологији, критеријумима и формулама, како се не би мењала из године у годину и спречило стварање тзв. „политичких давања“. Трећи принцип јесте превазилажење хоризонталних и вертикалних дисбаланса између различитих нивоа власти како би се обезбедила довољна финансијска средства за обављање надлежности и функција. То значи да локалне самоуправе са различитим надлежностима (општине, градови, региони) имају право на различити износ дотација (вертикално избалансирани системи), а да се хоризонтална уједначеност такође ублажава помоћу одређених механизма. Четврти принцип управо чине методе и технике за ублажавање хоризонталних и вертикалних дисбаланса. Као једна од метода за ублажавање вертикалних дисбаланса користе се ненаменске или блок дотације, уз већу аутономију локалних самоуправа да их троше у складу са својим приоритетима, као и механизми за поделу прихода. У погледу хоризонталне избалансираности користе се тзв. егализацијске дотације (служе за смањење разлика у трошковима услуга, као и за побољшавање способности остваривања прихода) и везане дотације (Владе земаља обезбеђују додатна средства локалним самоуправама пропорционално учешћу њихових сопствених локалних средстава са циљем да се подстакну програми специфичне потрошње или увођење подстицаја за прикупљање прихода).

Према публикацији „Приходи локалних самоуправа у петнаест земаља Европске уније“, проценат прихода од пореза који су под контролом локалне

⁵²³ Вук Огњановић, Јавне финансије: теорија, институције, менаџмент 1, Факултет за трговину и банкарство, Нови Београд, 2001, стр. 51

самоуправе је највиши у Шведској (60%), Француској (54%), Данској (49%), Финској (43%), Белгији (35%), Луксембургу (32%), Шпанији (30%), Немачкој (20%), Италији (20%), Ирској (16%), Уједињеном Краљевству (14%), Холандији (8%), Португалији (7%), Аустрији (5%), Грчкој (0%).⁵²⁴ Локалне управе које добијају велике проценте од својих прихода од локалних пореза у Европи то чине зато што им је дато право да утврђују стопе на стабилизацијски порез на порез на доходак физичких лица, порезе на имовину и/или порез на локална пословања. Међутим, упркос томе што се он релативно често користи, већина експерата за јавно финансирање сматра да дозволити локалним самоуправама да опорезују пословања-бизнисе није добра идеја зато што се тиме позива на пореско такмичење између административних јединица. То такође слаби везу између опорезивања, пружања услуга и жеља грађана зато што фирме не гласају. Другачија је слика била код земаља које су биле у транзицији (или су и даље) у периоду 2000-2001. година, и то у погледу локалних прихода као процента укупних прихода. Највише је имала Словенија (34%), Пољска (33%), Мађарска (32%), Србија (20%), Чешка (17%), Летонија (7%), Бугарска, Литванија, Македонија (5%).⁵²⁵ Јасно се могу уочити разлике у изворним приходима земаља у транзицији који су у том временском периоду били мањи и од прихода које су поједине земље ЕУ остваривале само од локалних пореза. У том временском периоду локалне самоуправе у већини земаља у транзицији суочавале су се са тиме да нису имала значајна пореска овлашћења јер су одмах после рушења комунизма фискалне структуре централизоване мада су и иницијативе и захтеви од локалних самоуправа такође изостали у погледу фискалне децентрализације.

Повећање изворних прихода, пре свега пореза, ограничава се на три врсте, као и код земаља Европске уније: локални порез на имовину, локални стабилизацијски порез на доходак грађана и локални порез на пословање.

Порез на имовину је једини изворни порез јединица локалних самоуправа уведен Законом о финансирању локалне самоуправе из 2006. године. Ступио је на

⁵²⁴ Приходи локалних самоуправа у петнаест земаља Европске уније, ed. Marie-Alice Lallemand Flucher, Dexia, Париз, 1997, стр. 48-57

⁵²⁵ Antony Levitas, Gabor Peteri, Реформе финансирања између различитих нивоа власти у централној Европи, у раду: Реформа система финансирања локалне самоуправе, уредници: Antony Levitas, Gabor Peteri, ПАЛГО ЦЕНТАР, Београд, 2004, стр. 28-29

снагу од 2007. године, а приходи су се повећавали из године у годину, да би на крају 2010. године достигли износ од око 19,5 милијарди динара (око 9,5 % укупних прихода). Зашто је оволико прихода прикупљено само у једној години јесте и последица дугогодишњег неплаћања овог пореза од стране већине грађана земље. Локалне самоуправе су „неплатишама“ изашле у сусрет тако што су им одбиле камату за неплаћени порез и омогућиле да га плаћају квартално (једном у 4 месеца), како би лакше могли да поднесу финансијски терет кућног буџета. И у наредним годинама могу се очекивати значајни приходи од овог пореза јер до сада, генерално, није постојала култура плаћања овог пореза у нашој земљи.

Када је у питању уступљени порез на зараде, значајан корак је учињен са повећањем прихода са 40 на 80% јединицама локалне самоуправе (осим Београда 70%), законским изменама, према месту пребивалишта. Локални стабилизацијски порез на порез на зараде је увела Хрватска али у Србији то још није заживело. Међутим, чини се да је временом могуће ићи и до тога да се још више повећа проценат од пореза на зараде, па и до 100%, уколико локалне самоуправе добију још веће надлежности у области образовања, здравствене и социјалне заштите. То би свакако утицало на веће повећање прихода јединица локалне самоуправе.

Постоје и сада могућности за децентрализацију прихода од пореза на зараде у градовима као јединицама локалне самоуправе. У неколико градова постоје и градске (приградске) општине: у Београду (17), Нишу (5), Крагујевцу (5), Новом Саду (2). Према Уставу Србије, градске општине нису јединице локалне самоуправе и градске скупштине могу да их оснивају или укидају кроз лако променљиве статуте, а такође Уставом нису одређене ни њихове надлежности. Ако се узму у обзир критеријум изборности органа градских општина (председника општине, Већа, Скупштине општине), као и принцип супсидијаритета (спуштање надлежности на онај ниво који ће најјефикасније, најквалитетније и најјефтиније пружати услуге и обављати послове), онда градске општине нису толико безначајан фактор, упркос скромним надлежностима у свим наведеним градовима. Статути градова који су донесени током 2008. године, извршили су значајну централизацију система, а одређени део надлежности које су раније имале (у граду Београду), као што су издавање уверења о личним стањима грађана, упис новорођенчади у матичне књиге, цивилна заштита,

санитарна инспекција, процес легализације бесправно подигнутих објеката, прешли су у надлежност града. Са поверањем ових надлежности које су битне како градске општине не би „личиле“ на месне заједнице, поставља се питање и повећања прихода, тачније фискалне децентрализације. Градске општине немају значајније приходе од пореза на зараде, а имају од пореза на имовину (при чему немају право да утврђују стопе овог пореза). Приходи од пореза на зараде су највећи део укупних прихода, а да би се градске општине фискално ојачале требало би да у својим буџетима убирају веће приходе од овог пореза. Приход од пореза на зараде би требао да добије одговарајући пропорционални однос између града и градских општина (на пример: 80% целокупног прихода од пореза на зараде би ишло у буџет града, а 20% у буџет градских општина). На тај начин градске општине ће добити значајан прилив средстава у своје буџете и увећати фискалне капацитете како би квалитетније пружали услуге грађанима.

Увођење локалног пореза на пословање у овом моменту не би допринело побољшању економских прилика већ би утицало на смањивање привредног раста због великог пореског оптерећења који постоји према фирмама. Поред тога, подстакло би јединице локалних самоуправа да се порески такмиче како би привукле што већи број инвеститора што није добро (то би требало да остане на нивоу такси и накнада). Обзиром да велики број лица и данас ради у „сивој зони“ због немогућности плаћања свих пореских и таксених обавеза, увођење овог пореза би још више удаљило људе да постепено приступе „легалацији“ својих послова и делатности.

Добро је да је нова Влада Србије укинула вишеод 100 различитих фискалних и парафискалних намета, између осталог и плаћање такси на фирмарину.⁵²⁶

Дотације са централног нивоа власти представљају основно средство за надомештање недостајућих средстава. У теорији нема јединственог става по питању карактера тих средстава. Уколико се општим правним актом обезбеђује учешће свих локалних и уопште ужих територијалних заједница ради се о систему расподеле, односно делу сопствених прихода, а уколико се средства са централног

⁵²⁶ Милија Цвијовић, Локалне финансије у Србији-стање и перспективе развоја, у раду: Савремена политика и управљање (часопис), Центар за студије доброг управљања, Београд, 2013, стр. 74

нивоа обезбеђују само неким ужим политичко-територијалним заједницама, према одређеном критеријуму, ради се о дотацијама.⁵²⁷

Висина наменских и ненаменских трансфера који се расподељују од стране централних ка локалним властима утврђени су на основу критеријума који су одређени Законом о финансирању локалне самоуправе и Законом о регионалном развоју. Нови уведени трансфер солидарности не подлеже никаквој законској регулативи у смислу одређивања јасних критеријума већ је то препуштено Влади Републике Србије, што је потребно мењати јер се ствара подлога да Влада Србије „политички прихватљивим“ локалним властима проследи више новца из републичког буџета у односу на оне „мање политички прихватљиве“. Волунтаризам извршне власти видљив је у протекле 3 године у погледу суспензије важећег закона (драстичног смањења трансферних средстава). Поставља се питање због чега није једнак третман подношења светске економске кризе примењен и према републичкој администрацији, као и свим осталим органима и организацијама које се финансирају из републичког буџета. Ако се смањују трансферна средства из републичког буџета онда би требало размотрити начине како да то буде равномерније распоређено између свих буџетских корисника, а не да највише „терета“ подносе јединице локалне самоуправе.

Оно што забрињава јесте чињеница да је задужење локалних самоуправа драстично повећано на крају 2010. године (66.376.102.209,04 динара), да би благи пад био забележен на половини 2011. године (63.760.331.504,85). То је ипак повећање за око 7,5 пута у односу на крај 2009. године.⁵²⁸ Очигледно је да јединице локалне самоуправе нису могле да из својих буџетских средстава финансирају издатке за капиталне пројекте, плате запослених, расходе за различите секторске политике већ су морале да се задужују. Чини се да је дуг достигао велике размере (на пример, град Београд је задужен са око 500 милиона евра, са каматама та цифра износи око 800 милиона евра на крају 2011. године, а дуг је на крају 2007. године износио око 150 милиона евра) и поставља се питање како и на који начин га отплаћивати и враћати пословним банкама код којих се

⁵²⁷ Дарко Голић, Локална самоуправа и локалне финансије, у раду: Правни информатор, Intermex, Београд, 2010, стр. 23

⁵²⁸ Министарство финансија, Управа за јавни дуг, Преглед задужења локалне власти на дан 31.12.2010 и 30.06.2011. године, www.mfin.gov.rs

најчешће узимао. „Недомаћинско и неодговорно“ управљање од стране локалних власти индиректно штети грађанима јер ће они те дугове и враћати у будућем периоду. Због тога је потребно значајније „стежање каиша“ у неком наредном периоду јер макроекономски показатељи не показују да ће се стање на овом пољу значајније променити.

6.5 Закључна разматрања

Чини се да је погледу реформи финансирања локалних самоуправа до данашњих дана много тога урађено и да су ефекти закона позитивни и видљиви. Од локалних самоуправа које су биле у групи „сиромашних“ током 90-тих година у односу на европске земље, без значајних изворних прихода и где нису могле ни да финансирају основне текуће послове, локалне самоуправе у Србији постале су далеко стабилнији део политичког система земље. Сам систем финансирања локалних самоуправа постављен је током 90-тих година и претрпео је значајне измене али се не може рећи и темељне (у погледу изворних прихода од пореза).

Данас располажу са око 35-40 процената изворних прихода, што је више и од европског просека. Чињеница је да је на то утицало и смањење трансферних средстава из републичког буџета. Први и најважнији принцип система јавних финансија између различитих нивоа власти у једној земљи који се огледа у погледу заступљености изворних прихода у укупним приходима је достигао висок ниво у нашој држави. Да ли ће удео изворних прихода још више расти зависи пре свега од напретка грађевинске индустрије и инфраструктурних улагања, која су сведена на минимум од почетка кризе 2009. године (кроз накнаде за уређење и коришћење грађевинског земљишта и накнаде за закуп као важних сегмената изворних прихода). Приходи од јединог изворног пореза (на имовину) би требали да се повећавају из године у годину мада и то зависи од тога са колико новца располажу грађани. Слично је и са приходима од пореза на зараде. Уколико се буде повећао степен инвестиција и стварна запосленост (радници буду пријављени), тако ће се и повећати приходи од овог пореза. Оно што је важно постићи јесте стабилност у погледу трансфера из републичког буџета, како у погледу њихове висине износа, тако и у погледу законске методологије и

критеријума њихове расподеле. Због тога се мора и поштовати члан Закона о финансирању локалне самоуправе које се односи на обавезу да се 1,7% буџетских средстава расподељује локалним самоуправама.

У погледу расхода, највећи трошкови се дају за плате и доприносе запослених, инфраструктурне пројекте, давање новца јавним предузећима и месним заједницама. Због непримењивања у пракси Закона о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији највише новца се издваја за запослене, што јасно указује да се мора ово питање у што скорије време решавати. Поред тога, чини се да су се локалне самоуправе упустиле и у „инфраструктурни авантуризам“, а да пре тога нису урадиле јасне финансијске анализе и трошкове колико ће коштати капитални пројекти и са каквим финансијским и буџетским капацитетима оне располажу. Због тога је дуг локалних самоуправа достигао износ од преко 63 милијарди динара половином 2011. године. Мада је за већину градова и општина задуживање једини начин да изађу из значајног финансијског колапса у који су запале (практично, „живе на кредит“). Проблем је видљив и у непостојању завршних рачуна буџета јединица локалне самоуправе, који постоји и код републичког буџета. Послује се нетранспарентно, грађани не знају како и за шта се потроши њихов новац из буџета. Обзиром да локалне самоуправе „нису способне“ да ураде завршне рачуне својих буџета, тај посао је сада поверен Државној ревизорској институцији која је одређене неправилности пронашла код неколико јединица локалне самоуправе (између осталог и у Београду). Дакле, систем финансирања данас има доста и добрих и лоших страна, које могу бити превазиђене уз поштовање закона и кроз повећање укупних прихода, а који зависе од раста инвестиција и отварања нових радних места.

7. Јавне услуге-темељ успешности локалних власти у Србији

Јавне услуге представљају суштину савременог функционисања система локалних самоуправа свугде у развијеном свету. Тековине тога потичу још од промене улоге државе и схватања да је њена најважнија улога пружање услуга грађанима кроз јавне службе. То се временом рефлектовало и на локалном нивоу, а нарочито после утицаја новог јавног менаџмента, и то на пољима стратешког планирања и управљања, склапања приватно-јавних партнерстава и значајније партиципације и утицаја грађана на ефикасније пружање услуга од стране извршне власти.

7.1. Стратешко планирање и управљање

Стратешко планирање је систематски начин да се управља и изгради друштво на основама широког консензуса и заједничке визије о бољој економској будућности. То је креативан процес утврђивања кључних области и усаглашавања око најважнијих циљева и стратегија. Кроз стратешко планирање лидери локалне пословне заједнице и представници локалне самоуправе заједно планирају како да унапреде локалну економију и пословну климу у својој заједници.⁵²⁹ Стратешки менаџмент изворно се развио и користио у приватном сектору. Раних 1920-их година Харвардска пословна школа (Harvard Business School) развила је харвардски модел јавних политика (Harvard Policy Model), једну од првих методологија стратешког планирања за приватни сектор.⁵³⁰ Стратегија је била основна подлога за пословање предузећа која је одређивала структуру организације са циљем да се постигне што бољи пословни резултат. Истовремено, стратегија је повезивала ресурсе компаније, врх менаџмента, тржишне информације и друштвену одговорност и обавезе предузећа. Међутим, већ крајем 1950-их година улога стратешког планирања у предузећима била је усмерена на управљање менаџментом ризика, раст индустријске производње и поделу

⁵²⁹ The Urban Institute: Стратешки план локалног економског развоја са планом имплементације, The Urban Institute, Београд, стр.2

⁵³⁰ Philip Blackerby, Strategic Planning (Armed Forces Comptroller), св. 39, бр.1, 1994, стр. 23

тржишта. Наредна фаза у области стратешког планирања односила се на анализу супарничких односа моћи (competitive power relationship) која се заснивала на одређивању моћи купаца и добављача, на анализама опасности од штетних производа и услуга, ефектима које може да изазове улазак нових индустрија и тржишних супарничких компанија.

Током 1960-их у САД-у стратешко планирање је постало стандардни инструмент готово свих 500 великих компанија, а и многих мањих. Све до средине 1980-их година стратешко планирање је остало највећим делом у пољу приватног сектора.⁵³¹ Динамична промена економских услова, промена вредности, технолошки развој, појачана конкуренција и све сложенија регулатива наглашавају значај антиципације и прилагођавања променама, као и потребу за проналажењем нових облика управљања развојем и у јавној сфери. Основе стратешког планирања у јавном управљању углавном се проналазе у делу Џ.М. Брисона (John. M. Bryson) који га дефинише као скуп концепата, процедура и средстава која су обликована да помогну руководиоцима, менаџерима и планерима да размишљају и делују стратешки у циљу побољшања резултата и успостављања ефективног планирања. Стратешко планирање укључује истраживање, разматрање стратешких алтернатива и процену утицаја одлука на развој у будућности, односно дефинисање сврхе планирања, разумевање окружења, пре свега снага које утичу на, или ограничавају испуњење сврхе планирања и креативност у развијању ефективног одговора на деловање тих снага.⁵³²

Ова врста планирања укључује стратешко мишљење и стратешки менаџмент (управљање). Овакав менаџмент је потребан како би се лакше доносиле значајне одлуке којима се предвиђа развој организације, а уједно и обезбедио систематичан приступ планирању будућег развоја, као и обезбеђивању потребних средстава за њихову реализацију. Суштина ове врсте планирања јесте у одлучивању и имплементацији шта да се уради, како и зашто.

⁵³¹ Инге Перко Шепаровић, Изазови јавног менаџмента-дилеме јавне управе, Голден маркетинг, Загреб, 2006, стр. 101

⁵³² Нада Лазаревић Бајец, Локално стратешко планирање у Србији: евалуација резултата, у раду: Регионални развој, просторно планирање и стратешко управљање, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, 2009, стр. 127

7.1.1 Модели стратешког планирања и управљања

Процес стратешког планирања у јавном сектору требао би да започне усвајањем националне визије, која представља исказ о будућности државе, заснован на широком политичком и социјалном консензусу, и пружа оквир, смернице и приоритете за све друге ресорне стратегије и политике. На основу те визије доносили би се стратешки циљеви за све сегменте јавног сектора.⁵³³ Већина аутора сматра да је први корак у стратешком планирању утврђивање SWOT анализе и анализе стејхолдера (заинтересованих страна). SWOT анализа потиче од енглеских речи strength (снага), weakness (слабост), opportunity (могућност) и threat (претња). Снагу чине они параметри којим се једна локална заједница, покрајина, држава истичу, а проналазе се у три кључне димензије: окружење, организациона структура и култура. Слабости онемогућавају реализацију циљева, а шансе чине сва позитивна кретања и дешавања која могу да буду од користи. Претње чине фактори који могу у целости или делимично да онемогуће остваривање циљева.

Градске и регионалне власти су међу првима почеле да користе SWOT анализу у јавном сектору током 1980-их. Циљ ове анализе је да се на основу систематизације прикупљених информација сагледа ситуација и у складу са претходно дефинисаном визијом идентификују стратешка питања. Стратешка питања се дефинишу као фактори или тенденције за које постоји релативно велика вероватноћа да ће утицати на економске перформансе регије (или општине) и на остварење визије. Налазе се најчешће на негативној страни SWOT матрице-интерне слабости које успоравају регионални или локални привредни развој и екстерне опасности које могу имати негативан утицај на регионалну (локалну) привреду. Стратешка питања се класификују и издвајају се критични елементи-она стратешка питања која су најважнија за остварење визије и која се у највећој мери могу контролисати од стране власти. Ова два критеријума су неопходна за фокусирање на приоритете и на проблеме на које

⁵³³ Владимир Обрадовић, Стратешко планирање и програм менаџмент у јавном сектору, у раду: Пројектно управљање организацијама-нови приступи, Удружење за управљање пројектима Србије и Црне Горе-YUPMA, Београд, 2006, стр. 91

регионалне/локалне власти могу утицати.⁵³⁴ Анализа заинтересованих страна је неопходна јер се стратешко планирање тешко може замислити без тога, без обзира на ниво образовања запослених или њиховог радног искуства. Наредни корак, после ових анализа јесте дефинисање стратешких дугорочних циљева који треба да буду реални, достижни, временски ограничени и мерљиви. Следећа фаза јесте одређивање и дефинисање одређеног броја средњорочних циљева у оквиру којих се одређују један или више програма који воде њиховом достизању. У оквиру тих програма потребно је дефинисати и одређени број пројеката у којем сваки има свој појединачни циљ (средњорочни или краткорочни, и треба да допринесу остваривању општег програмског циља).

Са друге стране, један пројекат може бити део два или више различитих програма. Пројекти од интереса за ширу друштвену заједницу веома често доприносе већем броју програма из различитих сектора, тј. ресора јавне управе. Ово је најчешће одлика великих инфраструктурних пројеката који, нпр. могу бити компонента различитих туристичких, саобраћајних, развојних и других програма.⁵³⁵ Као наредни корак одређује се функционални приступ управљању пројектима (јасност циљева, обухват, резултати, квалитет, буџет, ризици, кадрови, целина, активности). Након тога следи одређивање приоритета за чије одређивање критеријуми морају бити јавно и јасно одређени.

Америчка агенција за међудржавни развој (USAID) дефинише осам фаза у стратешком планирању у локалним самоуправама код нас. Први корак јесте формирање Комисије за стратешко планирање (јавни и приватни сектор), затим следи снимање ситуације (лична карта града која представља свеобухватну информацију о конкурентности града и локалној привреди, као и спровођење анкете о ставу пословних људи), а као трећи корак одређује се идентификација кључних питања (развој малих и средњих предузећа, животна околина, јавни превоз, животни стандард, имиџ града, туризам, култура, итд) и дефинисање визије стратегије (сажета изјава која садржи очекиване резултате развоја и имплементацију акционог плана). Четврта фаза јесте израда SWOT анализе, а пети

⁵³⁴ Марија Лазаревић, Маја Јандрић, Swot анализа и планирање регионалног развоја, у раду: Пројектно управљање организацијама-нови приступи, Удружење за управљање пројектима Србије и Црне Горе-YUPMA, Београд, 2006, стр. 97-98

⁵³⁵ Владимир Обрадовић, исто, стр. 93

израда акционих планова (утврђивање циљева, пројеката, активности, одређивање приоритених задатака).

Шести корак је израда финалног документа: Стратешког плана. Стратешки план је документ у складу са којим се врши имплементација и заправо разлог за процес стратешког планирања. Стратешки план садржи све договоре до којих се дошло, утврђене ресурсе и поделу одговорности. Стратешки план треба да садржи: хронологију процеса стратешког планирања; опште циљеве, задатке и стратегије за сва најважнија питања; акционе планове; утврђене приоритете; имплементацију плана управљања; остале информације (додаци). Комисија након доношења треба план да достави скупштини општине на усвајање као део општинске политике.⁵³⁶ Седма, најважнија фаза, јесте имплементација стратешког плана којим се препознаје потреба онога што је реализовано у односу на оно што је написано у плану. Последња фаза јесте надзор и ажурирање плана (одређивање лица која ће се бавити праћењем реализације програма кроз оснивање комисије или савета).

Филип Блекерби (Phillip Blackerby) одређује циклус стратешког планирања кроз следеће елементе: планирање израде стратешког плана; одређивање мисије, циљева и вредности; утврђивање трендова, подршке и отпора у окружењу; утврђивање стратешких циљева; стратешки приоритети; стратегија конкретне политике и прослеђивање информације о извођењу стратегије.⁵³⁷ Наведени модели приказују, само донекле, поједине разлике у редоследу фаза у циклусу стратешког планирања. Модел стратешког планирања је постао одговор било ког нивоа власти на турбуленције и неизвесности у друштву и њихова способност да креирају нови квалитет и промену. Оно треба да помогне властима да се определе између добитника и губитника и да своју пажњу фокусирају на критичке изборе и исходе.

⁵³⁶ The Urban Institute: Стратешки план локалног економског развоја са планом имплементације, The Urban Institute, Београд, стр. 3

⁵³⁷ Phillip Blackerby, исто

7.1.2 Стратешко планирање и управљање у развијеним земљама света

У европским земљама тенденције увођења стратешког планирања и управљања кренуло је још крајем 80-их година прошлог века. Током 1995. године Ирска је донела Иницијативу за стратешки менаџмент (Strategic Management Initiative) са циљем да се ојача државна управа и одлуке власти постану ближе и видљивије грађанима.

Велика Британија, Канада и Немачка увеле су у јавни сектор концепцију стратешког менаџмента с нагласком на акцији, разматрању широког и диверсификованог скупа заинтересованих група, уз обраћање пажње на спољне опасности и слабости.⁵³⁸ Аустралијска држава Викторија развила је Интегрисани циклус управљања (Integrated Management Cycle-ИМС) којим се установљава временски распоред за планирање, доделу средстава, испоруку и праћење извођења, извештавање и ревизију (критичку оцену). Циљ је да влада има могућност стратешког усмеравања у променљивој околини, одређујући јасну одговорност министара и министарстава, тако да није нужна детаљна контрола средишње агенције. ИМС повезује стратегију са буџетским процесом и то чини основу за укупни и пословни план министарства. Резултати се оцењују и део су улазних сегмената за идући циклус. ИМС је предвидљив календар који повезује одлуке Владе о широким политикама и стратегијама с одлукама о додели средстава и испоруци квалитетних услуга заједници у контексту ригорозних финансијских ограничења.⁵³⁹

У САД-у значајне резултате су постигле савезне државе Орегон и Тексас. У Орегону је почетком 90-их направљена радна група (представници извршне власти, универзитета, приватног сектора, невладиних организација) која је имала задатак да за сваку организацију одреди њену мисију и повеже је са показатељима напретка у остваривању визије стратегије. Након тога активност групе била је усмерена на мере извођења како би се могла утврдити ефикасност и ефективност сваког параметра. У Тексасу је донесен током 1993. године Закон о деловању и

⁵³⁸ Arthur Goldsmith, Private-sector experience with strategic management: cautionary tales for public administration, *International Review of Administrative Science*, Sage, 1997, св. 63, бр. 1, стр. 25

⁵³⁹ Mohan Kaul, *Management reforms in government (a review of international practices and strategies)*, International Institute of Administrative sciences, Commonwealth Association for Public Administration Management, Bruxelles, 2000, стр. 165

результатима Владе (Government Performance and Result Act) који подразумева да свака савезна агенција изради свој стратешки план који треба да садржи следеће сегменте: одређење мисије; дефинисање циљева и задатака заснованих на исходу; описивање начина остваривања циљева; потребна средства; повезивање циљева са оперативним плановима; пописивање спољних утицаја; распоред евалуације програма. Поред тога, законом је дефинисана обавеза сваке агенције да мора да донесе годишњи план извођења стратешког плана, уз истовремено доношење извештаја о извођењу како би се могла установити разлика између реализованих и планираних циљева и задатака.

Различита искуства у различитим земљама показују да су оне имплементирале најважније сегменте новог јавног менаџмента кроз рад органа извршне власти, као и кроз усвајање или примену закона и стратешких докумената. У суштини, свака од наведених решења, са специфичностима сваке земље, садржи темељне принципе, начела и циљеве на којима се заснивају стратешко планирање и управљање.

7.1.3 Стратешко планирање и управљање у Србији (централни и локални ниво)

Од почетка деведесетих година у Србији је генерално запостављена пракса планирања развоја из разлога што се сматрало да је то одлика претходног социјалистичког система са којим се желело што пре прекинути. Документи који садрже визије будућности државе, града или општине и дугорочне циљеве развоја (друштвени, економски, инфраструктурни, институционални) су у потпуности занемарени, а самим тим нестало је и усклађивање планова и програма на средњорочном и годишњем нивоу.

Савремене тенденције у управљању дуго су заобилазиле ове просторе. Примена модерних управљачких концепција била је скоро у потпуности одсутна у Србији у последњих 15-так година, па и више. Чак и уколико је било неких светлих примера, они су били толико ретки да се могу сматрати изузетком од правила.⁵⁴⁰ Међутим, од промена власти 2000. године, стратешко планирање

⁵⁴⁰ Владимир Обрадовић, исто, стр. 90

постаје незаобилазан сегмент развоја друштва. Различите Владе Републике Србије, као и Народна скупштина Републике Србије, усвојиле су преко 90 стратешких докумената до краја 2011. године, практично у свим друштвеним областима и секторима јавних политика. У погледу испуњености методологије и израде стратегија не може се рећи да постоје неки недостаци, али зато нема прецизних података докле и у којој мери је извршена њихова примена у практичном смислу.

Већина стратешких докумената припремана је у веома уском кругу стручњака и запослених у министарствима. У њима обично нису дефинисани механизми за њихову ефикасну примену нити принципи међусобне поделе одговорности и надлежности у спровођењу и праћењу спровођења зацртаних циљева. Иако је у реализацији развојних и економских циљева скоро увек потребно остварити заједничко деловање више државних органа и служби, од којих непосредно зависи да ли ће се и како стратешки циљеви остварити-нису уопште били укључени у процес њихове припреме. Уз то, широк круг оних који би требало да реализују циљеве Стратегије, није добио прилику да се изјасни о предложеним решењима нити о предвиђеним ефектима примене. У том смислу, највећи број стратегија представља веома коректно написане стручне анализе економских, развојних, правних и институционалних препрека које би на путу ка развијеној тржишној привреди требало превазићи-проблем обично настаје у процесу њихове примене. Највећи број дефинисаних и на Влади усаглашених стратешких циљева уопште није остварив, или није остварив у дефинисаним и усаглашеним роковима.⁵⁴¹ Од 2005. године до данас Влада Републике Србије донела је већи број стратешких докумената, у којима су наведени циљеви, мере и приоритети Републике Србије у области развоја и начини њиховог остваривања, а који се односе на развој локалних самоуправа. У те стратешке документе убрајају се: Стратегија развоја социјалне заштите, Стратегија развоја туризма, Стратегија развоја пољопривреде Србије, Стратегија развоја стручног образовања у Републици Србији, Стратегија регионалног развоја Србије за период од 2007. до 2012. године, Национална стратегија одрживог развоја, Стратегија развоја спорта

⁵⁴¹ Татијана Павловић Крижанић, Приручник за стратешко планирање и управљање локалним развојем у Србији, Центар за регионализам, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2010, стр. 11

у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године, Стратегија подстицања и развоја страних улагања, Стратегија јавног здравља Републике Србије, Национална стратегија запошљавања за период од 2011-2020. године, итд.

Када је у питању законска регулатива, стратешко планирање на локалном нивоу повезано је са неколико закона: Законом о буџетском систему (2010)⁵⁴², Законом о локалној самоуправи (2007)⁵⁴³, Законом о регионалном развоју (2009).⁵⁴⁴

Према Закону о буџетском систему, стратешко планирање и израда програмског буџета морају да буду повезани у један процес. У процесу израде програмског буџета врши се вишегодишња расподела ресурса, како би се обезбедило оптимално функционисање локалне самоуправе. Овај вид планирања, који повезује планске циљеве и активности са средствима потребним за њихову реализацију утврђују се основни развојни правци општине и помаже у оптималној алокацији увек недостајућих средстава. Обавеза увођења програмског буџетирања, подразумева доношење буџета за период од три фискалне године. На локалне самоуправе се, према одредбама које се налазе у прелазном и завршном делу Закона, ова одредба примењује од 2015. године.⁵⁴⁵ Законом о локалној самоуправи (члан 20. став.1. тачка 9) омогућено је да локалне самоуправе имају надлежности у области обезбеђивања услова и оквира за привређивање, као и доношење програма и планова локалног развоја. На овај начин је омогућено свим јединицама локалне самоуправе да за ове намене издвајају значајна буџетска средства (кроз програме подршке запошљавању, давање субвенција привреди, обука и преквалификација незапослених лица, итд). Закон о регионалном развоју требало би да помогне учвршћивању и јачању институционалних структура које су основа међуопштинске сарадње (првенствено регионалних развојних агенција), као и да подстакне финансирање квалитетних међуопштинских пројеката и усвајање пакета мера и подстицаја за реализацију пројеката у области регионалног развоја од националног, регионалног и локалног интереса за Републику Србију, унапређење привредних грана, технолошког нивоа, приступа

⁵⁴² Закон о буџетском систему, „Сл. гласник РС“ бр. 101/10

⁵⁴³ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“ бр. 129/07

⁵⁴⁴ Закон о регионалном развоју „Сл. гласник РС“ бр. 51/09

⁵⁴⁵ Татијана Павловић-Крижанић, исто, стр. 16

новим технологијама, промоцији истраживања и развоја, подизање регионалне конкурентности, унапређење инфраструктуре на републичком, регионалном и локалном нивоу и унапређење међуопштинске и међурегионалне сарадње у питањима од заједничког интереса.⁵⁴⁶

Током 2007. и 2008. године спроведено је Мапирање постојећих локалних стратегија и тела за њихову примену у општинама на територији Србије (Strategic plus Group). Утврђено је да је у Србији до 2007. године, 140 општина развило некакав стратешки план, док је укупан број локалних стратешких докумената, стратешких и акционих планова 396, од чега око 20% спада у свеобухватне социоекономске развојне планове, још око 14% у стратегије одрживог развоја (које би се такође могле третирати као интегрални документи), док остале представљају секторске стратегије (локалног економског развоја, заштите животне средине, стратегије за младе, децу, Роме, итд). Анализа која је рађена на бази анкете је била усмерена на утврђивање везе националних са локалним стратегијама те се констатује усклађеност око 1/3 приоритета и циљева са Стратегијом за смањење сиромаштва (2002) и Националном стратегијом привредног развоја (2006), значајна усаглашеност са Стратегијом регионалног развоја (2007), Националном стратегијом запошљавања (2005) и другим националним стратешким документима.⁵⁴⁷ Поред тога, у поменутом истраживању, установљено је да су значајна средства за израду стратегија обезбеђења из буџета општина (72-73%), као и од донатора (41%), од којих су најзначајније међународне организације: USAID, UNDP, UNICEF, DFID, SDC, GTZ, EAR, UN-HABITAT, итд. Њихова улога је била да пружи материјалну и стручну помоћ у изради стратегија и реализацији програма, обезбеде метод рада и веома често учествују у вођењу процеса.

У истраживању које урадило Министарство за државну управу и локалну самоуправу заједно са научним радницима кроз пројекат „Капацитети локалних администрација за добро управљање“ (из 2009. године), на питање да ли има стратегију развоја није одговорило 4,5%. Већина локалних јединица у Србији има

⁵⁴⁶ Татијана Павловић-Крижанић, исто, стр. 22

⁵⁴⁷ Нада Лазаревић Бајец, Локално стратешко планирање у Србији: евалуација резултата, у раду: Регионални развој, просторно планирање и стратешко управљање, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, 2009, стр. 132

стратегију развоја-њих 59, тј. 69%. На питање о иницијаторима и креаторима стратегије није одговорило 37,8%. Иницијатори доношења стратегија развоја локалних јединица власти су чешће општински органи (56%), ређе разне домаће и стране агенције (44%), као што су СКГО, USAID, GTZ, итд. Локалне јединице власти које имају стратегију по правилу имају (у 84% случајева) појединце или тимове који су одговорни за њихово спровођење, а такође и укљученост грађана у процес њиховог доношења је била изузетна велика (91%). На питање о спровођењу стратегије није одговорило 18%. Укупно 50% јединица локалне самоуправе је одговорило да је испуњен део циљева, 27% да су разрађени оперативни програми и да се делимично примењују, 15% да ништа није урађено, 4% да су задовољавајући резултати, 4% да су разрађени оперативни програми и да се правовремено примењују. Некако се кроз одговоре на питања о стратегији, њеном доношењу и спровођењу, провлачи утисак да се стратегије више праве реда ради или зато што се појавио донатор да се она направи, а не зато што је то стварна потреба. Из овог истраживања се не види, али иначе је познато, да донатори као услов ангажовања и давања донација у локалним јединицама власти, по било ком основу, траже да оне имају стратегије. Тако су вероватно многе стратегије настале због донатора, а не потреба локалних власти.⁵⁴⁸

Уколико се ближе анализирају методологије припреме до сада усвојених стратегија локалног развоја, може се доћи до извесних закључака: 1) Већина јединица локалних самоуправа највећи акценат стратегија ставља на програмски део, на анализу тренутног стања у одређеним областима, дефинисање визија и мисија, као и велики број пројеката са оквирним роком њиховог извршавања и спровођења. Међутим, проблем код пројеката јесте што они често немају буџетску и просторну димензију и не могу тек тако да се уврсте у урбанистички и просторни план јединице локалне самоуправе; 2) Степен хоризонталне и вертикалне усаглашености између стратешких докумената јединица локалне самоуправе није на задовољавајућем нивоу. Пракса је да се у стратегијама на локалном нивоу често наглашава усаглашеност са националним или међународним стратешким документима али не и између општина, или на нивоу

⁵⁴⁸ Мирослав Прокопијевић, Капацитети локалних власти у области подстицања локалног економског развоја, у раду: Локална управа-стање и потенцијали, Факултет политичких наука и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009, стр. 5-7

општине (града). Секторски приступ документима показује да они нису толико међусобно повезани на локалном нивоу, а да се проблеми често преклапају и да су слични. Када је у питању вертикална усаглашеност, њу одликује једносмерна комуникација и недостатак двосмерне сарадње са институцијама на националном нивоу како би се унапредио развој јединица локалне самоуправе; 3) Код већине стратешких докумената не постоји јасно одређен орган, јавно предузеће, установа која је надлежна за спровођење стратешких циљева, нити јасно утврђена мрежа координације и субординације између локалних извршних органа власти и осталих субјеката који су задужени за њихову примену; 4) При дефинисању приоритета постоји проблем код усаглашавања приоритета између републичких стратегија и локалних пројектних приоритета, као и код граница деловања (догађа се да је за реализацију приоритета потребна међуопштинска сарадња и сарадња са централним властима); 5) Стратегије садрже велики број уопштених теза и генерализација, преклапања тема између различитих секторских политика, неусаглашеност садржаја између истих, недовољну конкретизацију проблема, недовољну прецизност при дефинисању средстава за реализацију програма из општинског буџета; 6) Стратешки циљеви нису временски усаглашени, а није ни дефинисан стратешки процес кроз потребна и уложена средства и добијене резултате; 7) Иако је истакнуто велико учешће грађана при креирању стратегија у поменутом истраживању, тај податак ипак треба узети са резервом. Исто тако чини се да не постоје ни јасно дефинисани механизми за учешће грађана у спровођењу стратегија као вида контролног инструмента локалних власти.

Из увида у стратешке документе се може закључити да имплементација стратегија, избор инструмената којима ће се стратегије реализовати, организација процеса праћења и адаптација, представљају главни проблем у интегралним стратешким документима. Неповезаност стратешког планирања са другим облицима планирања и одлучивања у општинама, немогућност прецизног планирања општинског буџета, као и недостатак стратешког менаџмента у општинама је узрок недовољно разрађене имплементације која снижава ниво стратешких докумената. Уместо да се граде на адекватној процени креативних локалних потенцијала, као на пр. реорганизацији рада општинске управе или јавних предузећа, чест је случај да се стратегије дефинишу угледањем на праксу у

другим срединама, на бази интернационалних искустава главних учесника, експерата, организатора и донатора. Реализација планова међутим захтева добро познавање локалних услова те интернационални модели не могу бити од веће користи.⁵⁴⁹ У стратегијама нису развијени индикатори и мерила за праћење успеха у спровођењу стратегије (мониторинг, евалуација). Локалне развојне стратегије морају да буду конципиране тако да садрже јасно дефинисан и конкретизован оперативни део, који јасно дефинише веома конкретне циљеве који сваки од органа, тела, предузећа и установа мора да оствари у одређеном временском периоду, и о коме мора да детаљно извести у свом годишњем, односно кварталном извештају о пословању, који разматра Скупштина града, односно општине.⁵⁵⁰

Један од значајних узрока због чега се не имплементирају стратегије јесте недовољан степен одговарајућег образовања субјеката који су задужени за примену. Обзиром да се ради о сложеним проблемима, тако ни едукација не може да буде брза и да се спроводи „реда ради“ јер се ради о знањима која захтевају дужи временски период да се науче и почну са применом (функционисање тржишта, трошкови и користи, подела надлежности и одговорности, дефинисање права и обавеза). У томе значајну улогу би требало да има менаџмент у локалној самоуправи.

Џон Кингдон (John Kingdon) даје сажет приказ јавних предузетника: располагање правом или моћи да буде слушан и препознат у јавности, која може да има три могућа извора: 1) стручност; 2) право и способност да се говори у име и за друге; 3) носитељи моћних формалних положаја у политичком саставу.⁵⁵¹ Решавање проблема кроз интегрално стратешко планирање и одлучивање захтева пре свега свеобухватну реформу образаца управљања, односно стратешко јавно управљање.⁵⁵² Јавни менаџмент се ослања на експертска знања која се стичу дугим радом у тржишном оквиру. У свакодневном јавном управљању обезбеђују се нова креативна знања која су релевантна за одлучивање. То се одражава у свим

⁵⁴⁹ Нада Лазаревић Бајец, исто, стр.132-133

⁵⁵⁰ Татијана Павловић-Крижанић, исто, стр. 10

⁵⁵¹ John Kingdon, Britain, Comparative public administration, ed. J.A.Chandler, Routledge, London, 2000, стр. 71

⁵⁵² Reinhard Steurer, Strategic Public Management as Holistic Approach to Policy Integration, Vienna University of Economics and Business Administration, Vienna, 2005, стр. 69

аспектима рада јавног сектора. Од избора кадрова, менаџера и економиста до избора врсте стратегија која решавају одређене проблеме и инструмената њихове имплементације и обезбеђења услуга (уговори, партнерства, тендери). То је услов за примену знања у одлучивању о различитим економским, друштвеним или питањима из домена окружења.⁵⁵³ Нажалост, чини се да одсуство квалитетног менаџмента, пре свега стручњака за стратешко управљање у јединицама локалне самоуправе изискује потребу да се оваква стручна лица за едукацију проналазе у приватном сектору. Поред тога, недостају и истраживања која показују колико су локалне заједнице способне да прате и управљају применом стратегија. Такође, један од значајних аспеката унапређења стратешког управљања и планирања јесте креирање плана и избора стратегије која треба да реши проблеме и да води ка жељеним резултатима, а исто тако битно место има и анализа и избор кључних проблема у развоју локалних самоуправа. То све заједно треба да води до мерљивих резултата који су крајњи циљ имплементације стратешких докумената кроз максимализацију профита и смањење трошкова реализације.

Побољшање вертикалне усаглашености требало би да буде један од значајних приоритета и локалних и централних нивоа власти. Значајна питања (на пример, земљишна политика, просторно планирање, грађевински сектор) и проблеми који се због тога дешавају најлакше се установе на локалном нивоу. Међутим, решавање ових проблема јесте системске природе и у надлежности су централних власти. Вертикална усаглашеност подразумева доношење нових законских решења и националних политика који ће унапредити читав систем управљања (интеграција политика, усаглашавање рада између министарстава, учешће надлежних са централног нивоа као партнера у дефинисању стратегија и решавању проблема). У том смислу, важно је и да локалне самоуправе установе критеријуме које треба достићи у побољшању ефикасности и ефективности пословања, али и успостављање система мерења за праћење реализације стратешких циљева на транспарентан начин.

⁵⁵³ David Adams, Michael Hess, Innovation in Public Management: The role and function of community knowledge, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, vol 12 (1), 2007, article 2, www.inovation.cc

7.2 Јавно-приватна партнерства

Јавно-приватно партнерство као модел је познат из времена Римског царства када су многи јавни радови, нпр. луке, тржнице или јавна купалишта грађени и одржавани кроз концесију приватног партнера. Јавно-приватно партнерство се опет јавља у 16. и 17. веку, а посебно у 19. веку кроз јавне радове, нпр. градњу железнице али и кроз пружање комуналних услуга. Након 1990. године земље Европске уније прихватиле су јавно-приватно партнерство ради развоја својих држава, бржег развоја инфраструктуре и јавних услуга. Француска је била прва земља Европске уније која је применила моделе приватно-јавних партнерстава, а затим су је следиле и друге земље ЕУ (Шпанија и Португал су ове моделе почеле примењивати 1990. године, Велика Британија 1992. године, Ирска, Холандија, Немачка и Италија од 2000. године).⁵⁵⁴

Да би се боље разумео механизам функционисања, различити модели, користи, предности, па и мане, потребно је дефинисати појам приватно-јавних партнерстава.

Јавно-приватно партнерство (Public-Private Partnerships, PPP или P3), термин који је карактеристичан за подручје Сједињених Америчких Држава. Првобитно је био везан за заједничке јавно-приватне фондове намењене развоју образовања, да би се затим од 50-тих односио и на финансирање јавних комуналних услуга. Од средине 60-тих година прошлог века, ушао је у ширу употребу, те почео да се користи и за заједничка јавно-приватна партнерства у обнављању и унапређивању урбаних средина.⁵⁵⁵

Економска енциклопедија дефинише јавно-приватно партнерство као кооперацију јавног и приватног сектора на подручју планирања, производње, пружања услуга, финансирања послова или наплате јавних послова.⁵⁵⁶ Јавно-приватно партнерство је могуће дефинисати у ужем и ширем смислу. Уже

⁵⁵⁴ W Shonibar, The Emergence of the Public/private partnerships Superleague, Conference: Public-Private Partnerships in the EU Assecion Countries, Budapest, 2003. стр. 250

⁵⁵⁵ Слађана Бенковић, Ефикасност примене јавно-приватног партнерства на унапређење инфраструктуре, у раду: Management, (часопис), Факултет организационих наука, Београд, 2011, св. 58, стр. 37

⁵⁵⁶ Миладин Јовичић, Јавно-приватно партнерство, шанса и изазов, у раду: Лидер-директор (Часопис за теорију и праксу менаџмента), уредници: Оља Арсенијевић, Марица Маријана Сузић, Београд, 2010, бр. 14, стр. 46, www.liderdirektor.com

посматрано, централна идеја партнерства садржана је у сарадњи, при чему партнери задржавају независне идентитете, али учествују на реализацији заједничких циљева и резултата пословања. У исто време шира дефиниција подразумева не само заједничке, већ и комплементарне циљеве интересних страна у пројекту или програму, профилишући партнерски однос.⁵⁵⁷ Божена Гулија у најширем смислу дефинише јавно-приватно партнерство као скуп заједничких иницијатива јавног сектора, те приватног профитног и непрофитног сектора у којима сваки субјект придонosi одређене ресурсе и учествује у планирању и одлучивању. У ужем смислу, то подразумева кооперативне подухвате у склопу којих јавни и приватни сектор удружују ресурсе и стручна знања, како би кроз прикладне алокације ресурса, ризика и награда, задовољили неку јавну потребу. На тај начин, применом различитих метода, приватни сектор може да упосли своје ресурсе и вештине у пружању добара и услуга које традиционално осигуравају државне службе.⁵⁵⁸ Европска комисија сматра да јавно-приватно партнерство представља уговор између две или више страна које су се договориле да кооперативним радом постигну подељене и компатибилне циљеве и у којима постоји јасна подела надлежности и одговорности, заједничко улагање ресурса, подела дугова или преузимање ризика и идеална заједничка корист.⁵⁵⁹ У Зеленој књизи коју је донела Европска унија 2004. године јавно-приватно партнерство дефинисано је као партнерство које се односи на облике кооперације између јавног и приватног сектора са циљем да се осигура финансирање, градња, обнова, управљање и одржавање неке инфраструктуре или пружање услуга.⁵⁶⁰

Финална анализа јавно приватног партнерства дата је 2004. године у Зеленој књизи о јавном приватном партнерству и локалном законодавству чиме је децидно одређена класификација овог облика партнерства. Њиме је извршена класификација на јавно приватна партнерства која су искључиво уговорног

⁵⁵⁷ Ben Jupp, *Working Together: Creating a Better Environment for Cross-sector Partnership*, Demos, London, 2000, стр. 13-14

⁵⁵⁸ Божена Гулија, *Јавно-приватно партнерство*, Euroscope (Билтен Европског документацијског центра), 2004, бр. 73, стр. 1

⁵⁵⁹ European Commission, *Guidelines for Successful Public Private Partnership*, DG Regional Policy, Brussels, 2003.

⁵⁶⁰ Никола Мијатовић, *Јавно-приватно партнерство*, Хрватска правна ревија, 2007, бр. 3, стр. 33

облика и на институционална јавна партнерства.⁵⁶¹ Све дефиниције јавно-приватног партнерства имају одређене заједничке карактеристике, као што су: 1) јавно-приватно партнерство се увек односи на кооперацију два или више субјеката (од којих је најмање један субјект јавног карактера), 2) сваки субјект је принципал, 3) однос је дугорочан, стабилан и заснован на обостраним или комплементарним користима, 4) субјекти преносе материјалне или нематеријалне ресурсе на партнерство и 5) ризик и одговорност се дистрибуирају на све учеснике у партнерству.⁵⁶²

Темељни принцип приватно-јавног партнерства јесте добра алокација ризика коју партнери могу преузети уз најмањи трошак. Да би се постигла највећа вредност, циљ алокације ризика јесте највећи могући оптимизам, а не највећа материјална корист. Расподела ризика управо подстиче приватни сектор на унапређење квалитета пружања услуга. Јавни сектор плаћа приватном сектору уз задовољење унапред предвиђених стандарда услуга. Приватни сектор има могућност да ствара додатне приходе код трећих лица и на тај начин смањује издавања (субвенције) јавног сектора.

Основни концепт јавно-приватно партнерства (ЈПП) једноставан је: уместо да нпр. сам финансира и гради дистрибуцијску мрежу, вртић, јавну гаражу или друге објекте и инфраструктуру и затим њима управља, одржава их и пружа крајњу услугу, јавни сектор склапа дугорочни уговор са приватним сектором који ће све, или један део тих послова учинити уместо њега, задржавајући само регулаторну и надзорну функцију (прописивање стандарда пружених услуга и надзор над њиховим поштовањем). Са друге стране, приватни сектор накнаду за пружене услуге може наплаћивати од крајњих корисника (и сносити ризик тржишне потражње) или од јавног сектора у облику најамнина и сл. (и сносити ризик расположивости објекта/инфраструктуре). На приватни сектор се по правилу преносе и задаци попут одржавања, управљања, као и ризици којима

⁵⁶¹ Владимир Познанић, Милош Милосављевић, Хибридни модели приватно-јавног партнерства, у раду: Management, (часопис), Факултет организационих наука, Београд, 2011, св. 58, стр. 60

⁵⁶² Слађана Бенковић, Слађана Барјактаровић-Ракочевић, Модели јавно-приватног партнерства у финансирању инфраструктурних пројеката, у раду: Операциони менаџмент у функцији одрживог економског раста и развоја Србије 2011-2020 (зборник радова), Факултет организационих наука, Центар за операциони менаџмент, Привредна комора Србије, Београд, 2011, стр. 490

приватни сектор може да боље управља.⁵⁶³ Сарадња са приватним сектором има пуно предности: бржа изградња инфраструктуре, бржа реализација пројеката, мањи укупни трошкови, боља алокација ризика, квалитетније услуге, стварање додатних прихода, квалитетније управљање. Јавно-приватно партнерство као модел финансирања се најчешће примењује при финансирању капиталних пројеката од јавног значаја, као што су: ауто путеви, мостови, тунели са могућном наплатом коришћења, аеродроми, гасовододи, рафинерије, железничке пруге, постројења за производњу електричне енергије, болнице, школе, затвори, комунална инфраструктура (одлагање отпада, водоводна мрежа, регулисање система отпадних вода), као и објекти коришћени од стране владиних институција и осталих специјализованих услужних сектора.⁵⁶⁴ Овај облик партнерства омогућава бржу изградњу инфраструктуре јер пружа шансу јавном сектору да уместо једнократног капиталног издвајања плаћа услуге за време трајања пројекта па је на тај начин могуће приступити изградњи инфраструктурних пројеката који би иначе били изван буџетских ограничења. Приватни сектор брине о дизајну и изградњи објеката, а о плаћању брине јавни сектор који најчешће подстиче приватну компанију да се што пре заврши објекат како би се ставио у употребу. Такође, приватни сектор током читаве операционализације пројекта тежи смањивању трошкова док се у јавном сектору не води о томе толико рачуна.

Поред смањења трошкова рада, јавно-приватна партнерства теже да привуку додатне ресурсе у јавни сектор. Трошкови једнократних инвестиција могу се распоредити на дужи период, што се боље уклапа у правила о генерисању прихода јавног сектора. У деценијама које су претходиле актуелној економској кризи, приватни сектор је могао да позајмљује средства за овакве дугорочне пројекте који стварају стабилан доток прихода. ЈПП помаже јавним предузећима да поштују ограничења која се односе на јавни дуг.⁵⁶⁵ Користи од ЈПП огледају се и кроз генерисање нових извора дохотка, подстицање индустријског развоја, нове

⁵⁶³ Водич за јавно приватно партнерство (ЈПП) „Корак по корак“, Агенција за јавно-приватно партнерство Републике Хрватске, Загреб, 2009, стр. 3

⁵⁶⁴ The World Bank and the International Finance Corporation: Investing in the Environment, The World Bank, Washington, D.C, 1992.

⁵⁶⁵ Gabor Peteri, Партнерство јавног и приватног сектора (ЈПП): Добре и лоше стране, у раду: Партнерство јавног и приватног сектора (Добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији), уредници: Душан Дамјановић, Татијана Павловић-Крижанић, Gabor Peteri, ПАЛГО Центар, Београд, 2010, стр. 12-13

инфраструктуре, а редефинише се и улога државе јер се испоставља да приватне компаније могу много боље да спроведу комплексније пројекте у односу на државне установе и предузећа. Уједно из оваквог партнерства долази до повећања продуктивности јавних услуга и смањивања величине државе јер се средства прикупљена опорезивањем могу смањити и преусмерити, баш као и ресурси, у стварање друштвеног богатства. Лакше се успоставља и квалитетније управљање јер преносећи одговорност за пружање јавних услуга централне (регионалне и локалне) власти јављају се у улози регулатора који своје активности усмеравају на планирање и контролу, а не на свакодневно пружање услуга. Држава уводећи систем конкуренције омогућава упоређивање пружања јавних услуга са тржишним стандардима како би се осигурало да се за уложена средства добије најбоља вредност.

У ЈПП јавни сектор од приватног сектора очекује да пружи договорене услуге одговарајућег квалитета, према утврђеним стандардима, осигура договорене инвестиције, поштује договорене циљеве и договорене рокове. Приватни сектор од јавног сектора очекује да обезбеди повољно окружење за реализацију јавно-приватног партнерства, плати договорене накнаде поштујући рокове, спроведе повећање цене услуга према договору и спречи нелојалну конкуренцију у току трајања пројекта.⁵⁶⁶ Такође, ЈПП враћа државу у њене изворне функције (представљање грађана и пружање појединих услуга).

7.2.1 Модели приватно-јавних партнерстава

Постоје бројне опције за укључивање приватног сектора у процес финансирања и оперативног управљања у делатностима којима се традиционално искључиво бавио јавни сектор. Следствено томе, у пракси се појављују различите ППП структуре односно различити начини решавања проблема недостатка инфраструктурних објеката и услуга од јавног интереса путем ангажовања приватног капитала. Једну крајњост представља тзв. традиционална структура (уговарање услуга, уговарање управљања, лизинг, joint venture) која означава

⁵⁶⁶ Модели јавно-приватног партнерства за домове ученика и студената у Црној Гори, Министарство просвете и спорта, 2011, стр. 4

ситуацију у којој само јавни сектор преузима комплетну одговорност и све ризике у процесу финансирања, изградње и оперативног управљања у делатностима од јавног интереса. Друга крајност јавља се у случају када све наведене активности обавља приватни сектор, за које је и у целини одговоран.⁵⁶⁷ Суштина на којој почива јавно-приватно партнерство јесте уговор. Кључни организацијски принцип потребан за управљање јавним услугама путем уговора јесте раздвајање функција оперативног извршења од демократске контроле. Демократска контрола подразумева да све мора да буде у складу са законима једне државе, а оперативно извршење уговора садржи природу, врсту и квалитет посла који се морају испунити. На тај начин омогућава се приватном сектору да послује у широком спектру оперативних делатности, а да се не доведе у питање интегритет демократског процеса.

Основни модел јавно-приватних партнерстава, где су директно укључење инвестиције приватног сектора је уговор о концесији. Овај уговор омогућава приватном инвестиционом партнеру да финансира, изгради и користи побољшање инфраструктуре која производи приход и да за узврат има право да наплаћује повезане приходе у одређеном временском периоду.⁵⁶⁸ Према учешћу приватног капитала могу се класификовати 4 модела ЈПП. Први модел укључује уговоре у којима приватни инвеститор пројектује, финансира и изграђује објекат и управља њиме, а после истека уговора враћа га држави. Код овог модела постоји више облика ЈПП: 1) ВОТ (изгради-управљај-пренеси) где приватни сектор гради објекат (финансирање, пројектовање, имплементација и управљање пројектом) и користећи га пружа услуге (приватни сектор је под контролом јавног сектора и прима накнаду од крајњих корисника или представника јавног сектора за пружену услугу); 2) ВООТ (изгради-поседуј-управљај-пренеси) у коме приватни сектор гради објекат, задржава га за уговорено време трајања, користи га и пружа услуге, а накнаде за пружање услуга добија од јавног сектора и/или крајњих корисника услуга. Након истека уговора, приватни инвеститор га враћа јавном партнеру, без

⁵⁶⁷ Хасан Ханић, Рената Пинцо, Неки финансијски аспекти управљања пројектима јавног и приватног сектора, у раду: Компетентност пројектних менаџера (зборник радова), YUPMA-Удружење за управљање пројектима Србије, Београд, 2008, стр. 66

⁵⁶⁸ European Commission, Guidelines for Successful Public Private Partnership, DG Regional Policy, Brussels, 2003

накнаде; 3) DBFO (пројектуј-изгради-финансирај-управљај) где приватни сектор гради објекат и узима га у дугорочни најам, управља пружањем услуге и користи добро одређени број година који је утврђен уговором. Ова врста уговора заснована је на обједињавању различитих уговора који следе једни за другима у процесу спровођења при чему се укупан ризик пословања преноси на приватног инвеститора, а то омогућава јефтиније спровођење уговора уз задржавање власништва јавног сектора над објектом.

Уговори везани за водоснабдевање и изградњу објеката прераде отпадних вода најчешће погодују BOT (Build-Operate-Transfer) и DBFO (Design-Build-Finance-Operate) моделима. Такође, одређени број главних путних праваца применом DBFO модела изграђен је у Енглеској, Финској, Шкотској, Шпанији и Португалу. Међутим, овај модел карактерише и значајан број недостатака. Они произилазе из чињенице да је виши ниво ризика наплате потраживања и даље на јавном сектору, као и чињеница да возачи не плаћају економску цену изграђене инфраструктуре. У том смислу, примена овог модела може имати за последицу нерационалну алокацију инвестиције при реализацији инфраструктурног пројекта.⁵⁶⁹

Други модел ЈПП заснива се на томе приватни сектор пројектује, финансира, гради и одржава објекат и наплаћује услуге али нема обавезу да врати објекат у власништво јавног партнера. Најзначајнији облик овог модел јесте BOO (изгради-поседуј-управљај) у коме приватно предузеће гради и управља јавним добром, а јавни сектор врши контролу над услугама које пружа предузеће.

Трећа група модела заснована је на улагању приватног сектора у обнову, модернизацију или проширење постојећег објекта који се приватном партнеру продаје или изнајмљује. Приватни партнер управља објектом током уговореног периода, а након тога се враћа јавном сектору.⁵⁷⁰ И овде постоји неколико облика: 1) BDO (изгради-развиј-управљај) где приватни предузетник гради објекат и управља њиме; 2) LDO (закупи-развиј-управљај) у коме приватно предузеће узима у закуп већ постојећи објекат или земљиште које се налази у власништву

⁵⁶⁹ Слађана Бенковић, Ефикасност примене јавно-приватног партнерства на унапређење инфраструктуре, у раду: Management, (часопис), Факултет организационих наука, Београд, 2011, св. 58, стр. 40-41

⁵⁷⁰ E.R. Yescombe, Principles of project finance, Academic Press, London, 2002.

државе, користи га и технолошки развија и управља њиме током одређеном времена; 3) WAA (додатно подешавање) у коме приватни сектор гради додатне садржаје на незавршеном или недовољно искоришћеном објекту у власништву државе и управља њиме током уговорног периода; 4) MOT/ROT (модернизуј/обнови-поседуј/управљај) у коме приватни партнер преузима одржавање и рад неког објекта у власништву државе (врши његову модернизацију и обнавља га) и користи га све док не покрије трошкове улагања и не постигне одређену зараду или док му не истекне лиценца. Након тога га враћа у државно власништво.

Четврти модел ЈПП заснива се на улагању приватног сектора у купљени објекат којим управља и у коме нема обавезу да изврши пренос власништва ка одређеном субјекту јавног сектора. Ту се истичу два облика: 1) ВВО (купи-изгради-управљај) где приватни сектор купује одређени објекат, врши његово унапређивање и пружа услуге директно кориснику или јавном сектору; 2) МОО/РОО (обнови-поседуј-управљај) у коме је иста ситуација у погледу куповине и модернизације државног објекта, с тим што овде приватни партнер наплаћује цену за пружене услуге од јавног сектора или од корисника који директно користе те услуге.

До које мере треба имодерирати сам концепт јавно-приватног партнерства зависи од сета специфичних околности у којима се реализује одређени инфраструктурни пројекат. Треба посебно истаћи да је ситуациони приступ једини валидан приликом селекције адекватног модела јавно-приватног партнерства. Ситуациони приступ подразумева избор оптималног решења на ad hoc основи.⁵⁷¹ Ово су најкарактеристичнији модели ЈПП, а којих свакако постоји још приличан број и који ће се сигурно временом повећавати и проналазити и други модели како би се побољшало функционисање система.

⁵⁷¹ Владимир Познанић, Милош Милосављевић, Хибридни модели приватно-јавног партнерства, у раду: Management, (часопис), Факултет организационих наука, Београд, 2011, св. 58, стр. 64

7.2.2. Искуства европских земаља у области јавно-приватних партнерстава

Током јануара 2003. године Европска комисија је донела већ поменуте Смернице за успешна приватна јавна партнерства (Guidelines for Successful Public Private Partnership) које су фокусиране на одређене тематске целине (структура јавно-приватног партнерства; њихова усклађеност и фактори успешности; контролна и правна функција; финансијске и привредне последице ЈПП; интегрисање државних дотација са циљевима ЈПП; концепција, планирање и имплементација пројекта) и која је била усмерена на следећа подручја: заштита јавног интереса и максималан раст новостворене вредности; тржишна конкуренција и осигурање отворености тржишног приступа; дефинисање оптималног нивоа дотација и субвенција; избор најпримереније врсте партнерства за сваки конкретни пројекат.

Током 2004. године од стране комисије је донета Зелена књига о јавно-приватним партнерствима (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions) са циљем да се отвори питање евентуалне интервенције на нивоу Уније како би сваки привредни субјект имао исти третман у свакој држави чланици и код различитих облика ЈПП у погледу тржишне утакмице и правне сигурности. Основне контуре успешног ЈПП, према Зеленој књизи су следеће: уговорни однос треба да буде дугорочан; средства за финансирање највећим делом се обезбеђују из приватног сектора с тим што треба задржати и традиционалне изворе финансирања од стране државе или локалних заједница; јавни партнер дефинише циљеве и поставља стандарде којих се мора придржавати приватни партнер у погледу квалитета задовољења јавног интереса; ризик да се може десити неки непредвиђени догађај који може изазвати негативне последице сада је пребачен на приватни сектор.⁵⁷² Ови документи су донети са циљем да се јасно дефинишу „правила игре“ међу свим потенцијалним партнерима у земљама ЕУ јер не постоји усаглашена законска регулатива у том погледу.

⁵⁷² European comission, Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Brussels, 2004.

Јавно-приватна партнерства у Европи и свету као модел приватизације примењују се интензивно у последњих 20 година. Само у последњих 5 година на глобалном нивоу је уложена сума од 300 милијарди долара из приватног сектора у инфраструктуру кроз ЈПП и концесије.⁵⁷³ Посматрајући ЕУ, а на основу примене ЈПП модела, у прву групу спадају земље у којој се ЈПП примењују у свим областима привреде, од изградње аутопутева и железница, па све до услуга здравствене заштите, образовања и казнене политике. Друга група земаља има веома развијен концепт јавно-приватне сарадње у области путне инфраструктуре, док је његова примена у осталим привредним гранама значајно отежана због непрецизне законске регулативе и променљиве „политичке климе“ по овом питању. Земље у којима је јавно-приватна сарадња тек у зачетку чине трећу групу. Разлози за ретку примену модела ЈПП у овој групи могу бити смањена потреба за учешћем приватног сектора због доброг управљања државним буџетом, као и у строжем приступу који држава има у стварању кључне јавне инфраструктуре. Прву групу земаља предводе Велика Британија, Француска, Немачка и Република Ирска. У другу групу спадају Шпанија и Португалија, док се у трећу убрајају Шведска, Луксембург и Белгија.⁵⁷⁴

Бројне студије и истраживања из области ЈПП често називају Велику Британију као „колевку ЈПП“ јер је ова земља још 1992. године представила Јавну финансијску иницијативу (Public Finance Initiative), којом је поништила ограничења приватног капитала у финансирању јавног сектора, па ЈПП представља 11% укупних инвестиција, а најзначајнија су улагања у сектору здравства, образовања, локалној самоуправи, саобраћају и одбрани. У овој земљи пројекти у области здравства и образовања имали су велике успехе, док се ИТ пројекти нису показали погодни за ЈПП. Искуство Велике Британије истиче потребу за повећањем ефикасног надгледања, утицаја на рад приватног сектора, а морају се уредити и санкције, мере рада и ускраћивање плаћања услуга које

⁵⁷³ Јавно-приватна партнерства у региону, Pricewaterhouse Cooper, Interexpo, 2009, стр. 3

⁵⁷⁴ Renda Andre, Schrefler Lorna, Public-Private Partnerships-National experiences in the European Union, Centre for the European Policy Studies, Brussels, 2006, стр. 1-5

требају да се опрезно спроводе. Ефикасан мониторинг је од велике важности код реализације пројеката, а раскид уговора мора да постане озбиљна претња.⁵⁷⁵

У бугарским општинама ЈПП су релативно нова пракса, и то у раној фази развоја. Упркос томе, низ анализа показује да локалне власти у Бугарској као веома важно виде партнерство са приватним сектором и сматрају да је имплементација инфраструктурних пројеката кроз ЈПП атрактивна алтернатива традиционалним моделима јавне набавке радова и услуга јер се тако могу превазићи ограничења настала због недостатка финансија и инфраструктуре (како квалитативних, тако и квантитативних) у општинама. Оснивање акционарског друштва је један од главних видова партнерства између општина и пословних субјеката и локалне власти у Бугарској често га користе. Учешће општине у таквим друштвима је најчешће у форми уношења општинске имовине у аранжман.⁵⁷⁶ Карактеристичан је и пример Аустрије где доминирају два облика јавно-приватног партнерства и то: партнерство путем концесије (где је ризик на приватном партнеру) и партнерство где се примењује финансирање путем класичног облика кредитирања или пак преко лизинга.⁵⁷⁷ У Хрватској је за имплементацију Закона о приватно-јавним партнерствима задужена Агенција за јавно-приватно партнерство која је почела са радом 2009. године. Сваки нацрт уговора или предлог ЈПП мора да се одобри од стране ове агенције. Истовремено се врши и попис свих пројеката ЈПП, а закључени пројекти се заводе у Регистар који представља базу података ЈПП и гарантује транспарентност процеса. Па ипак, у скорије време је забележен случај са пројектом изградње система отпадних вода у околини Загреба које је становнике овог града коштао много више него што је било предвиђено уговором. Сам уговор је имао неповољне услове, био је нетранспарентан, а испољио се и неефикасан систем наплате.

У Чешкој су такође забележени негативни аспекти ЈПП. Чешка је одабрала десет тзв. „пилот пројеката“ на чијим примерима је тестирала домете и ограничења концепта сарадње јавног и приватног сектора. Лоши аспекти ових

⁵⁷⁵ Renda Andre, Schrefler Lorna, исто, стр. 6-8

⁵⁷⁶ Stefan Vladkov, Angel Markov, Јавно-приватно партнерство у Бугарској: маркетингизација јавних услуга на општинском нивоу, у раду: Партнерство јавног и приватног сектора (Добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији), уредници: Душан Дамјановић, Татијана Павловић-Крижанић, Gabor Peteri, ПАЛГО Центар, Београд, 2010, стр. 32

⁵⁷⁷ Миладин Јовичић, Јавно-приватно партнерство, шанса и изазов, исто, стр. 47

пројеката испољили су се у погледу рационалности критеријума за расписивање тендера, нејасне расподеле ризика, мањка конзистентности стратегије, при чему се отвара простор за корупцију и непотизам.⁵⁷⁸ Како ЈПП има добрих, тако има и лоших страна који се манифестују пре свега код земаља са високим степеном корупције и мањком политичке културе.

7.2.3 Јавно-приватна партнерства у Србији

У Србији дуго времена нису постојали законски документи који би регулисали ову област. Док су друге земље користиле предности овог типа уговарања, Србија је и данас тек у самом повоју примене овог напредног модела развоја.

У Србији се овај модел коришћења приватних (финансијских и људских) ресурса за задовољавање јавних потреба, још увек налази на самом почетку. Најпре, постоји психолошка баријера-страх од непознатог и одговорности за погрешне одлуке. Такође, и даље влада гледиште да је приватизација оптимално решење за све проблеме јавног сектора. Поред тога, незнање и недовољно искуство кадрова у јавној управи, способних за правилно дефинисање уговора, дугорочно вођење таквих пројеката и управљање ризиком може произвести неповољне аранжмане, посебно што се на страни приватног уговарача налазе лица са великим знањима и искуством, нарочито из пословања у земљама у транзицији. Ту је и потенцијална опасност од корупције.⁵⁷⁹ Основна препрека примене ЈПП на локалном нивоу јесте централизовано планирање и програми финансирања, као и преоптерећеност капиталних улагања прописима током осмишљавања пројеката. То доводи до стварања правних и административних препрека за задуживање и иновативне форме финансирања капиталних инвестиција. Додатна препрека ЈПП јесте немогућност локалне самоуправе да усмере општинске приходе на

⁵⁷⁸ PPP Centrum of the Czech Ministry of Finance, Why study PPP with Caution PPP Projects in Czech Republic: Implementation and Risk, Transparency International, Prague, 2007, стр. 23-32

⁵⁷⁹ Добросав Миловановић, Предуслови успешног јавно-приватног партнерства у домаћем окружењу, у раду: Европски приоритети и регионална сарадња (зборник радова-Милочерски економски форум), Савез економиста Србије, Савез економиста Црне Горе, Београд, 2006, стр. 466-467

инфраструктурне пројекте, као и ограничен утицај општина на висине цена за услуге које се наплаћују корисницима.⁵⁸⁰

Правни оквир за развој приватно-јавних партнерстава направљен је коначно пред крај 2011. године са усвајањем Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама (Сл. гласник РС, бр. 88/11). Разлог израде новог закона су слабости које је показао Закон о концесијама (Сл. гласник РС, бр.55/03), како у спровођењу концесионих пројеката, тако и у немогућности да се пружи сигурност приватном капиталу да ће успети да поврати своје инвестиције и оствари профит.⁵⁸¹ Министар економије и регионалног развоја, Небојша Ћирић, оценио је да циљ закона да се спроведу пројекти који дуго чекају на реализацију и да се у то укључе компаније из иностранства које ће донети техничко знање и експертизу, као и да ће примена закона повећати прилив директних страних инвестиција у нашу земљу.⁵⁸² Законом се одређују услови и начин израде, предлагања и одобравања пројеката ЈПП, који су субјекти надлежни, права и обавезе јавних партнера, облик и садржина уговора о приватно-јавном партнерству услови и начини давања концесије, положај и надлежност Комисије за јавно-приватно партнерство. Уређивање услова, начина и поступка закључивања јавних уговора заснива се на следећим начелима: заштите јавног интереса, ефикасности, транспарентности, једнаког и правичног третмана, слободне тржишне утакмице, пропорционалности, заштите животне средине, аутономије воље и равноправности уговорних страна.⁵⁸³

Законом се омогућава примена већег броја сегмената модела јавно-приватних партнерстава који су применљиви у земљама развијеног света (делимично или потпуно финансирање објеката од стране приватног партнера; могућност јавног партнера да за преузете обавезе од стране приватног инвеститора изврши пренос одређених стварних права, да му додели концесију,

⁵⁸⁰ Силвана Илић, Весна Пашић, Перспектива јавно приватног партнерства у Србији, у раду: Операциони менаџмент у функцији одрживог економског раста и развоја Србије 2011-2020 (зборник радова), Факултет организационих наука, Центар за операциони менаџмент, Привредна комора Србије, Београд, 2011, стр. 506

⁵⁸¹ Ненад Илић, Округли сто: Предлог закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, Стална конференција градова и општина, Београд, 2011, www.skgo.org.rs

⁵⁸² Текст: Закон о јавно-приватном партнерству повећава инвестиције, 14.11.2011, www.naslovi.net

⁵⁸³ Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, „Сл. гласник РС“, бр. 88/11, члан 1, члан 5

да му за преузете обавезе да одређену надокнаду у новцу; приватни партнер може да финансира, управља и одржава јавни објекат, а користи има од пружања услуга крајњим корисницима или од обезбеђивања предуслова јавном партнеру за пружање услуга од јавног значаја из оквира његових надлежности; постојање избалансираности ризика одговорности од негативних последица управљања пројектом; коришћење управљачких, техничких, финансијских и иновативних способности приватног партнера, као и размена знања и вештина између оба субјекта; могућност да приватни партнер користи пројекат ЈПП у комерцијалне сврхе уколико не може да изврши повраћај уложених средстава или не може да достигне потребан ниво исплативости ЈПП пројекта, итд).

Овај вид партнерства заснива се на два типа: уговорно ЈПП и институционално ЈПП. Уговорно подразумева да се права и обавезе партнера одређују јавним уговором, а институционално се заснива на односу јавних и приватних партнера као чланова заједничког привредног друштва у погледу оснивачких улога или на стицању власничког удела новог привредног друштва. Концесија, према закону, представља уговорно ЈПП у којем се путем јавног уговора уступа уређено комерцијално коришћење природног богатства домаћем или страном лицу на одређени временски период, под посебно дефинисаним условима, уз обавезно плаћање концесионе накнаде. Ризик за комерцијално коришћење концесије јесте на приватном партнеру, а концесија се може дати за истраживање и експлоатацију минералних сировина и осталих геолошких ресурса, затим у области енергетике, за луке, јавне путеве, јавни превоз, аеродроме, у области културе, спорта, туризма, здравства и образовања, за комуналне делатности, за комерцијално коришћење жичара, у области железница, итд. Као давалац концесије могу бити Влада Републике Србије (јавна тела и предмет су у надлежности Републике), Влада аутономне покрајине, скупштина јединице локалне самоуправе и јавно предузеће. Рок одређен јавним уговором не може да буде краћи од 5 нити дужи од 50 година. Законом је детаљно дефинисан поступак и начин доделе јавних уговора (врсте поступака, критеријуми за избор и израчунавање вредности, објављивање јавног позива, рокови за пријем понуда и пријава, поверљивост и тајност, садржина предлога пројекта ЈПП, отпочињање поступка, анализа пројекта, потребна конкурсна документација, спровођење

конкурсног поступка, избор најповољније понуде) при чему су уважавана искуства и идеје других европских земаља.

Коришћење модела јавно-приватних партнерстава на било ком нивоу власти није обавеза, него могућност. Склапање јавних уговора са приватним инвеститорима треба да постану предмет интересовања онда када јавни сектор процени да нема могућности да сам финансира изградњу неког објекта и када препозна потребу и оправданост реализације ЈПП. У том смислу, значајна помоћ би требала, према закону, да се добије од Комисије за јавно приватно партнерство чија је улога да помаже у припреми предлога јавних уговора, информише и консултује о питањима ЈПП, идентификује најбоља страна искуства из ове области, израђује методолошке материјале, итд. Овим законом се стварају предуслови за развој система јавно-приватних партнерстава али његове ефекте примене тек треба видети у пракси јер је протекло свега неколико месеци од његовог ступања на снагу.

7.3 Непосредно учешће грађана на локалном нивоу

Право грађана да непосредно учествују на локалном нивоу у процесу доношења одлука о питањима која су значајна за развој и живот локалне заједнице представља један од темељних принципа на којем почива Европска повеља о локалној самоуправи из 1985. године. Истовремено, повеља сматра да се та питања могу најефикасније и најјефтиније решавати на најнижем нивоу.

Савет Европе је 2009. године усвојио Допунски протокол уз Европску повељу о локалној самоуправи о праву на учешће о пословима месних заједница. Овај документ има исту правну природу као и Европска повеља о локалној самоуправи, тако да државе које ратификују овај протокол преузимају обавезу да обезбеде сваком лицу са пребивалиштем на њиховој територији право да учествује у пословима локалне заједнице и да законом предвиде мере којима се олакшава уживање тог права без икакве дискриминације. Такође, веома је значајна Препорука 19 Комитета министара Савета Европе из 2001. године која налаже властима да промовишу партиципацију грађана у локалним процесима одлучивања, побољшају правни оквир којим ће се омогућити употреба широког

спектра механизма за политичку партиципацију грађана, као и да унапреде локалне регулативе и практичне механизме укључивања грађана у процесе одлучивања.⁵⁸⁴ Учешће људи у јавном животу заједнице се сматра једним од основних предуслова за успостављање потпуне демократије и важним обележјем квалитета живота. Још је Алексис Де Токвил истицао да локална политика представља камен темељац демократије јер омогућава највиши могући степен партиципације.⁵⁸⁵ Тековине грађанских револуција изнедриле су начела да се за носиоце највише власти проглашавају грађани и да се та начела уграђују у уставе свих савремених земаља света. Управљање заједницом на било ком нивоу власти и процес доношења одлука захтевају да се у развијеним друштвима начела суверенитета остварују путем представничке демократије, пре свега због величине и бројности тих заједница.

Непосредно учешће грађана на начин на који је то било могуће у античким градовима није оствариво у савременим демократским заједницама из више разлога-броја чланова заједнице, сложених околности у којима се одвија модерни друштвени живот, сложености одлука које се доносе и начина на које се спроводе.⁵⁸⁶ У већини демократских земаља на снази је репрезентативни систем власти, у коме елитна група врши власт над остатком становништва. Многи критичари сматрају репрезентативни систем опасним по демократију. Моћни и богати у таквом систему одлучивања имају знатно веће могућности од оних којима недостају ресурси, знање и способности. Такође, сматра се да је репрезентативни модел подложен различитим врстама злоупотреба, пре свега у ситуацијама када лични интереси групе на власти почну да претежу над интересима заједнице. Заговорници непосредне демократије истичу њене многобројне предности. Још од Аристотела, па преко Русоа и Мила, постоји уверење да је грађанска партиципација изузетно значајна јер развија људске способности, одговорност и идеју заједништва. То практично значи да кроз

⁵⁸⁴ Важно је учествовати! (Приручник за учешће јавности на локалном нивоу), Пројекат одрживог локалног развоја, USAID, 2011, стр. 16-17

⁵⁸⁵ Љубинко Пушић, Одрживи град, у раду: Ка једној социологији окружења, Нова, Београд, 2001, стр. 317

⁵⁸⁶ Милош Мојсиловић, Бојан Клачар, Уводне напомене, у раду: Непосредно учешће грађана у управљању локалном заједницом (Проблеми, изазови и препоруке за унапређење процеса), Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2011, стр. 16

директно учешће људи добијају могућност да развију своје потенцијале.⁵⁸⁷ Због тога се у многим земљама, у новије време, тежи развоју установа непосредне демократије као допуне установама представничке демократије, чиме се ствара образац тзв. полунепосредне демократије. Томе су допринели све очигледнији недостаци представничке демократије и владавине политичких партија, који су довели до забрињавајуће апатичности, али и растућа сложеност процеса управљања у савременим друштвима.⁵⁸⁸ Принцип непосредности у себи садржи два подпринципа: могућности (на најнижим нивоима је доношење одлука извесније и остварљивије, а те одлуке су од највећег значаја за грађане и технички и организациони их је најлакше спровести на овом нивоу) и неопходности (постојање механизма о директном одлучивању и доношењу одлука од стране грађана као носилаца суверенитета на било ком нивоу власти-централном, средњем или локалном).

7.3.1 Модели грађанске партиципације

Постоји велики број одредница самог појма грађанске партиципације. Шери Арнштајн (Sheery Arnstein) сматра да је појам грађанске партиципације блиско повезан са појмом грађанске моћи, а кључно питање јесте редистрибуција те моћи која омогућава грађанима који су искључени из политичког и економског процеса да се у њега поново укључе у будућности. Рече је о стратегији којом се они који немају власт укључују у одређивање начина на који ће информације бити дистрибуиране, које ће се политике и циљеви поставити, како ће новац од пореза бити алоциран, итд.⁵⁸⁹ Користећи се концептом поделе моћи и одлучивања, грађанска партиципација би се могла одредити као процес у коме чланови друштва који не заузимају политичке или позиције у администрацији деле власт са јавним службеницима у доношењу кључних одлука и спровођењу акција које се односе на заједницу. Дакле, партиципација грађана представља све оне

⁵⁸⁷ Nancy Roberts, Public Deliberation in a Age of Direct Citizen Participation, American Review of Public Administration, vol 4, бр. 34, 2004, стр. 315-320

⁵⁸⁸ Непосредно учешће грађана у јавном животу на локалном нивоу (приручник), уредник: Зорица Вукелић, Стална конференција градова и општина, Београд, 2006, стр. 1

⁵⁸⁹ Sheery Arnstein, A Ladder of Citizen Participation, Journal of the Royal Town Planning Institute, vol. 35, бр. 4, 1969, стр. 216. www.ntru.aiatsis.gov.au/ifamp/practice/pdfs/Arnstein_1971.pdf

активности грађана које су усмерене на вршење утицаја на доношење политичких одлука. Реч је о учешћу у процесу формулисања, усвајања и спровођења јавне политике.⁵⁹⁰ Међутим, са развојем техничких и технолошких иновација и са јачањем процеса глобализације, већи значај и улогу имају људи који поседују специјализована знања и вештине у процесу доношења одлука, разматрања различитих алтернатива и спровођења политика. Обични грађани немају довољно знања да се упусте са стручњацима и професионалним управљачима у формулисање и доношење одлука од важности за живот неке локалне заједнице. То је и једна од последица тзв. „четвртог таласа“ и стварања глобалног друштва. Због тога директна партиципација добија на још већој важности.

Шери Арнстајн је развила модел од 8 различитих нивоа који се разликују по уделу моћи са којом располажу: 1) манипулација; 2) терапија; (ова два нивоа су облици непартиципације и служе моћницима да „подучавају“ и „лече“ грађане); 3) право на информисање; 4) право на консултовање (ова два нивоа омогућавају грађанима који немају моћ да се чују и да добију информације али не располажу механизмима да њихова мишљења буду уважена од стране власти; 5) умиривање (грађани имају право на саветовање али немају моћ одлучивања); 6) партнерство (омогућавање преговарања и постизања консензуса са владајућим структурама); 7) делегирање моћи („преношење“ моћи одлучивања и на обичне људе); 8) грађанска партиципација (степен до кога би партиципација могла да се развије).⁵⁹¹

Богољуб Милосављевић је изнео класификацију следећих облика грађанске партиципације, која је у складу са законском регулативом у нашој земљи: 1) информисање (односи се на обавештавање грађана о раду, плановима и намерама представничких органа и пружање других информација од јавног значаја); 2) консултовање (обухвата различите облике учешћа грађана у утврђивању приоритета локалне заједнице-панели, јавне расправе, консултације путем електронских медија и интернета, учешће у раду савета корисника услуга и других саветодавних тела); 3) предлагање (разноврсни облици учешћа грађана у давању предлога и изношењу критика на рад представничких тела-зборови

⁵⁹⁰ Јелисавета Вукелић, Непосредно учешће грађана у доношењу одлука на локалном нивоу власти у Србији у раду: Социологија (часопис за социологију, социјалну психологију и социјалну антропологију), вол. 51, бр.3, 2009, стр. 295

⁵⁹¹ Sheery Arnstein, исто, стр. 218

грађана, петиције, индивидуални предлози, притужбе, облици јавне критике, протести, демонстрације, мирна окупљања); 4) одлучивање (облици непосредне демократије-скупштине свих грађана, референдум, грађанска иницијатива и облици месне самоуправе).⁵⁹²

7.3.2 Непосредна партиципација грађана у Србији на локалном нивоу

Правни оквир за непосредно учешће грађана на локалном нивоу чине: Устав Републике Србије, Закон о локалној самоуправи, Закон о референдуму и народној иницијативи (1994)⁵⁹³, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004),⁵⁹⁴ Статути градова и општина. Устав Републике Србије утврђује да сувереност потиче од грађана који је врше преко слободно изабраних представника, референдумом и народном иницијативом.

Тежина уставног гарантовања права на непосредно учешће грађана је у томе што се: 1) ниједним другим актом не може довести у питање овај принцип, као и у томе што се 2) право на непосредно учешће уводи у домен једног од основних политичких права грађана, чије би ускраћивање довело у питање и сам демократски поредак.⁵⁹⁵ Референдумом грађани одлучују о питањима за која је то Уставом и законом одређено и о питањима из надлежности Народне скупштине, односно скупштине аутономне покрајине, општине и града за која скупштина то одлучи. Акт о расписивању референдума из надлежности аутономне покрајине, општине и града доноси скупштина аутономне покрајине, односно општине или града у складу са статутом.⁵⁹⁶ Органи који спроводе референдум су комисија и гласачки одбор, а грађани се на њему изјашавају са „за“ или „против“ („да“ или „не“), а пуноважност се обезбеђује већином од укупног броја грађана који имају бирачко право и који су уписани у бирачки списак. Резултати референдума су

⁵⁹² Богољуб Милосављевић, Светлана Логар, Грађанско учешће на локалном нивоу (Анализа правног оквира и политике у Србији и другим европским земљама), Стална конференција градова и општине, Београд, 2006, стр. 21

⁵⁹³ Закон о референдуму и народној иницијативи, „Сл. гласник РС“ бр. 48/94

⁵⁹⁴ Закон о слободном приступу информацијама, „СЛ. гласник РС“ бр. 120/04

⁵⁹⁵ Бојан Клачар, Милош Мојсиловић, Законска регулатива непосредног учешћа грађана, у раду: Непосредно учешће грађана у управљању локалном заједницом (Проблеми, изазови и препоруке за унапређење процеса), Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2011. стр. 20

⁵⁹⁶ Закон о референдуму и народној иницијативи, „Сл. гласник РС“, бр. 48/94, члан 1, члан 10

обавезујући и морају да се спроводе. Да би се спровела народна иницијатива, према закону, потребно је да грађани образују иницијативни одбор од најмање три члана који имају бирачко право и који достављају предлог органу надлежном за доношење аката. Временски рок да се прикупе потписи јесте 7 дана, почевши од дана пријављивања Министарству унутрашњих послова.

Према Закону о локалној самоуправи, облици непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе су: грађанска иницијатива, збор грађана и референдум.⁵⁹⁷ Грађанска иницијатива представља облик предлагања одлука из надлежности скупштина општина (града), референдум облик одлучивања, а збор се може одредити као начин за утврђивање предлога и захтева који се упућују органима локалне самоуправе. Према закону, скупштина је дужна да одговори грађанима у року од 60 дана од дана добијања предлога грађанске иницијативе (а исти број дана је потребан када је и збор у питању), а број потписа који су потребни за пуноважно покретање грађанске иницијативе не може да буде мањи од 10% бирача. Законом се такође гарантује грађанима право на месну самоуправу, као један посебан облик права на непосредно учешће.

Важан део законских оквира су регулативе о доступности информацијама од јавног значаја, а могу се оснивати и посебна тела која се баве заштитом права на приступ информацијама (пример тога је повереник за информације од јавног значаја Родољуб Шабић).⁵⁹⁸ Упркос постојању правног оквира за учешће грађана у процесу одлучивања о питањима од значаја за живот заједнице, чињеница је да у Србији не постоји јасна стратегија на националном нивоу која би дала даље смернице, дефинисала улоге централних и националних власти, те олакшала развој непосредног учешћа грађана.⁵⁹⁹

Према предложеној методологији Богољуба Милосављевића, први ниво грађанске партиципације представља информисање грађана. Информисаност је предуслов било каквог учешћа грађана у процесу одлучивања. Обавеза органа локалне самоуправе да обезбеде јавност рада и пруже информације о свом раду

⁵⁹⁷ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 65

⁵⁹⁸ Јелена Лончар, Душан Спасојевић, Институционални механизми сарадње државе и цивилног друштва, у раду: Савремена држава: структура и социјалне функције, уредници: Вукашин Павловић, Зоран Стоиљковић, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Центар за демократију, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2010, стр. 177

⁵⁹⁹ Важно је учествовати! (Приручник за учешће јавности на локалном нивоу), Пројекат одрживог локалног развоја, USAID, 2011, стр. 17

само су елементарни или почетни кораци у остваривању, по обиму и смислу далеко ширег права грађана на непосредно учешће у процесу управљања на локалном нивоу. Да би грађани могли да учествују у демократском процесу вршења јавних послова и да би били истински активни субјект у контроли органа власти, они морају имати увид у информације којима располажу ти органи.⁶⁰⁰

Истраживање Центра модерних вештина из 2006. године под називом „Ко информиса грађане о раду општина“ које је спроведено у 167 општина и градова у Србији, показало је да 76 општина (46%) има или службу или особу задужену за информисање грађана, док 91 општина (54%), нема ни једно ни друго. Од 76 општина које на неки начин обавештавају своје грађане, у 26 постоји служба за информисање, док 50 општина има само једну особу на тој функцији.⁶⁰¹ Истраживање Богољуба Милосављевића је показало да је избор начина информисања грађана претежно пасиван. Главни извор информација грађана о догађајима у општини су медији, пре свега телевизија (чак 56% грађана). Разговор са пријатељима и комшијама је други најчешћи извор информисања и њега је навела $\frac{1}{4}$ испитаника. Ауторизоване облике информисања који подразумевају грађански активизам, навело је процентуално мали број грађана: 3% се информиса преко „некога“ из општине, 2,6% преко интернета, 1,5% преко грађанских збора, 1,4% преко општинских сервиса. Истовремено, готово половина испитаника (47%) је изјавила да углавном или у потпуности није обавештена, а као главни разлог је истакла недоступност информација.⁶⁰² Из истраживања Срећка Михаиловића које је спроведено 2006. године, тај проценат је још виши и износи чак 63%.⁶⁰³ У једном Цесидовом истраживању јавног мњења из 2010. године, чак 73% испитаника признаје да нема све потребне информације које су им потребне за свакодневно функционисање. Поменуто истраживање даје податке о томе, да само 10% испитаника, у просеку, сматра да је добро информисано о раду своје општине, 35% да има информација колико је потребно,

⁶⁰⁰ Непосредно учешће грађана у јавном животу на локалном нивоу (приручник), уредник: Зорица Вукелић, Стална конференција градова и општина, Београд, 2006, стр. 11

⁶⁰¹ Ко информиса грађане о раду општина, Центар модерних вештина, Београд, 2006, www.cmv.org.rs

⁶⁰² Богољуб Милосављевић, Светлана Логар, исто, стр. 81-82

⁶⁰³ Срећко Михаиловић, Корак ка грађанима: водич кроз месну самоуправу у Србији, ЦЕСИД, Београд, 2006, стр. 29

док чак 55% или сматра да није довољно информисано или је потпуно незаинтересовано за рад своје локалне самоуправе.⁶⁰⁴

Међутим, у поменутом истраживању Милосављевића, већина представника локалних самоуправа је оценила да је стање у области информисања добро, да су информације доступне у довољној мери, те да се рад локалних самоуправа може сматрати транспарентним. Проблем незаинтересованости грађана не сматрају делом своје одговорности, а информисање се своди на пуко извештавање.⁶⁰⁵ Јасно је да су већ на првом кораку у процесу одлучивања, грађани на неки начин искључени из тог процеса јер нису упознати са плановима и акцијама локалних власти.

На пољу информисаности грађана могуће је урадити неколико мера како би се оно побољшало. Тако локалне самоуправе треба да благовремено пружају грађанима информације на њихов захтев, да обезбеђују и ажурирају редовно информаторе о раду, именују овлашћена лица за решавање о захтевима за доступност информацијама од јавног значаја (област тзв. пасивног информисања). У области активног информисања могу се предузети следећи кораци: потребно је доследно поштовати обавезу објављивања општинских прописа и њихову благовремену дистрибуцију заинтересованим корисницима; кроз статуте јединица локалне самоуправе неопходно је детаљно и прецизно уредити облике остваривања јавности рада и начина информисања о раду органа; увођење праксе да су записници са седница скупштина или већа доступни грађанима на званичним интернет странама, општинским јавним гласилима, како би грађани могли боље да се упознају са радом ових институција; потребно је и увођење обавезе објављивања дневног реда седница већа и скупштине; обезбеђивање посебне просторије у зградама општина (градова) у којима грађани могу да остваре увид у објављење или необјављене документе општине или да их копирају; кроз пословнике општина (градова) би се требало омогућити одређеном броју грађана да присуствује седницама скупштина, као и да постављају питања одборницима.

⁶⁰⁴ Милош Мојсиловић, Јавно мњење о грађанском активизму, у раду: Непосредно учешће грађана у управљању локалном заједницом (Проблеми, изазови и препоруке за унапређење процеса), Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2011. стр. 35

⁶⁰⁵ Богољуб Милосављевић, Светлана Логар, исто, стр. 83

Нажалост, примена ових и других облика информисања грађана умногоме зависи од материјалних и кадровских могућности јединица локалне самоуправе. Међутим, недостатак новчаних и других средстава не сме бити изговор за недовољно информисање грађана. Недостатак новца треба надоместити жељом да се изађе у сусрет потребама грађана и креативношћу у употреби различитих метода доступних за активно информисање.⁶⁰⁶

Консултовање представља виши ниво у комуникацији између грађана и локалних власти јер грађани имају активнију улогу у односу на фазу информисања где су само примаоци порука.

Јавне расправе представљају један од важнијих облика грађанске партиципације. Оне су, током социјалистичког периода, у Србији биле широко распрострањен начин учествовања, да би деведесетих година прошлог века нагло биле напуштене. Да су и данас јавне расправе реткост у Србији, показује извештај Швајцарске агенције за развој (SDC) за 2007. годину. У шест испитиваних општина у Србији (Чачак, Ариље, Ужице, Пожега, Краљево, Чајетина) у периоду од 2005. до 2007. године био је организован изузетно мали број форума и јавних расправа. Тако је током 2005. и 2006. године, у Пожеги била организована само по једна јавна расправа, у Чајетини и Краљеву по три, у Ариљу током 2005. године било је спроведено 8, а наредне године 7 јавних расправа. Највише расправа одржано је у Ужицу, по 48 у обе године.⁶⁰⁷ Више је разлога зашто је та слика таква. Често локалне самоуправе истакну обавештење само на огласној табли и тако онемогућавају ширу популацију да се информише о јавној расправи. Оне се ограничују најчешће једном годишње, бира се временски период одржавања који онемогућава већи број људи да им присуствује, бирају се неадекватне просторије у којима може да стане мањи број људи, а често нису ни тематски одређене и систематизоване па се претварају у политичке сукобе. На пољу унапређења јавних расправа могуће је урадити доста. На пример, у Закону о локалној самоуправи би се могла увести обавеза локалних самоуправа да организују најмање једну јавну расправу о значајним стратешким питањима развоја општине (усвајање буџета, доношење завршног рачуна, усвајања планова развоја, извештаја о раду

⁶⁰⁶ Непосредно учешће грађана у јавном животу на локалном нивоу (приручник), исто, стр. 20

⁶⁰⁷ Јелисавета Вукелић, исто, стр. 302

општинске управе и јавно-комуналних предузећа, итд). Поред тога, улогу у организовању јавних расправа могле би да преузму и организације цивилног друштва, као и да се јачају и организациони капацитети, вештине и знања људи у процесу вођења и учествовања јавних расправа. Оне морају да буду организоване тако да воде неким опипљивим, практичним и јасним резултатима тако да грађани имају свест о њиховом значају. Такође, морају се пронаћи механизми обавештавања и позивања грађана (путем писма, телевизије, радија, електронске поште, итд).

Као други облик консултовања може се одредити консултовање путем интернета и коришћења интерактивних веб-сајтова. Према истраживању Богољуба Милосављевића из 2006.године, 27% општина нису имале своје интернет сајтове, а оне које их поседују користе их најчешће за једносмерно информисање, али не и за консултовање. Свега 14% грађана је користило интернет да се информише о раду и дешавањима у општини.⁶⁰⁸ Данас је ситуација нешто боља (скоро све општине имају веб сајтове и повећан је проценат грађана који имају рачунаре) али је и даље далеко од европског просека због технолошке неразвијености наше земље, сиромаштва великог броја људи и недовољне информатичке писмености, као и неразвијене е-културе. Коришћење интернета може да помогне у консултовању са грађанима и за то се користе различите методе (online гласање о различитим питањима, online упитници, веб дискусије, итд).

Предлагање представља још виши облик грађанске партиципације у којима су најважнији механизми за остваривање због грађана и петиције. Збор као облик грађанске партиципације, према Закону о локалној самоуправи, сазива се за ужи део територије општине (града) на којима грађани расправљају или предлажу одређене промене, али не одлучују о њима.

Према истраживању Зденке Миливојевић из 2006. године, две трећине испитаника (65,4%) је изјавило да сматра да се у њиховим општинама не организују зборови или о томе нису обавештени. Већина људи (51%) који знају за постојање збора на њима никада не учествује јер сматра да се на њима не може ништа променити, за то нема времена или није упозната са избором тема. У

⁶⁰⁸ Богољуб Милосављевић, исто, стр. 78

периоду од 2000-2004. године свега 17% грађана је присуствовало на зборовима у својим локалним заједницама.⁶⁰⁹ Да је реч о врло скромном броју, говори и поређење ових налаза са резултатима истраживања спроведеног у Енглеској. Према подацима Home Office Citizenship Survey-а за 2003. годину, у периоду од 12 месеци који су претходили истраживању, 20% становништва Енглеске је присуствовало зборовима на локалном нивоу (Home Office Citizenship Survey, 2004).⁶¹⁰ Према Цесидовом истраживању спроведеном за период од 2002-2010. године највећи број организованих зборова грађана био је у две општине са југа Србије: Алексинцу (219) и Ражњу (207). Већи проценат организованих зборова забележен је још у Мионици и Смедереву. У ове четири локалне самоуправе, одржано је више од 80% свих зборова који су током претходних 9 година уопште и организовани у Србији. Индикативно је да су зборови са којих је упућен неки захтев органу или служби локалне самоуправе, били организовани у 35 јединица локалне самоуправе, од укупно 150 општина и 23 града.⁶¹¹ Највећи број захтева, према Цесиду, били су политички захтеви (2/5) и односили су се на избор чланова Савета месних заједница, затим захтеви за увођење самодоприноса у поједине месне заједнице, поправку путева и различите комуналне проблеме. Обзиром на природу захтева, највише их је било упућено скупштинама општина или градова (115), општинском (градском) већу (110), месним заједницама (22), Дирекцијама за урбанизам и изградњу и Одељењима за општу управу и имовинске послове (по 10). Од свих захтева само је 10 одбијено (4%), док су остали сви прихваћени. Очигледно је да је збор грађана мало заступљен у јединицама локалне самоуправе, а највише се организује у мањим срединама где је интерперсонална комуникација између грађана бржа и једноставнија. Једна од мањкавости општинских статута јесте у томе што у већини од њих није ближе конкретизован предмет зборова, питања надлежности зборова, утврђивања кворума, поступак изјашњавања, итд. У том смислу требало би статутарним решењима или одлукама

⁶⁰⁹ Зденка Миливојевић, Цивилно друштво Србије: потиснуто током 1990-их-у потрази за легитимитетом, препознатљивом улогом и признатим утицајем током 2000-их, Београд, АРГУМЕНТ, Центар за развој непрофитног сектора, Београд, 2006, стр. 86 и 204

⁶¹⁰ Јелисавета Вукелић, исто, стр. 304-305

⁶¹¹ Бојан Клачар, Истраживање обима и интензитета непосредног учешћа грађана кроз референдуме, грађанске иницијативе и зборове грађана, у раду: Непосредно учешће грађана у управљању локалном заједницом (Проблеми, изазови и препоруке за унапређење процеса), Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2011. стр. 51

утврдити питања на којима се расправља на зборовима (на пример урбанистички план, јавна задуживања, радови ЈКП на тој територији, итд), предлагаче сазива збора (тела и органи општина, савет месне заједнице, удружења грађана), јаснију одредницу територије за коју се збор сазива (села, засеока, кварта, улице, дела општине). Такође, неопходно је и утврдити који је број грађана потребан за пуноважно одлучивање на збору (на пример: на територији на којој живи више од 1000 грађана тај број би могао да буде 5% бирача, а на територији до 1000 грађана 10% бирача), начин сазивања збора и утврђивања броја који је потребан за кворум, као и утврђивање обавезе стручних општинских служби у формулисању предлога, сазивању и припремању одржавања зборова.

Јавне критике и петиције представљају облик политичких права које грађани (индивидуално или колективно) користе за подношење неформалних предлога за измене неких прописа, за сугерисање у решавању неког конкретног проблема, за упућивање критике и изјављивање жалби на неправилности или противзаконитости власти према њима. Право на петицију је уставом загарантовано право, међутим оно није дефинисано у Закону о локалној самоуправи.

Пракса показује да општински прописи не уређују ово питање детаљније, не утврђују начин комуникације грађана и органа општине у вези са подношењем предлога, петиција и представки, нити рок у ком су исти дужни доставити одговор подносиоцима, као ни начин провере истинитости наведеног.⁶¹² Управо из ових разлога на петиције се гледа као на неко необавезујуће обраћање грађана, а ни сами грађани због тога не покрећу у значајном броју петиције јер се не надају у њихов позитиван исход. Сам процес подношења петиције ствара двоструку обавезу властима: да узму у разматрање петицију и да дају одговор људима који су је поднели. Уколико постоји у петицији и јавна критика власти, она захтева обавезу покретања формалног поступка за њено испитивање.

Из истраживања Богољуба Милосављевића о непосредном учешћу грађана код нас из 2006. године, на питање колико су пута у последње три године

⁶¹² Непосредно учешће грађана у јавном животу на локалном нивоу (приручник), исто, стр. 23

потписали петицију, 35% грађана је изјавило да је то учинило, од чега је половина то урадила само један пут.⁶¹³

Према подацима World Value Survey-а за 1999. годину, на питање да ли су икада у животу потписали петицију 78% Енглеза је одговорило позитивно, 87% Швеђана, 80,7% Американаца, око 55% Аустријанаца, Холанђана и Италијана, у Хрватској око 33% и у Словенији око 30%.⁶¹⁴ Из ових података може се закључити да је подношење петиција и јавних критика далеко мање заступљено код нас у односу на развијене западне земље, да су разлоги за то и непостојање одговарајуће законске регулативе као и неутемељеност административне културе и традиције у том смислу. Као нешто што се може променити на овом пољу јесте увођење обавезе у Закону о локалној самоуправи да општински органи морају да омогуће грађанима несметано подношење петиција, као и да рок за одговор локалних власти не сме да буде дужи од једног месеца. Поред тога, у закону би требало утврдити обавезу локалних самоуправа да испитају јавне критике које подносе грађани против органа локалних власти, спроведу истраге и поднесу резултате те истраге подносиоцима захтева писаним путем. То опет наравно не гарантује да ће се „омасовити“ подношење грађанских петиција али ће се ојачати правни оквири за тако нешто.

Директна партиципација представља право грађана да одлучују о важним политичким питањима. То је облик владавине на коме грађани окупљени на једном месту одлучују о питањима општег интереса и проналажењу решења за „опште добро“ заједнице. Због комплексности савремених држава данас је скоро немогуће организовати скупштине свих грађана. Овакав облик непосредне демократије данас постоји у неколико швајцарских кантона (Glaris, Unterwalden, Appenzell) на којима сви пунолетни грађани бирају кантоналне законе, функционере и посланике савезне државе, као и у појединим америчким градовима и државама.

Референдум и грађанска иницијатива данас представљају најчешћи облик одлучивања, односно спровођења непосредне демократије на локалном нивоу. Они су дуго били јединствене појаве, у великој мери ограничене на Швајцарску и

⁶¹³ Богољуб Милосављевић, исто, стр. 67

⁶¹⁴ Јелисавета Вукелић, исто, стр. 305

неке државе САД-а. Међутим, од пада Берлинског зида, ови инструменти учешћа грађана се шире и добијају на популарности широм света. Од тридесетак земаља које су, по завршетку хладног рата, усвојиле нове уставе, само три и даље немају никаквих елемената референдума или грађанске иницијативе. У пракси, локални референдуми су одржани, у периоду између 1990. и 2003. године у 91 земљи света, од чега је 30 у Европи.⁶¹⁵

Постојећи систем локалне самоуправе у Србији познаје само један облик директног одлучивања на локалном нивоу, а то је општински (градски) референдум који је генерално мало заступљен.

Анализа одржаних референдума у периоду 2002-2010. године показује да се у локалним самоуправама у Србији, током једне године, просеку спроведу скоро 42 референдума. У истом периоду, референдуми су одржани у укупно 53 различите јединице локалне самоуправе. Локалне самоуправе које су предњачиле у броју одржаних референдума су: Смедерево (39), Лучани (37), Сремска Митровица (36) и Шид (33). Скоро 90% свих референдума у овим местима се односио на увођење самодоприноса у одређеним месним заједницама. Будући да већина месних заједница има проблема са комуналним одржавањем и развојем, увођење самодоприноса се јавља као један од могућих изворних прихода путем којих се могу задовољити одређене потребе тих месних заједница.⁶¹⁶ Када су у питању остале теме, према истраживању Цесиде, највише су доминирале промене у територијалној организацији (19) који су најчешће предлагани од стране месних заједница, као и политичке теме (11 одржаних референдума) чији су предлагачи били политичке странке, скупштине општина (града), групе грађана, месне заједнице. Укупно је у овом временском периоду одржано 375 референдума, од којих су 277 иницирале месне заједнице (74%), 84 скупштине јединица локалне самоуправе (22%), а само у 14 преосталих (4%) иницијативе су поднеле групе грађана, политичке странке и председник општине.

Чини се да је потребно извршити промене у оквиру Закона о локалној самоуправи (увести обавезу да се о промени граница јединица локалне самоуправе не може одлучивати без претходно одржаног саветодавног

⁶¹⁵ Walter Kalin, Референдум и грађанска иницијатива, Рижа, Краљево, 2005, стр. 1

⁶¹⁶ Бојан Клачар, исто, стр. 48

референдума свих грађана те територије што је и предвиђено Европском повељом о локалној самоуправи; смањити број бирача који су потребни за подржавање захтева за расписивање референдума са 10% на 5% због величине општина (градова), као и Закона о референдуму и народној иницијативи-продужити рок за прикупљање потписа за захтев о расписивању са референдума са 7 на 20 дана јер тај кратак временски рок погодује само политичким странкама; увести могућност расписивања накнадног референдума јер ће се тако мотивисати грађани да више учествују у управљању; увести обавезу да локалне власти у периоду од 12 месеци не могу да мењају, опозивају или допуњавају одлуку донету на референдуму), као и статутарне промене (прецизирати круг питања о којима се може одлучивати путем референдума-на пример: измене и доношење статута, доношење урбанистичких планова, одлуке о називу општине, о грбу, о називу улица, тргова, итд; прецизирати и одређени круг питања о којима се може одлучивати на једном делу територије).

Према ЗЛС, грађанска иницијатива има исти значај као и законодавна иницијатива на државном нивоу. Њоме грађани предлажу скупштини јединице локалне самоуправе да донесе акт којим ће уредити одређено питање (које није уређено) или да измени статут и други општи акт (тј. да неко питање другачије уреди) или да распише референдум у складу са законом или статутом.⁶¹⁷ Дакле, законом су одређене три области када је грађанска иницијатива у питању, међутим, без неке значајније конкретизације предмета иницијативе, осим у случају именовања општинског статута.

Недостаци формалних услова и правила, којим се у нашем законодавству, регулише питање покретања грађанске иницијативе су бројни. Пре свега, број бирача који морају својим потписима подржати покретање иницијативе је високо постављен (10%) што за градове од 150.000 становника износи читавих 15.000 потписа. Поред тога, проблематичан је и захтев да се почетак прикупљања потписа мора пријавити полицији, што оставља простор за спекулације о контроли полиције над вршењем једног типично политичког права грађана. Поред тога, и рок за прикупљање потписа је изузетно кратак и износи свега 7 дана.

⁶¹⁷ Богољуб Милосављевић, Систем локалне самоуправе у Србији (друго измењено и допуњено издање), Стална конференција градова и општина, Београд, 2009, стр. 98

Поређења ради, у Швајцарској рок износи од 2 до 6 месеци, а у Бугарској од 20 до 40 дана.⁶¹⁸ Услов за покретање грађанске иницијативе према важећем ЗЛС не може бити мањи од 10%. Према истраживању Цесида које су односило на период од 2002. до 2010. године, грађани су активнији у мањим општинама (Мало Црниће, Ћићевац, Пријепоље, Србобран) него у Београду, Новом Саду или Нишу. Тачније у Београду није било грађанских иницијатива, а у Нишу, Крагујевцу и Новом Саду је њихов број и релевантност тема била занемарљива. Највероватнији разлог за изостанак интензивнијег непосредног учешћа грађана у највећим градовима јесте значајна мобилност становништва у њима и немогућност проналаска заједничког интереса који би их покренуо на грађански активизам. Грађанске иницијативе су често подношене у Јагодини (углавном од стране месних заједница), Смедереву (повезане са увођењем самодоприноса) и Неготину (веома разноврсни предлагачи и теме).⁶¹⁹ Теме које доминирају у иницијативама односе се на изградњу и поправку улица, путева и паркинга; увођење самодоприноса, на различите комуналне проблеме (водовод и канализација), организовање локалног превоза, унапређење рада културних установа, итд.

Када су у питању подносиоци захтева, највећи број, више од 60% иницијатива поднете су од стране месних заједница, 30% од стране група грађана, а у осталих 10% иницијативе су долазиле од стране невладиних организација, политичких странака, приватних предузетника, итд. Организације цивилног друштва су, према истраживању, поднеле свега 20 иницијатива за 9 година, дакле нешто више од 2 годишње. Више од 80% иницијатива је усвојено, 9% је одбијено, за 7% Цесид није успео да добије податке, а 2% су биле у процедури. Из ових података може се извести неколико закључака. Активност грађана у мањим заједницама је очекиванија у односу на велике градове јер се грађани много боље познају и друже, сарађују, успостављају комуникацију, лакше организују око решавања проблема, при чему се не баве толико „националним“ политичким и економским темама. Такође, значајан фактор јесте организовање грађана у месним заједницама. Кад је у питању избор тема, јасно су изражене локалне теме које су усмерене на решавање свакодневних проблема грађана, али и један

⁶¹⁸ Јелисавета Вукелић, исто, стр. 309

⁶¹⁹ Бојан Клачар, исто, стр. 42

недостатак када су у питању теме са социјалним и хуманитарним значајем. Мали број иницијатива поднетих од стране организација цивилног друштва могао би се оправдати са њиховом усмереношћу ка аплицирању према пројектима који имају значајније изворе финансирања. Што се тиче иницијатива које су одбијене, као најважнији разлози за то могли би се убројати недовољно познавање законске регулативе и несагласност иницијатива са истим, недостаци у иницијативама (недовољан број потписа), итд.

Обзиром на постојеће стање, могуће је реализовати одређене промене правног оквира. Тако би се могле извршити промене Закона о локалној самоуправи у погледу да се после одбијања иницијативе од стране скупштине јединице локалне самоуправе уведе обавеза расписивања референдума ради изјашњавања грађана о том питању јер ће се на тај начин дати већи правни значај иницијативи. Поред тога, требало би смањити број од 10% грађана који су потребни за покретање иницијативе на најмање 5% јер се чини да је то велики проблем за веће локалне самоуправе. Кроз измене Закона о референдуму и народној иницијативи требало би предвидети обавезу да се почетак намере потписа пријављује скупштини општине (града) јер је то значајни демократски процес и корак напред, а такође и да се продужи рок за прикупљање потписа са 7 на 30 дана, како би различите организације имале довољно времена да их прикупе. У статутима градова (општина) као једно од решења би се могло прецизније одредити које теме могу да буду део иницијатива, почевши од практичних искустава код нас, као и да се пре прикупљања потписа мора извршити провера формално-правне ваљаности предлога како се не би дешавало да иницијативе буду одбачене и губило се време на њихове допуне и исправке.

7.4 Закључна разматрања

Стратешко планирање, јавно-приватна партнерства и непосредна партиципација грађана су три изузетно важна сегмента за успешно и ефикасно пружање јавних услуга, а самим и адекватно функционисање система локалне самоуправе.

Као први аспект промена када је у питању стратешко планирање и управљање у локалним самоуправама јесте едукација запослених у овој области. За тако нешто потребан је дужи временски период и ангажовање одговарајућих стручњака из консултанских кућа и агенција који ће изводити обуке. Други аспект јесте повезивање стратешких докумената са буџетским политикама у локалним самоуправама како би они могли да имају финансијску основу да се реализују. То је, чини се један од најтежих задатака али према томе би требало и креирати и спроводити стратегије како не би остале мртво слово на папиру. Поред тога, један од важних фактора за њихову примену јесте и постојање одговарајућих урбанистичких планова, који опет, нажалост, не постоје у већини локалних самоуправа и на чијој реализацији мора да се ради како се не би нешто радило без икаквог плана, а касније могло да изазове одређене инфраструктурне проблеме. Усклађеност локалних стратешких планова требало би такође да постоји поготово између суседских општина и градова јер су њихови проблеми веома често повезани и захтевају ангажман већег броја субјеката из више локалних заједница. Поред тога, стратешки документи морају да садрже одређене механизме повезаности са стратегијама донетим на нивоу државе јер је често потребно ангажовање одређених министарстава како би се пројекти реализовали. Оперативни планови треба да садрже јасне надлежности појединих органа и институција у спровођењу програма да се не би преклапале и да би се брже и лакше спроводили у пракси. Неопходно је направити усаглашеност између приоритета на националном и локалном нивоу јер је немогуће одједном све планове и пројекте реализовати, као и увођење процеса мерења извођења стратешких докумената. Важно је установити колико се ефикасно, ефективно и продуктивно спроводе планови, да ли се поштују одређени временски рокови, има ли кашњења, итд. Уколико се установе недостаци у процесу спровођења они ће се кроз процес мерења извођења лакше отклонити. Потребно је спроводити мониторинг, а такође и евалуацију програма. За тако нешто неопходна је сарадња институција на свим нивоима власти, међусобна координација и сарадња свих радних група и тела и константни ангажман свих лица укључених у спровођење стратегија.

Када су у питању јавно-приватна партнерства, са доношењем закона крајем 2011. године направљен је правни оквир да овај модел заживи и код нас. Иако су предуслови постојали и са Закон о концесијама из 2003. године, тек је сада направљена таква регулагива која омогућава лакше остваривање разноврсних јавно-приватних аранжмана. Могућности за улагања су велике, почевши од изградње саобраћајних путева, културних и спортских објеката, мини хидроцентрала, фабрика за прераду отпадних вода, итд. Колико ће то заживети у пракси зависи од способности локалних самоуправа и централних власти да пронађу квалитетне и поштене партнере, који су спремни да улажу за развој и унапређење локалних заједница у земљи.

Што се тиче непосредног учешћа грађана на локалном нивоу оно је на веома ниском нивоу. Узроци тога леже у важећим законима који се односе на ову област, политичкој култури код нас која не заговара у довољној мери партиципацију грађана, недовољном степену знања грађана о њиховим правима, слободама и дужностима, недовољном нивоу знања о надлежностима различитих нивоа власти, високом незадовољству грађана због лошег материјалног статуса, недостатку одговарајућих информација. Поред тога, један од узрока јесте и неразвијена традиција и пракса код нас у погледу непосредне партиципације грађана у односу на друге земље. Једна од важних узрока ниске партиципације грађана јесте становиште већине грађана да они немају утицај у процесу доношења одлука (преко 95%) већ да кључну улогу имају политичари у процесу креирања и спровођења локалних јавних политика. Због тога је важно спровести наведене измене у постојећим законима, донети и применити стратегију за ову област, као и кроз промене статута општина (градова) омогућити грађанима са правне стране да могу да одлучују и лакше доносе одлуке у својим локалним самоуправама. Све постојеће анализе грађанске партиципације указују да је она највећим делом присутна само формално, далеко више на нормативном него на практичном плану. Због тога се мора радити на свим нивоима непосредне партиципације, почевши од информисања (јер је већина грађана слабо информисана, а одређени број не зна ни да постоје директни облици партиципације), па преко консултовања (кроз организовање честих јавних расправа) и предлагања (подстицања грађана на петиције, јавне критике и зборове

кроз различите механизме) да би се дошло до квалитетнијег и већег учешћа у процесу одлучивања.

8. Пружање јавних услуга у локалним самоуправама у Србији (стање и реформе)

Услужни сектор у савременим светским процесима добија све већи значај у стварању друштвеног производа и националног дохотка, као и у запошљавању становништва, што се пре свега односи на приватни сектор.

Услугне активности се дефинишу као односи између произвођача и корисника услуга, док се услуге дефинишу као промене у стању личности или стања ствари. Несумњив је значај услуга у решавању проблема незапослености, који посебно може бити од пресудне важности у периоду транзиције националних економија. Наиме, услужни сектор омогућава лакше превазилажење рецесије и стимулисање привредног раста јер су услужне политике погодне за мале и средње компаније. Услужна инфраструктура представља један од најзначајнијих предуслова развоја, како услужне, тако и целокупне економије.⁶²⁰

Како услуге и услужни сектори добијају на значају у приватном сектору, тако и све више добијају на значају и у јавној сфери, а нарочито у погледу побољшања квалитета, смањења њихових цена, брзине, ефикасности и ефективности у њиховом пружању. То се односи на све нивое власти, почевши од највишег (централног) па преко средњих (региона, провинција, департмана) и коначно до најнижег нивоа (локалних самоуправа). Као што је већ напоменуто, јавне (локалне) услуге проистичу из надлежности које имају локалне самоуправе. Суштински, већина развијених земаља има сличне надлежности на локланом нивоу, а разлике су приметне у томе да ли се оне реализују на једном, два или три нивоа локалне самоуправе (једностепена, двостепена, тростепена). Наравно, важан фактор остваривања истих јесте и степен одговорности и подељености послова са вишим нивоима организације власти. Из тих надлежности развијају се

⁶²⁰ Драган Батаљевић, Области јавних услуга и усаглашеност нашег законодавства са законодавством Европске уније, у раду: XXI век-век услуга и услужног права, уредник Миодраг Мићовић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу (Институт за правне и друштвене науке), Крагујевац, 2011, стр. 540

секторске јавне политике и јавне услуге које постоје на свим нивоима власти, а не само на локалном. Јавне услуге на локалном нивоу представљају јасну процену рада одређене локалне самоуправе у практичном смислу јер се рефлектују према корисницима услуга, тј. грађанима. Због тога оне имају изузетно велики значај јер је суштинска мисија модерне локалне власти не само у спровођењу прописа и закона већ у пружању квалитетнијих јавних услуга на локалном нивоу.

Локални услуге се разликују у погледу тога која се средства користе за остваривање па се због тога често користи израз „тврде“ услуге у области комуналних послова, урбанизма, спортских објеката и архитектуре (користе се значајна техничка и технолошка средства и уређаји, тешка механизација за њихово остваривање, уз бројне људске капацитете и ресурсе). Са друге стране, у „меке услуге“ убрајају се оне локалне услуге које захтевају у одређеној мери утицај машина, уређаја, справа и механизације и за њихово остваривање претежно али и квалификован и способан људски фактор који треба да их пружи и оствари. То се пре свега односи на изградњу, одржавање или реконструкцију објеката у области здравствене и социјалне заштите, у области предшколског и основног образовања и у културној и економској сфери, али и на достизање високог степена у квалитету пружања услуга од стране ових институција.

8.1 Комунални послови

Комунална делатност је скуп разнородних производних и услужних активности које имају егзистенцијални значај за живот и рад људи у свим насељима. Због тога их комуна (у смислу појма основне политичке заједнице свих грађана-који у нашем случају обухвата: месне заједнице, сеоска и градска насеља, општине и градове) организује или ставља под посебан режим јавног надзора. Структура, садржај и обим комуналне делатности варира са величином насеља и нивоом локалног, регионалног и националног економског и социјалног развоја. Због тога се у зависности од величине насеља формирају специјализована и

комбинована комунална предузећа која организују више активности или, чак, непрофитне службе у саставу локалне испоставе јавне управе.⁶²¹

Правни оквир за остваривање комуналних делатности одређен је Законом о комуналним делатностима (2011).⁶²² Према Закону, то су делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем. Комуналне делатности су: снабдевање водом за пиће; пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода; производња и дистрибуција топлотне енергије; управљање комуналним отпадом; градски и приградски превоз путника; управљање гробљима и погребне услуге; управљање јавним паркиралиштима; обезбеђивање јавног осветљења; управљање пијацама; одржавање улица и путева; одржавање чистоће на површинама јавне намене; одржавање јавних зелених површина; диминичарске услуге; делатност зоохигијене.⁶²³ Услуге се остварују, најчешће, преко јавно-комуналних предузећа. Комуналне делатности одликује одређени број специфичности, као што су: велика инвестициона улагања; дуг временски период за изградњу и константна улагања у објекте и инсталације; јавни значај; неравномерна тражња у времену и простору; висок степен агрегираности инсталација; чест монополски положај на локалним тржиштима; неопходност постојања високог нивоа међусобне координације и усклађености у функционисању и развоју; специфичне карактеристике у погледу одређивања и формирања цена комуналних услуга, обрачуна и наплата потрошње производа и услуга.

Обављање ових дјелатности је од виталног интереса за њихове кориснике. Ове дјелатности се обављају у увјетима имперфектног стања (непостојање тржишне утакмице, више понуђача, јавноправне власти надлежних државних или локалних тијела, итд), отуда латентне (пригушене) опасности за злоупотребом монополистичког положаја, кад он и уколико постоји (а то је редовита појава).

⁶²¹ Софија Ацић, Комерцијализација, приватизација и политика модернизације предузећа у комуналној делатности, у раду: Власничка трансформација предузећа и банака: Југословенска и међународна искуства и перспективе, Научно друштво економиста Југославије, Београд, 2000, стр. 266

⁶²² Закон о комуналним делатностима, „Сл. гласник РС“, бр. 88/11

⁶²³ Закон о комуналним делатностима „Сл. гласник РС“, бр. 88/11, члан. 2

Честе симбиозе (остваривања заједништва) с носитељима политичке власти и креатора правног оквира за обављање ове дјелатности (ово посебно долази до изражаја на локалној разини). Због ове симбиозе често може доћи у питање и заштита грађана од наметања неприхватљивих обавеза и терета у свим пословима из подручја локалног односно регионалног дјелокруга.⁶²⁴

8.1.1. Комуналне услуге у европским земљама

У свим земљама у Европи је дошло до реформи јавно-комуналних предузећа, а садржај тих промена, степен, домет, инструменти који су коришћени и искуства јако варирају. Основни смисао ових промена је усмерен у правцу повећања ефикасности ЈКП, побољшања квалитета услуга, обнове и развоја локалне инфраструктуре, усвајање стандарда квалитета и примене регулативе ЕУ, као и боље коришћење средстава фондова ЕУ и других финансијских извора.⁶²⁵ При томе, бележе се различита искуства у старим и новим чланицама Европске уније, како у погледу трансформације јавно-комуналних предузећа (промена у правној форми, структури власништва), тако и у погледу пружања различитих врста комуналних услуга.

Високо развијене европске земље карактерише сигурност имовинског статуса, развијено и институционално заштићено тржиште, као и компаније окренуте као комуналним услугама којима се на квалитетан начин задовољавају потребе потрошача. Модели се разликују, али њихову заједничку оријентацију карактерише: смањење буџетских дефицита, прилагођавање стандардима, побољшање ефикасности, подстицај конкурентности, дерегулација државног уплива.⁶²⁶ Основни правци реформи у „старим чланицама“ ЕУ били су усмерени ка томе да ли треба извршити промене у правној форми и структури власништва ЈКП или не, и у којој мери.

⁶²⁴ Срећко Јелинић, Звонимир Јелинић, Комуналне услуге, у раду: XXI век-век услуга и услужног права, уредник Миодраг Мићовић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу (Институт за правне и друштвене науке), Крагујевац, 2011, стр. 408

⁶²⁵ Снежана Ђорђевић, Власти у акцији-свет јавних услуга, Факултет политичких наука, Београд, 2008, стр. 252

⁶²⁶ „Трансформација јавних-комуналних предузећа у Републици Србији-ка ефикаснијем пословању ЈКП и развоју комуналне инфраструктуре“, Радна група за трансформацију јавних-комуналних предузећа, СКГО, 2007, стр. 31

Модел који искључује промене правне форме и структуре власништва ЈКП усмерен је пре свега на организационе реформске процесе, прерасподелу средстава и радне снаге са циљем да се побошља ефикасност у пружању услуга. Свако предузеће је одговорно за своје пословање, са нагласком на перформансе успешности пословања које добијају мерљиве карактеристике. Поред тога, у оној мери у којој свака држава то дозвољава и колико слободу имају, јавна предузећа утичу на цене услуга и одређивање броја запослених али се не ограничава промена у укупној вредности имовине.

Промене у структури власништва и правној форми ЈКП обухватају три подгрупе: делимичне промене у правном облику и структури власништва, промене у правној форми и структури власништва ЈКП, промене у правној форми ЈКП. Делимичне промене испољавају се у погледу раздвајања основне делатности предузећа од осталих делатности која не мења своју правну форму и структуру власништва. Остале активности могу да промене своју форму на различите начине (приватизацијом до 100%, формирањем нове компаније у форми акционарског друштва са јавним капиталом која је способна да сама опстане на тржишту, формирањем „joint venture“ компаније која подразумева учешће и приватног и јавног капитала са различитим оснивачким улозима).

Промене у правној форми и структури власништва подразумевају трансформацију ЈКП у акционарско друштво (АД) са различитим модалитетима. Према једном модалитету, акције предузећа се не би продавале већ би се дистрибуирале без накнаде запосленима (30%) и локалној самоуправи (70%). Други модалитет подразумева да након трансформације ЈКП у АД, 30% акција би се продало стратешком партнеру, 40% акција би остале у власништву локалне самоуправе, а 30% акција се расподељује грађанима и запосленима. Трећи модалитет односи се на формирање новог заједничког предузећа са приватним сектором у који се уноси имовина бившег ЈКП од стране локалне самоуправе и имовина стратешког партнера (51:49 или 49:51, у зависности од одлуке државе).

Промене у правној форми ЈКП (као модел) резултира из регионалног умрежавања у коме неколико ЈКП из исте делатности формира неку врсту „joint venture“ компаније (углавном АД). Промене у власништву (јавно власништво над средствима) нису присутне, осим што се имовина са државног нивоа преноси на

ниво локалних самоуправа као активност која претходи трансформацији. У овом под-моделу који по својој суштини представља функционалну регионализацију и тамо где је истовремено примењивањи „benchmarking“, реформа система тарифирања услуга, побољшање наплате и смањење трошкова, резултати нису изостали. Као резултат регионализације и укрупњавања, овај вид трансформације који не утиче на својинске односе али има утицај на економичност преко свог обима пословања се показао као погоднији за приступ страним изворима финансирања за модернизацију и развој.⁶²⁷ Овај модел користи све модалитете који постоје у јавно-приватном партнерству.

Што се тиче „нових“ чланица ЕУ, након извршене трансформације друштвеног, политичког и економског система, дошло је и на ред питање реорганизације јавно-комуналних предузећа и постављање на тржишне темеље. Циљ је био да смање буџетске издатке и оспособе предузећа да самостално послују на тржишту и сама се издржавају, што свакако није било могуће без страних улагања и спровођења процеса приватизације. Међутим, управо су се на том пољу испољиле одређене слабости (трансформација природних у приватне монополе, корупција, сукоб интереса и незаинтересованост за даље промене, занемарен друштвени аспект), што је проузроковано недостатком транспарентности у тржишном привређивању, недостатком правне регулативе, недовољно прецизираним условима инвестирања, као и непостојањем одговарајуће регулативе конкурентности тендерских услова и процедура.

Искуство показује да је код бивших социјалистичких земаља „Нове Европе“, постојала политичка потреба и жеља за трансформацијом и модернизацијом комуналног сектора али да није било потребно слепо копирати западни модел приватизације комуналних услуга јер су се друштвене и економске околности битно разликовале. Жеља за достизањем нивоа развијености тадашњих земаља ЕУ је свакако позитивна али у питању је сложен процес за чије остваривање су потребне припреме и одређено време за осмишљену транзицију и планирану постепену примену.⁶²⁸

⁶²⁷ Трансформација јавних-комуналних предузећа у Републици Србији-ка ефикаснијем пословању ЈКП и развоју комуналне инфраструктуре, Радна група за трансформацију јавних-комуналних предузећа, СКГО, 2007. стр. 34

⁶²⁸ Исто, стр. 30

Различита су искуства ових земаља у погледу својине на средствима која користе ЈКП, правној структури ЈКП, обиму делатности, регионализацији и међуопштинској сарадњи, утврђивању цена, финансирању капиталних инвестиција, подстицању учешћа приватног сектора.

У неким земљама је држава пренела својину над јавним комуналним предузећима на локалне самоуправе (нпр. пољски и словачки сектори водопривреде). У Словачкој је сектор водопривреде који је државно власништво, децентрализован на регионални ниво, односно на локалне самоуправе у одређеним регионима, а локалне самоуправе имају удео у власништву на основу броја становника на својој територији. У Румунији се ова имовина помиње и као „јавно добро“. У неким случајевима, као у Мађарској, посебна предузећа чији је власник локална самоуправа установљена су као ти носиоци те неутуђиве имовине.⁶²⁹

У погледу правне структуре такође постоје разноврсна искуства у већем броју бивших социјалистичких република. У Румунији је Влада дала налог да све „regia autonoma“ у сектору водопривреде, што је румунски еквивалент за ЈКП, буду трансформисана у акционарска друштва. У сектору водопривреде у Чешкој приватне фирме су стицале акције или путем аукција или путем куповине на берзи. У региону су друштва са ограниченом одговорношћу распрострањенија него акционарска друштва. Однос у Мађарској је отприлике 75:25, а у Словачкој 57:43, у корист друштава са ограниченом одговорношћу. По правилу локалне самоуправе су задржале 100% власништво у предузећима одмах након трансформације у статус компаније основане по Закону о привредним друштвима.⁶³⁰ Што се тиче обима делатности, не постоје нека стандардна искуства већ свака земља има своје специфичности. Тако је, на пример, у Пољској, Влада затражила од свих локалних самоуправа да своја јавно-комунална предузећа трансформишу и организују на такав начин да се у оквиру истих формирају ентитети који ће обављати само једну врсту послова и имати једну

⁶²⁹ Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог), СКГО, 2011, стр. 16-17

⁶³⁰ Посебна група за израду предлога Стратегије за реструктурирање и приватизацију јавних предузећа (EBRD, EU-MISP, KFW, USAID-MEGA, Светска банка/LGID), Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Србији, СКГО, Београд, 2009, стр. 17

сврху и да се ослободе једни од других. Слична искуства су забележена и у Хрватској, где су поједине локалне самоуправе основале своје холдинг компаније за пружање комуналних услуга у којој су јасно раздвојени сви рачуноводствени сектори у оквиру сваке пословне јединице. Различита су и искуства у погледу међуопштинске сарадње и регионализације између комуналних предузећа.

Први, пионирски пример регионализације у Албанији је удруживање Берат и Куцова ВИК предузећа, што је завршено 2008. године, седам година раније него што је првобитно планирано. Донација Немачке владе од 6 милиона евра била је подстицај за ово удруживање и биће искоришћена за реконструкцију инфраструктуре за водоснабдевање.⁶³¹

У Бугарској постоји 51 предузеће за снабдевање водом, од којих већина опслужује четири до шест општина, са бројем становника од неколико стотина хиљада људи. У Словачкој, државна предузећа за снабдевање водом била су подељена на седам регионалних предузећа за снабдевање водом, при чему су општине добиле удео у власништву на основу броја становника. Средства ЕУ су добијана само под условом да се предузећа регионализују. У Румунији, Влада је одредила оснивање једне депоније по округу (иако географски разлози могу утицати и на другачија решења). Изградња депонија је подржана из Кохезионог фонда ЕУ, али је приватни сектор одговоран за наплату и техничко и операционо функционисање пројекта.⁶³²

Када је у питању утврђивање цена комуналних услуга свака земља има одређене карактеристике. Тако су цене воде у Будимпешти биле 175% веће 1998. године у односу на 1994. годину. Основан је посебан фонд за она домаћинства која нису могла да плаћају рачуне за комуналије. Цене су почеле да одсликавају и оперативне и трошкове пословања. У Пољској (град Лођ), различите цене се примењују за различите групе потрошача. Цене се у принципу састоје од: цене по

⁶³¹ Група аутора (Ellen Baltzar, Christelle Капоен, Andras Kis, Душан Шевић, Venelina Varbova, Ruslan Zhechkov), Програм приоритетних инвестиција у области животне средине у југоисточној Европи, Стратегије за реформу (Приручник за комунална предузећа у сектору вода у Југоисточној Европи), Регионални центар за животну средину, Сентандреја, Мађарска, 2009, стр. 15

⁶³² Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог), СКГО, 2011, стр. 23-24

метру кубном воде, базирани на водомеру или паушалне суме базирани на просеку потрошње; цене прикључка плус ПДВ.⁶³³

У области капиталних инвестиција комуналних услуга у свим новим чланицама ЕУ испољавају се слични проблеми: недостатак новца обзиром на број захтева. Да би донекле ублажила ове проблеме, Бугарска је основала Фонд за органе локалне самоуправе који је финансијски донирала њихова влада и који је та средства искористио да кредитира општинска комунална предузећа.

У контексту учешћа приватног сектора постоје разноврсна искуства у погледу управљања отпадом, у области даљинског грејања и сектора вода. Учешће приватног сектора у даљинском грејању у земљама у региону било је незнатно, највидљивије у Македонији, Чешкој Републици, Пољској и Литванији, као и у граду Плоешти, у Румунији, али због несигурности у вези тарифа, потреба за знатним улагањима у санацију, као и због промена цена горива, није дошло до значајнијег раста у учешћу приватног сектора последњих година у региону. У сектору вода главни циљеви страних инвеститора били су највећи градови. Бугарска има само једну концесију у сектору вода - у Софији; у Румунији, Букурешт и још два већа града имају концесије. У Мађарској такође, инвеститор је био заинтересован за Будимпешту и неколико већих градова, као што је Сегедин. Позитивна искуства у погледу учешћа приватног сектора у управљању отпадом су највише изражена на примеру Чешке и Словачке (општине су саградиле заједничку депонију без учешћа централног буџета и у складу са директивама ЕУ).⁶³⁴ Различита европска искуства у области комуналних делатности требало би да послуже као примери на који начин се може и ова област боље регулисати и код нас на локалном нивоу, почевши од правне регулативе па до техничких параметара који треба да утичу на побољшање пословања локално-комуналних предузећа.

⁶³³ „Трансформација јавних-комуналних предузећа у Републици Србији-ка ефикаснијем пословању ЈКП и развоју комуналне инфраструктуре“, Радна група за трансформацију јавних-комуналних предузећа, СКГО, 2007. стр. 44-46

⁶³⁴ Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог), СКГО, 2011, стр. 51-52

8.1.2 Комуналне услуге код нас (стање и могућности развоја)

Као што је већ напоменуто, правни оквир за пружање комуналних услуга остварује се на основу Закона о комуналним делатностима, при чему је у закону јасно назначено да јединице локалне самоуправе треба да обезбеде материјалне, техничке и све друге услове за изградњу, функционисање и одржавање комуналних система, за техничко и технолошко јединство система и обезбеђивање услова за обављање комуналних делатности.

Комуналну делатност, зависно од природе комуналне делатности и конкретних услова и потреба у јединици локалне самоуправе, може да обавља у складу са законом: 1) јавно комунално предузеће; 2) орган управе јединице локалне самоуправе; 3) привредно друштво и предузетник; 4) сеоска месна заједница, којој се у складу са одлуком јединице локалне самоуправе, а на основу закона, могу поверити, уз обезбеђивање за то потребних средстава, комунални послови који служе потребама становника те месне заједнице; 5) традиционална верска заједница, која у складу са одлуком јединице локалне самоуправе, а на основу закона, може обављати послове уређивања и одржавања гробаља; 6) друга лица, у складу са законом.⁶³⁵ У систему обављања комуналних делатности, јавна комунална предузећа представљају један од облика организовања обављања тих делатности, с обзиром на то поједине комуналне делатности могу обављати и други облици предузећа и предузетници под условима и на начин прописан законом. То значи да оснивање јавних комуналних предузећа није прописано као обавеза нити су јавна предузећа једини облик организовања обављања комуналних делатности, већ је њихово оснивање прописано као обавеза само за обављање одређене врсте комуналних делатности, а за обављање осталих комуналних делатности дата је могућност избора јединицама локалне самоуправе или да оснују јавна предузећа или да обављање тих делатности повере другом облику предузећа или предузетнику.⁶³⁶

⁶³⁵ Закон о комуналним делатностима „Сл. гласник РС“, бр. 88/11, члан 5

⁶³⁶ Ђорђе Павловић, Надежда Петровић-Житко, Јавна и комунална предузећа у Србији, Институт за економику и финансије, Београд, 2008, стр. 69

Према Закону о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса (2005),⁶³⁷ јавно предузеће за обављање комуналне делатности или делатности од значаја за рад органа јединице локалне самоуправе може да оснује јединица локалне самоуправе, актом који доноси скупштина јединице локалне самоуправе.⁶³⁸ Код нас се пружање комуналних услуга најчешће и врши преко јавно-комуналних предузећа.

На основу података Министарства финансија (АПР), постоји око 310 јавних комуналних предузећа чији су оснивачи јединице локалне самоуправе у Србији. Преко 100 су мешовита предузећа, пружају више од једне комуналне услуге. Обично су лоцирана у мањим општинама, као и у секторима који се могу сматрати повезаним, нпр. одношење чврстог отпада и чишћење улица. У већим локалним самоуправама постоје специјализована ЈКП: водовод и канализација (50); сакупљање чврстог отпада (60); даљинско грејање (35); пијаце (8) и друга која се баве одржавањем гробалја и чишћењем улица. У комуналној делатности је запослено око 53.000 људи што чини 2,5% од укупног броја запослених у земљи (извор Министарство финансија РС). Просечно комунално предузеће има 176 запослених, иако нека београдска комунална предузећа имају и преко 2.000 запослених.⁶³⁹ Када је у питању приход ЈКП, он је током 2007. године износио око 100 милијарди динара (око 2% БДП Србије) у чији су укупан износ ушли приходи од наплате комуналних услуга, као и од буџетске субвенције оснивача, а укупна вредност имовине ЈКП током 2011. године процењена је на око 173 милијарди динара.

Према Анкети о потрошњи домаћинстава из 2011. године коју је урадио Републички завод за статистику, утврђено је да 15,6% свих прихода грађани Србије троше на становање, воду, електричну енергију, гас и остала горива, а 4,3% на услуге транспорта.⁶⁴⁰

Што се тиче финансирања комуналних услуга, одржавање и чишћење улица и паркова се највише финансира из буџета, а поједине се финансирају од

⁶³⁷ Закон о комуналним делатностима, „Сл. гласник РС“ бр. 108/05

⁶³⁸ Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса „Сл.гласник РС“, бр. 108/05, члан 4

⁶³⁹ Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог), СКГО, 2011, стр. 11

⁶⁴⁰ Републички завод за статистику, Анкета о потрошњи домаћинстава, http://webrzs.stat.gov.rs/Website/repository/documents/00/00/63/66/LP11_091_srb.pdf

наплате од стране потрошача (снадбевање водом, одвођење и пречишћавање отпадних вода, управљање чврстим отпадом, даљинско грејање), док се јавни превоз финансира углавном из наплате од продатих карата и из општинских (градских) буџета. Послови који се односе на одржавање гробаља, зелене пијаце и паркирање финансирају се од наплате корисника услуга тих објеката.

Постоји неколико значајних проблема са којима се суочавају комунална предузећа: доминантан утицај политичких партија на запошљавање руководећег кадра, негативни годишњи финансијски биланси, недовољна финансијска средства за улагање у капиталне инвестиције, неразвијен систем финансијског управљања, социјални карактер цена комуналних услуга, неефикасност у пружању услуга.

Између општина и градова и јавних комуналних предузећа постоји дубока, значајна и недељива веза. Општине су оснивачи јавно-комуналних предузећа. И општине и јавно-комунална предузећа основ за своје постојање црпе из Устава Републике Србије.⁶⁴¹ Законом о јавној својини и Законом о комуналној делатности решени су својински односи између општина и ЈКП тако што су општине (градови) постали и оснивачи и власници истих (објеката и уређаја у јавној својини) али обзиром да се закони од скора примењују то је довело до системског вишегодишњег недовољног инвестирања у основна средства ЈКП. Свакако да је ово стање изазвало неадекватно пружање услуга и веће трошкове одржавања, али и неефикасно обављање делатности.

Управљачка структура ЈКП се често поставља из политичких разлога и мења се кад се мења власт у општини. Политизација управљања као последицу има одсуство самосталности ЈКП у вођењу пословне политике и честе промене директора после локалних избора, без обзира на остварене пословне резултате.⁶⁴² Слична ситуација је и у погледу запошљавања страначких кадрова чији је број за последњих 10-так година прилично нарастао и за чије се плате издвајају значајна

⁶⁴¹ „Трансформација јавних-комуналних предузећа у Републици Србији-ка ефикаснијем пословању ЈКП и развоју комуналне инфраструктуре“, Радна група за трансформацију јавних-комуналних предузећа, СКГО, 2007. стр. 24

⁶⁴² Посебна група за израду за израду предлога Стратегије за реструктурирање и приватизацију јавних предузећа (EBRD, EU-MISP, KFW, USAID-MEGA, Светска банка/LGID), Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Србији, СКГО, Београд, 2009, стр. 11

финансијска средства која би могла да се уложе у инвестиције и одржавање комуналне инфраструктуре.

За ЈКП чији приходи зависе од наплате услуга, цене су, по правилу, сувише ниске да би се из њих могао одржавати систем и финансирати нове инвестиције. Поред тога, ниска стопа наплате значајно доприноси финансијским проблемима. Одсуство дугорочног финансијског планирања, чија је последица да се сваке године различите комуналне службе међусобно такмиче да добију средства за инвестиције из буџета оснивача, резултира немогућношћу реализације инфраструктурних пројеката који захтевају значајне материјалне издатке и дугорочно планирање.⁶⁴³ Само аспект управљања комуналним предузећима претерани нагласак ставља на техничке перформансе, без значајног осврта на финансијске индикаторе (ефикаснија наплата услуга, база података потрошача). Поред тога, изражена је и донекла фрагментација у погледу надлежности (ЈКП, локална самоуправа, Републичка дирекција за комуналне делатности, одређена министарства). Сиромаштво грађана утиче на цену комуналних услуга, а веома тешко се врши и наплата рачуна за комуналије што се одржава на негативне билансе пословања.

До скоро је стање било такво да су локалне власти донекле контролисале организацију и политику цена у предузећима али су поједине политичке странке на власти у протеклом периоду користиле средства ових предузећа чак и за финансирање политичких кампања.

Власти Републике Србије могу да имају снажан утицај на пословање и политику цена јавних комуналних предузећа у Србији путем локалних власти. Почетком 2007. године држава је контролисала 45% цена, док је остатак зависео од кретања на тржишту. Иако је октобра 2000. године укинут закон по коме је Влада Србије директно давала дозволу за поскупљења локалних комуналних услуга, пошто се о том изјасне локалне власти, утицај републичке власти на цене није изостао. Сада се утицај може испољавати индиректно, путем страначких

⁶⁴³ Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог), СКГО, 2011, стр. 12

канала или условљавањем трансфера за финансирање локалних заједница.⁶⁴⁴ Данас је питање цена регулисано путем Закона о комуналним делатностима којим је такође задржан утицај републичке власти на контролу цена локалних комуналних услуга преко републичке Дирекције за комуналне делатности (она прописује методологију за утврђивање обрачуна пословних расхода по појединачним комуналним делатностима, индикаторе пословања, стандарде и нормативе утрошка енергије и материјала). Уколико орган локалне самоуправе реши да промени цену комуналне услуге онда је Дирекција дужна да донесе мишљење о усклађености захтева за промену цене са утврђеном методологијом и то орган локалне самоуправе мора да уважи приликом доношења одлуке о промени цене.

Поред ових генералних проблема, могу се идентификовати и специфични проблеми који су карактеристични за различите врсте комуналних делатности. Тако, на пример, у области снабдевања водом и регулисања отпадних вода појављују се заједнички показатељи који указују на значајне недостатке у функционисању: ниске цене, неадекватна евиденција потрошача, немогућност ефикасне наплате, недовољна финансијска средства за замену дотрајалих мрежних делова, висок степен губитка на мрежи који је последица дотрајалости система, недостатак инвестиција у системе за пречишћавање отпадних вода што је један од параметара са усклађивањем функционисања ове врсте система у земљама ЕУ, финансирање несразмерно великог броја запослених, немогућност проширења мрежа ка сеоским подручјима а истовремено и ограничена могућност повраћаја инвестиција из цене услуга. У области локалног јавног превоза се испољавају проблеми и недостаци у виду непостојања квалитетних возила и њихове застарелости (аутобуси, тролејбуси, трамваји), недовољног улагања у мрежни систем за трамваје, коришћења превазиђеног система наплате карата за превоз, недостатка одговарајућег менаџмента у локалним предузећима која се баве пружањем ових услуга и непостојањем стратешког управљања у погледу модернизованости локалног јавног превоза.

⁶⁴⁴ Мирослав Прокопијевић, Перспектива трансформације градских комуналних система у Србији-тренутно стање, могуће промене, у раду: У сусрет новом статусу градова-реалност и потребе, уредници: Дејан Миленковић, Душан Дамјановић, ПАЛГО Центар, Београд, 2007, стр. 108

За управљање комуналним отпадом главну одговорност има локална власт. То је комплексан задатак, који захтева одговарајуће организационе капацитете и сарадњу између бројних заинтересованих страна у приватном и јавном сектору.⁶⁴⁵ Кључни проблеми у оквиру система одлагања комуналног отпада јесу непостојање већег броја регионалних депонија у земљи и систем наплате који не омогућава довољна средства за капиталне инвестиције. У области даљинског грејања испољавају се проблеми у виду застарелости производне и дистрибутивне мреже због недостатака капиталних инвестиција; нижа цена грејања учествује само са око 50% у трошковима производње; неувођење система тарифирања заснованог на потрошњи услуга даљинског грејања; отежани услови за увођење комбинованог система грејања (мазут, гас, угаљ, итд). Што се тиче одржавања путева, недостаци се испољавају кроз недовољна финансијска средства за одржавање и улагање у путеве, непостојању савременог система управљања саобраћајем који утиче на безбедност пешака и возача, итд.

Поред тога што је регулисано питање својине и имовине ЈКП поменути законским решењима, чини се да је потребно решити и питање правне структуре ЈКП која подразумева конверзију ЈКП у привредна друштва (у складу са Законом о привредним друштвима) што би сигурно допринело дефинисању оснивачких права општина (градава) у капиталу ЈКП, а истовремено и олакшало питање регионалних заједничких пројеката и учешћа приватног сектора (што потврђују и европска искуства).

Када је у питању обим делатности, код нас је пракса да се за скоро сваку комуналну делатност оснива једно ЈКП (у Београду има 11 ЈКП, у Нишу 5, у Ужицу 4, итд) и да поред основне делатности обављају још неколико комуналних услуга.

Обједињавањем услуга у јединствену компанију у мањим заједницама постиже се већа ефикасност (нпр. тако што ће постојати само једно одељење за заједничке послове и што ће радници бити искоришћени током целог радног времена, а који би иначе могли имати само скраћено радно време-хonorарни

⁶⁴⁵ Регионални план управљања комуналним отпадом за 11 општина Колубарског региона, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, 2006, стр. 5

посао ако би се фокусирали само на једну врсту услуга).⁶⁴⁶ Ако би се издвојила основна делатност од споредних услуга то би помогло да се установе стварни трошкови основне делатности и омогућило ЈКП да се усредсреде на побољшање ефикасности главне делатности. Поред тога, уколико би се свака услуга третираола као засебна пословна јединица то би створило предуслове да се установе стварни трошкови сваке услуге (цена коштања).

Закон о комуналној делатности (2011)⁶⁴⁷ омогућава да две или више локалних самоуправа обављају комуналне послове. Најпре се формира Одбор за успостављање међуопштинске сарадње у који улазе по два представника из сваке локалне самоуправе и чији је главни задатак да донесе студију оправданости (садржи анализу стања, процену о постојању понуде и тражње за обављањем те делатности, потребне ресурсе и очекиване резултате). Уколико се студија покаже оправданом онда се потписује уговор о заједничком обављању комуналне делатности који су у обавези да усвоје све скупштине општине (градова) које су га потписале и то у року од 3 месеца. Закон је омогућио и питање оснивања Међуопштинског савета за комуналне делатности коме се могу поверити одређена питања из области уређивања комуналне делатности. Ово су значајни предуслови за подстицај и развој међуопштинске сарадње. Код нас је овај процес, за разлику од европских земаља још у повоју. У сектору снабдевања водом постоји само регионални систем снабдевања водом Рзав у коме јавно државно предузеће снабдева водом више општине и два примера сарадње у области управљања комуналним отпадом у виду формирања регионалних депонија (у Ужицу и Пироту), мада ниједна од њих још није почела са радом. Важно је на пољу удруживања управљања комуналним отпадом да држава и даље пружа подршку иницијативама локалних самоуправа за организовање регионалних депонија и на доследном примењивању донешеног закона у овој области. У сектору вода могао би се осмислити сет финансијских и техничких мера који би подстакли локалне самоуправе да удружују ову врсту ЈКП, као и да се измени Закон о водама

⁶⁴⁶ Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог), СКГО, 2011, стр. 19

⁶⁴⁷ Закон о комуналној делатности, „Сл. гласник РС“, бр. 88/11

(2010)⁶⁴⁸ којим би се овластиле локалне самоуправе да могу да се удружују у питањима производње и дистрибуције воде.

Што се тиче пословања ЈКП предузећа и односа са оснивачем, то је регулисано путем Одлуке о оснивању ЈКП и Одлуке о начину вршења одређене делатности, којима се не дефинишу параметри успешног пословања, финансијског учинка и унапређења квалитета пружања услуга. Годишњи извештај о пословању који подносе ЈКП не садрже суштинске информације о пословању предузећа нити елементе стратешког планирања. Инвестиционо планирање и одабир у реализацији капиталних инвестиција најчешће је поверено Дирекцијама за грађевинско земљиште што има за последицу да се много више улаже у путеве (због мање компликованости планирања и финансирања) у односу на улагање у водоводне или канализационе системе.

Као први корак у побољшању пословања предузећа требало би да буде увођење Споразума о услугама између општина и ЈКП. Ти споразуми би морали да садрже средњорочну финансијску пројекцију прихода и расхода, пројекцију циљева и ресурса који су потребни да би се они остварили, дефинисање мерљивих индикатора пословања, одређивање квалитета, континуитета и учесталости услуга, као и степена задовољења услуга од стране грађана. Такође, требало би спровести професионализацију руководећег кадра (50% чланова управних одбора да буду професионалци, а не чланови политичких партија; максималан број чланова управних одбора који може бити разрешен не може бити већи од једне трећине; директори не треба да буду чланови политичких странака а уколико јесу треба да поднесу оставке на страначке функције, уз одговарајући степен образовања и најмање 5 година радног стажа у комуналном сектору; разрешење директора треба да се заснива на степену успешности пословања и стручности, а не партијској припадности).

Поред тога, као озбиљан недостатак истиче се и непостојање стручних људи у оквиру одељења општинске управе која се баве питањима развоја и надзора ЈКП-а. Због тога би требало формирати оваква одељења у оквиру већих општина, као и у градовима, у којима би се спровела обука и усавршавање лица од стране министарстава како би помогли у пословању ЈКП. Важан аспект

⁶⁴⁸ Закон о водама, „Сл. гласник РС“ бр. 30/10

унапређења пословања огледа се и у томе да ЈКП треба да кроз своје годишње планове о пословању планирају капиталне инвестиције и припремају вишегодишње инвестиционе планове.

У складу са кретањем индикатора учинка и усвојеним стандардима, менаџмент ЈКП треба да пређе на систем који ће у средиште ставити испуњавање постављених циљева и пружање услуга корисницима, а не само на пословање у оквиру предвиђеног буџета. То значи да треба наћи начин да се унапреде продуктивност и ефикасност, укључујући и снижавање нивоа одлучивања. Поред тога, ЈКП треба да развију капацитете у управљању људским ресурсима, информационим технологијама и што је најважније, у управљању финансијама.⁶⁴⁹ Такође, морају се пронаћи и ефикаснији механизми за неплатише, пре свега према социјално угроженим категоријама (кроз субвенционисане цене за ове категорије, а са друге стране да се обезбеде средства из буџета општина како би се надокнадили губици због оваквих цена). Исто тако је важно увести систем одржавања који ће бити фокусиран на спречавање проблема и то предвидети кроз буџетска улагања, а на пољу инвестиција приоритетније треба да буду оне које смањују трошкове.

Закон о комуналним делатностима, баш као ни Годишњи програми пословања ЈКП, не садрже системе мерења и бенчмаркинга. Мере као што су радно оптерећење, ефикасност, ефективност и продуктивност могу се увести у сваком сектору јавних политика и не односе се само на органе скупштине општине (града). Тако, на пример, ЈКП које се бави одржавањем стамбених зграда може да уведе ове мере при чему би радно оптерећење представљало број поправки који се оствари током дана или месеца, а ефикасност би представљала однос између броја обављених поправки и ресурса који су потребни за њихову реализацију (број радника, теретна и путничка возила, фасадне скеле, мешалице за бетон, фасадне дизалице, машине за прочишћавање канализације под притиском, опрема за рад на висини, столарске, браварске и лимарске машине и алати, рачунарска опрема, материјал). Ефикасност се односи на степен до кога је неки посао или поправка обављена и колико је времена било потребно за неку

⁶⁴⁹ Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог), СКГО, 2011, стр. 31

поправку или интервенцију. Продуктивност би представљала меру изражену у процентима реализованог посла у односу на планирани посао у одређеној математичкој јединици, најчешће у метрима, што зависи од природе поправке или инвестиције. У случају одржавања улица радно оптерећење би представљало број поправљених или изграђених улица, ефикасност трошак по поправљеном метру улице, ефективност би значила % поправљених улица које функционишу после 6 месеци (поправљени пут је онај који не мора да се поправља наредних 6 месеци), а продуктивност се односи на проценат поправљеног пута у односу планирано, изражено у метрима. Путем ових мера могуће је доћи и до одређених стандарда у погледу остваривања пословних резултата и квалитета испуњености услуга према грађанима у складу са међународним искуствима. Управо би ове мере, а касније и добијене стандарде од истих требало уградити у Споразуме у одлукама између општина (градова) и ЈКП.

Упоредивање са најуспешнијима (“benchmarking”) у одређеној делатности треба користити као инструмент у реформама ЈКП јер се на тај начин добијају информације и сазнања о предузећима. Прикупљене информације биће корисне за добијање одговора на питања, као, на пример: које ЈКП има највише могућности да побољша ефикасност у раду; које тарифе ће омогућити повраћај трошкова, или како побољшање ефикасности претворити у смањење запослених у ЈКП у одређеним регионима.⁶⁵⁰ Када запослени, а пре свега менаџмент предузећа стекну искуства и сазнања у погледу мерења и када се кроз различите резултате мерења утврде одговарајући стандарди, онда ће далеко лакше бити могуће да се установе и индикатори побољшања пословања предузећа која се баве комуналним делатностима. Као крајњи циљ јесте упоређивање са најуспешнијим предузећима кроз виши систем мерења (бенчмаркинг) јер ће на тај начин мање успешна предузећа лакше моћи да установе грешке и побољшају своја пословања и услуге.

Дирекција, дакле, према закону, утврђује методологију утврђивања цена комуналних услуга. Елементи за образовање цена комуналних производа и услуга су: 1) пословни расходи исказани у пословним књигама и финансијским извештајима, који се могу признати у цену комуналне услуге у складу са методологијом, стандардима и нормативима које утврђује Дирекција; 2) део

⁶⁵⁰ Исто, стр. 32

расхода за изградњу и реконструкцију објеката комуналне инфраструктуре и набавку опреме, према усвојеним инвестиционим програмима и плановима општине, који се финансирају из цене комуналних услуга; 3) добит вршиоца комуналне делатности која не може бити виша од нивоа који утврђује Дирекција.⁶⁵¹

Утврђивање цена комуналних услуга заснива се на принципима да износ цене треба да покрије трошкове пословања, да постоји усаглашеност цена комуналних услуга са утврђеним стандардима приступачности, да се примењује начело „потрошач плаћа“ и да не постоје разлике у ценама између различитих категорија потрошача. Ипак, законом је уведено као могућност да јединице локалне самоуправе могу да утврде категорије потрошача који су у стању да плаћају субвенционирану цену комуналне услуге, као и износ субвенција за сваку категорију. Уколико се тако нешто догоди онда је локална самоуправа дужна да надокнади део субвенције вршиоцу обављања комуналне делатности, а Уговором о поверавању између локалне самоуправе и вршиоца комуналне делатности законом је омогућено да се искључи надокнађивање субвенција. Оваквим законским решењем испуњени су неки принципи и критеријуми у складу са искуствима развијених европских земаља.

Међутим, цена комуналних услуга није довољна да обезбеди квалитетније услуге на високом нивоу, као и да истовремено омогући инвестирање у одржавање и проширење постојећих капацитета комуналне инфраструктуре. Да би допунили своје приходе, ЈКП се често одлучују да активности усмере и на споредне делатности са којима се баве.

За утврђивање тарифа ЈКП у Србији су тренутно одговорне локалне власти. Бојећи се да ће повећање тарифа довести до само још већег броја запослених у ЈКП, Влада је донела мере за ограничење тарифа у висини стопе инфлације. На основу Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса и Уредбе о поступку привремене обуставе преноса трансферних средстава из буџета РС јединици локалне самоуправе, држава је предвидела могућност привремене обуставе трансфера општинама које дозволе повећање цена комуналних услуга изнад нивоа инфлације предвиђене Меморандумом о

⁶⁵¹ Закон о комуналним делатностима „Сл. гласник РС“, бр. 88/11, члан 40

буџету, не би ли спровела своју макроекономску политику.⁶⁵² Законом је предвиђено да локалне самоуправе немају толику слободу утврђивања цена због постојања стандардизоване методологије коју прописује Дирекција. Са друге стране, цене комуналних услуга генерално имају социјални карактер и служе за куповину „социјалног мира“, а управо те ниске цене и утичу на ЈКП да имају предзнак вечитих губиташа.

Законом о комуналним делатностима омогућено је поверавање послова комуналне делатности од стране јединица локалне самоуправе који имају за циљ изградњу, реконструкцију или одржавање објеката комуналне инфраструктуре на период од 5 година, а уколико вршилац комуналне делатности (привредно друштво или предузетник, на пример) преузима на себе обавезу да улаже средства у изградњу комуналне инфраструктуре и набавку основних средстава за обављање комуналне делатности, онда се тај уговор може продужити и на дужи период, али не на више од 25 година. Овим законским решењем омогућен је улазак приватног сектора у пружању услуга ЈКП, а за то је према закону потребно испунити одређене услове, као што су студија оправданости (детаљна анализа затеченог стања, анализа понуде и потражње за обављањем те делатности, SWOT анализа-предности, недостаци, ризици, предуслови и преглед очекиваних резултата), затим јавна расправа о свим понуђеним студијама оправданости од најмање тридесет дана и јавна доступност свих докумената грађанима, доношење одлуке о расписивању конкурса, доношење одлуке о поверавању послова комуналне делатности од стране скупштине јединице локалне самоуправе најбољем понуђачу и закључивање уговора са њим. Дакле, законом су створени предуслови да се изврши демонополизација услуга, што значи да не мора само да одређено ЈКП обавља комуналне послове, већ то може да уради и приватни сектор, без дирања у питање власничке структуре.

Оно чега се нови закон није дотакао јесте питање приватизације ЈКП, а чак је у закону истакнуто да предмет давања у закуп или отуђења не могу да буду мреже и објекти који служе за пречишћавање и дистрибуцију воде, одвођење и пречишћавање атмосферских и отпадних вода, снабдевање паром и топлим водом,

⁶⁵² Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог), СКГО, 2011, стр. 37

за обезбеђивање јавне расвете. Процес приватизације ових врста предузећа био је најкомпликованији процес и у другим бившим социјалистичким земљама зато што је и тамо остала навика да се социјална политика води преко ЈКП. Генерално гледано, лако је изводљива приватизација одређених комуналних делатности (превоз, чишћење и прање улица, одношење смећа, ђубриво, зеленило, гробља), а код водовода и канализације постоје преносне мреже и због тога би било добро извршити поделу тих делатности на производњу, пренос и дистрибуцију. Производња и дистрибуција се релативно лако приватизују, а код преносних мрежа могућа су три решења: 1) задржавање у државном власништву (није најбоље економско решење); 2) концесије (политички је безболнија јер после истека уговора преносне мреже постају јавно власништво, а концесионар улаже велика економска средства на почетку концесије да би касније мање улагао и све више кумулирао добит, што је његов економски интерес); 3) приватизација без ограничења времена (економски најбоље решење јер је власнику у интересу да фирма има што већу вредност током читавог периода у коме је он власник зато што ће у случају продаје добити више новца и због тога се улагања распоређују током читавог периода власништва, а не само на почетку, као код концесија).

Један од важних интереса приватног сектора јесте питање и дерегулације цена јер је основни интерес сваког приватног предузетника да дође до добити што је веома отежано у условима када су цене ниске и имају „социјални карактер“. Од велике важности за спровођење процеса приватизације јесте да се све одвија путем тендера јер је тендер тај који држи квалитет и цену услуга јер под притиском тендера цене иду на доле, а квалитет услуга на горе. Ако тендера нема, онда ће приватни предузетник имати фирму са монополским правом да одређује цене какве он год хоће, а уз присуство конкуренције која се манифестује кроз организовање тендера приватни предузетник то неће моћи да спроведе. Опасност постоји у погледу да приватно предузеће (уколико само послује на тржишту) подигне цене комуналних услуга, а онда би требало омогућити потпуну слободу уласка за сваку фирму на тржиште. Да би се спречиле одређене малверзације неопходно је основати једно регулаторно тело на нивоу земље које би омогућило једнаку могућност приступа свим фирмама, укључујући и ценовну политику и интерес потрошача.

8.2 Локално економски развој

Дефинисање локално економског развоја је сложен процес јер на њега утиче велики број различитих перформанси, чинилаца и фактора који свеобухватно утичу на локално-економски амбијент, као што су: капитал и инвестиције, степен квалификованости радне снаге, квалитет и обим природних ресурса, инфраструктурни капацитети, развијеност индустријске производње, предузетничка култура, ефикасне локалне институције, државна и међународна економска ситуација и прилике, итд.

Тако, на пример, Едвард Блекли (Edward J. Blakely) сматра да је локално економски развој процес у коме локалне владе или локалне развојне институције стимулишу и/или одржавају постојећи ниво пословне активности и запослености. Основни циљ локално-економског развоја је да стимулише могућности за запошљавање у оним секторима који побољшавају живот у заједници, користећи постојеће људске, природне и институционалне ресурсе.⁶⁵³ Локални економски развој може бити дефинисан као раст капацитета локалне економије да ствара богатство за становнике дате локалне заједнице, а тиме и да унапређује њихов квалитет живота кроз повећање запослености, реалних зарада, вредности личне имовине, обима и квалитета услуга локалних власти и слично. Такав развој се догађа када се или незапослени локални ресурси, као што су радна снага и земља, почну користити или када се већ запослени ресурси почну користити на продуктивнији начин, у новим секторима и са новим технологијама.⁶⁵⁴ У ужем смислу, локално-економски развој се схвата као процес стратешког планирања кроз сарадњу локалних власти, приватног комерцијалног сектора и невладиног сектора усмереног на подстицање инвестиција које ће обезбедити висок и дугорочан раст локалне заједнице.⁶⁵⁵

⁶⁵³ E.J.Blakely, T.K. Bradshaw, *Planning Local Economic Development-Theory and Practice*, Sage Publications Inc, California, 2006, стр. 49

⁶⁵⁴ Борис Беговић, Зоран Вацић, Гордана Матковић, Бошко Мијатовић, *Локално економски развој*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2006, стр. 33

⁶⁵⁵ Катарина Симић, *Локални економски развој и улога општинског менаџера*, у раду: *Ефикасан општински менаџер*, уредник Милош Хрњаз, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2007, стр. 29

Све наведене дефиниције усмерене су ка томе да се постигне што већи квалитет живота грађана у једној локалној заједници. У том смислу, да би се постигао одређени ниво економског развоја локалне средине, важно је укључити и социјалну и еколошку компоненту који су саставни делови локалног одрживог развоја. За једну локалну самоуправу од велике важности јесте квалитет и квантитет економског раста али не на уштрб финансијских, социјалних или еколошких аспеката развоја. Управо је то оно што чини суштину одрживог развоја, на било ком нивоу који се темељи на задовољавању потреба садашњих генерација без угрожавања способности будућих нараштаја да подмирују своје властите потребе.

Дакле, не може се говорити о одрживом локалном развоју уколико текуће генерације доносе такве одлуке које ће будућим генерацијама донети терет дугова. То би значило да они који нису користили ресурсе нити су имали могућност да доносе било какве одлуке (јер у време доношења одлука нису били ни рођени) морају да враћају дугове претходних генерација. То није карактеристика одрживог процеса.⁶⁵⁶ То је од велике важности за доносиоце кључних одлука за локалне самоуправе, а то су локалне власти.

8.2.1. Историјски развој и различити приступи локалног економског развоја

Иако се може сматрати да је локални економски развој одувек постојао као дисциплина јер су се решавали економски проблеми на локалном нивоу, питање је зашто, све до недавно, ова димензија развојне економије није била „на дневном реду“ академских економиста. Мање-више постојала су само два приступа: микроекономски и макроекономски. Просторна димензија економског развоја (која обухвата питање регионалног и локалног економског развоја) била је поприлично занемарена.⁶⁵⁷ Савремени приступ ЛЕР-у не значи тежњу ка

⁶⁵⁶ Дејан Молнар, Планирање локалног економског развоја: аналитичке технике и методи, у раду: Економска политика и развој (зборник радова), редактори Биљана Јовановић- Гавриловић, Татјана Ракоњац-Антић, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2010, стр. 59

⁶⁵⁷ Дејан Молнар, Алтернативни облици организовања канцеларија за локални економски развој и њихов значај у Србији, у раду: Регионални развој и демографски токови земаља југоисточне Европе, уредник Љиљана Станковић, Економски факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 2011, стр. 196

неконтролисаном привредном расту локалне средине. Наиме, задатак ЛЕР-а треба да буде стварање прихватљивих радних места и побољшање квалитета живота за све становнике укључујући и сиромашне и маргинализоване групе у друштву.⁶⁵⁸

Први приступ (талас) који је био присутан неколико деценија, а односио се на период од 1960. до 1980. године у развијеним земљама света имао је за циљ привлачење инвестиција у области примарне производње са посебним нагласком на стране инвестиције, и то пре свега у тешку инфраструктуру.

Циљеви су реализовани кроз: улагања у инфраструктуру, велике грантове/донације, субвенционисани кредит, пореске олакшице, привлачења инвестиција на основу промоције ниских трошкова пословања (јефтина радна снага).⁶⁵⁹ ЛЕР је првобитно био покренут током 1970-их зато што су локалне владе схватиле да је веома мобилни капитал одлазио из њихових јурисдикција. То је значило да би се њихови привредни темељи и темељи за запошљавање могли сузити. Активним испитивањем њихове економске основе, разумевањем препрека на путу за раст и инвестиције, тражили су да повећају своју основу за економију и запошљавање.⁶⁶⁰ У периоду од 1980. до 1990. године мењају се и циљеви и средства локално економског развоја па се као приоритети истичу раст постојећих привредних субјеката и нова улагања која су усмерена на одговарајуће секторске политике кроз оснивање бизнис инкубатора, давања директних финансијских средстава за привреду, пружањем одређених саветодавних услуга сектору малих и средњих предузећа, као и давање тзв. start-up кредита. Последња фаза у историјском контексту локално економског развоја почела је 1990. године и траје до данас, и у којој су се значајно променили и циљеви (покретање приватно јавних партнерстава, унапређивање секундарне инфраструктуре, улагање приватног сектора у служби јавног интереса, подизање опште климе пословања) и средства за њихово постизање (смањивање административних процедура, усвајање и примена стратегија као основе развоја привреде, развој људских ресурса и система образовања, подстицање кластерског удруживања, генерално

⁶⁵⁸ Ванеса Белкић, Милица Хрњаз, Локални економски развој-европски путоказ ка модерној самоуправи!, Грађанска мрежа, Београд, 2010, стр. 11

⁶⁵⁹ Јелена Бојовић, Локални економски развој (приручник за практичаре), Урбан Институт, Београд, 2010, стр. 15

⁶⁶⁰ Gwen Swinburn, Soraya Goga, Fergus Murphy, Local economic development: a primer developing and implementing local economic development strategies and action plans, The World Bank, Cities of change, Bertelsmann Stiftung, Washington, D.C., 2006, стр. 1

унапређивање квалитета живота свих грађана локалне заједнице). Ове различите фазе локално економског развоја биле су и под различитим приступима и државе и локалних средина у раздобљу од скоро пола века.

У савременој економској науци забележено је неколико различитих приступа у вези са локалном економским развојем, као што су: „од горе на доле“, „од доле на горе“, „развој споља“, „чекај и прати“ и „развој изнутра“.

У приступу „горе на доле“ одлуке о економским интервенцијама се доносе централизовано и којима управља администрација на националном нивоу. Изражен је секторски приступ локално економском развоју уз развој великих и снажних индустријских постројења која треба да покрену економску активност. Главни инструменти за привлачење инвестиција су финансијска подршка, новчани подстицаји и дотације. За разлику од овог приступа, приступ „од доле на горе“ истиче промоцију развоја на локалном нивоу, стимулисање прилагођавања локалног економског система променама у економском окружењу, уз децентрализовану вертикално повезану сарадњу између државних институција и хоризонталну сарадњу јавних институција и приватних развојних организација.⁶⁶¹ Суштински, ова два приступа одсликавају све оне промене које су десиле у друштвеном, економском и политичком смислу у периоду од 30-так година. Постојање једне инертне и прегломазне државе која је инвестирајући у локалну инфраструктуру и велика индустријска предузећа довела до тога да се постепено гасио сектор малих и средњих предузећа, систем пословне мреже и предузетнички дух, поготово у оним центрима где није могао да заживи индустријски начин пословања. Са кризом државе благостања ти процеси су се значајно променили.

Економски односи су поље на које, до пре 30 година, локална заједница није у већој мери утицала. У време спровођења великих реформи државе, потискивањем државе благостања, реформом начина управљања и настанка предузетничког управљања и предузетничке државе, локална власт добија многе важне функције, а међу најважније спадају: подстицање економског развоја, привлачење капитала, отварање нових радних места и креирање приватно-јавних

⁶⁶¹ A. Pike, A. Rodrigues-Pose, J. Tomaney, *Local and Regional Development*, Routledge, New York, 2006, стр. 17

партнерстава ради спровођења пројеката којима се решавају неки проблеми, пружају неопходне услуге грађанима, итд.⁶⁶²

„Развој споља“ као приступ локално економског развоја полази од оних локалних заједница у свету које су свој развој заснивале само на томе како да привуку инвеститоре и средства која ће се уложити у њихову локалну самоуправу. Под повољнијим економским условима, градови као носиоци економског развоја, труде се да понуде што боље финансијске и економске услове потенцијалним улагачима капитала. Опет, овај приступ има одређене слабости јер у условима економских криза инвестиције долазе много спорије и теже, а са друге стране и инострани инвеститори најпре размишљају у правцу остваривања што већег профита, при чему често занемарују интересе локалне заједнице.

Пасивни приступ „чекај и прати“ темељи се на томе да се локалне власти понашају као неми посматрачи који чекају да се „ствари догоде саме од себе“. Овај приступ је прилично ризичан јер уколико нема јасних и видљивих резултата то произискује демографско пражњење локалне заједнице и одлазак становништва у центре у којима постоји развијенија привреда. Чињеница је да је ово задесило већи број пре свега америчких градова који нису могли да се „снађу“ у погледу развоја предузетништва.

„Развој изнутра“ представља суштину и „срж“ концепта локално економског развоја. Овај развојни сценарио почиње онда када људи на локалном нивоу схвате да су они једини који могу да ураде за себе и своју локалну заједницу. Када локални резиденти схвате да ни централна власт, ни деловање тржишног механизма неће бити у функцији сервисирања њихових потреба, већ да за то морају сами да предузимају одређене активности.⁶⁶³ Лакше је придобити пажњу и подршку локалног становништва за спровођење развојних процеса у ситуацији када се зна ко је задужен и ко је одговоран за реализацију тачно одређених постављених циљева. Препознатљивост локалне заједнице (града/општине) је већа у економским и политичким круговима када постоји неко

⁶⁶² Снежана Ђорђевић, Приручник за модерно управљање локално економским развојем, Стална конференција градова и општина, Фонд за отворено друштво, Београд, 2007, стр. 18

⁶⁶³ Дејан Молнар, Алтернативни облици организовања канцеларија за локални економски развој и њихов значај у Србији, у раду: Регионални развој и демографски токови земаља југоисточне Европе, уредник Љиљана Станковић, Економски факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 2011, стр. 197

ко заступа економске интересе града.⁶⁶⁴ Дакле, потребно је одредити ко су носиоци локално економског развоја (локални лидери, приватни предузетници, образовне институције, невладин сектор) који треба да своје знања и искуства уграде у оквир локално економског развоја одређене локалне заједнице (анализа стања, укључивање свих релевантних локалних фактора, унапређивање локалних институционалних капацитета кроз оснивање канцеларија или агенција за локално економски развој, доношење стратегије, спровођење програма и пројеката, праћење и оцена спроведених активности).

8.2.2 Локално економски развој у градовима света

Носиоци локално економског развоја били су градови у земљама западне Европе и Сједињених Америчких Држава који су током 80-их година прошлог века почели са развојем предузетничке културе у својим локалним срединама да би се тај процес данас проширио на све земље Европске уније.

Економски прогрес локалне заједнице укључује и урбанизацију па су градови и урбана подручја у ствари најважнији заједнички предуслови у територијалној организацији локалних заједница. Највећи проценат популације живи у градовима.⁶⁶⁵ Пракса локалног економског развоја у Европи значајно се развила током последњих година. Она делимично одражава тенденцију удаљавања од интервентних економских политика које су биле уобичајене у многим подручјима Европе све до 70-их година, а од којих се многи делови источне и југоисточне Европе сада такође удаљавају. Од тог времена развиле су се политике које су мање интервентистичке, а више саветодавне. Њихов је циљ да креирају повољније пословно окружење усредсређујући се при томе све више на „софтверске“ инфраструктурне инвестиције (нпр. развој људских ресурса, побољшања законско правног амбијента), истовремено осигуравајући успостављање одговарајуће „хардверске“ инфраструктуре (нпр. локација и

⁶⁶⁴ Дејан Молнар, Улога локалног развоја у периоду глобалне економске кризе, у раду:

Операциони менаџмент и глобална криза (зборник радова), Факултет организационих наука, Центар за операциони менаџмент, Привредна комора Србије, Београд, 2009, стр. 15

⁶⁶⁵ Дејан Молнар, The future of local economic development in the shadow of geographic information systems, у раду: Law, economy and management in modern ambience (Lemima 2009), Proceedings vol. 1, уредник: Живота Радосављевић, Faculty for education of the executives universitu of business academy, Novi Sad, 2009, стр. 45

пословних простора).⁶⁶⁶ Као успешан пример локално економског развоја може се узети италијански град Венеција чије су локалне власти крајем 60-их година прошлог века увиделе да је дотадашњи концепт развоја који се темељио на тзв. „острвској димензији“ постао превазиђен.

Крајем шездесетих година прошлог века овај модел је запао у кризу из више разлога. Главни узроци су били застаревање индустрије и индустријских процеса у Порто Маргери; очигледно неадекватна урбана структура на копну; потпуна трансформација образаца коришћења простора и стила живота у граду и лагуни и нагли развој масовног туризма.⁶⁶⁷ Последице светске економске кризе су се итекако осетиле у самом граду кроз демографски пад (упола мање становника у 2009. години на острвском делу у односу на 50-те године прошлог века где је живело око 170.000 људи), као и на губитак друштвене, економске и културне сложености због економије која је била искључиво заснована на туризму (око 22 милиона туриста у 2009. години). Новим урбанистичким планом дефинисан је нови концепт Венеције као тзв. „биполарног града“ (град на острвима и на копну) којим је процес централитета реализован кроз научно технолошки парк, нове универзитетске кампусе, зграду регионалне управе и снажну политику ревитализације браунфилд инвестиција и запуштених објеката. Увидевши да је и овај концепт постао превазиђен током 90-их година прошлог века град је основао компанију Immobiliare Veneziana, чија је основна улога била да подстиче и спроводи регионалне трансформације кроз иновативне начине рада, формирање интердисциплинарних група, деловање кроз меморандуме о разумевању са јавним и приватним телима (за сваки од сектора јавних политика обезбеђени су планови, пројекти, финансије и извођачи радова).

Током 2000. године донет је стратешки план развоја града Венеције за период од 2000. до 2014. године. План је урађен по европским стандардима и методологији, а чини се да садржи и можда један од најзначајних параметара реализације, а то су финансијска средства. Укупно је планирано да се за примену

⁶⁶⁶ Лазар Ожеговић, Утицај предузетништва на локални економски развој, у раду: Менаџмент, иновације и развој (научно-стручни часопис), Друштво за менаџмент, иновације и развој-Србија инвент, Зрењанин, 2007, стр. 14

⁶⁶⁷ Roberto D'Agostino, Од просторног до стратешког планирања-случај Венеције, у раду: Стратешко планирање локалног развоја (студије случаја малих и средњих европских градова), уредници: Ligia Ramirez, Guletat Kebede, UN-HABITAT SIRP-Београд, Иницијатива за реформу локалне управе и јавних служби, Институт за отворено друштво- Будимпешта, 2010, стр. 88

плана потроши 10.770 милиона евра, од тога је 2.700 милиона (25,1%) обезбеђено из општинског буџета, 3.828. милиона (35,5%) из других јавних агенција, 1.709 (15,8%) из јавно приватно партнерства, 2,533 милиона евра (23,6%) из приватних извора.⁶⁶⁸

Интересантна су искуства и Пјаћенце у погледу примене и реализације стратешког документа развоја за период од 2000. до 2020. године. У временском раздобљу од 2000. до 2005. године, у сарадњи града, провинције и Републике откривене су нове логистичке зоне које су омогућиле долазак многобројних домаћих и страних инвеститора, као и оснивање истраживачких центара са којима је успео да се заустави нагли одлив младих и образованих људи према Милану.

У периоду од 2000. до 2006. године за нову производњу је развијено подручје од преко шест милиона квадратних метара, што је представљало повећање од 26%. Захваљујући развоју логистичких центара у истом периоду је за израду сировина развијено подручје од преко три милиона квадратних метара, што је представљало повећање од 46%. У важне пројектне области спадају и производња обновљиве енергије, ефикасни ланци снабдевања, заштита пољопривредних подручја, лаки метро и Опсерваторија за реку По. Тиме је драстично промењен ток територијалног развоја. До краја 2009. године, око три године након установљавања водећих пројеката само осам их је већ спроведено (старије особе и деца заједно у Пјаћенци; стратешка питања о урбаним променама; кампања за сеоски живот; широкопојасни приступ интернету за брдска и планинска подручја; План заштите крављег млека са Апенинских планина на територији Пјаћенце; Пјаћенца, састајалиште омладине и светских култура; леп планински живот; Пјаћенца-земља сунца), осам је у току, а преосталих пет се управо ревидирају.⁶⁶⁹

Пример града Дуизбурга у Немачкој показује на који начин се овај град борио са својим економским проблемима. Са заустављањем производње челика у последњих 20-так година дошло је до наглог одлива становништва за око 100.000

⁶⁶⁸ Исто, стр. 99

⁶⁶⁹ Paolo Ricci, Учење кроз планирање (Стратешки план Пјаћенца 2020), у раду: Стратешко планирање локалног развоја (студије случаја малих и средњих европских градова), уредници: Ligia Ramirez, Guletat Kebede, UN-HABITAT SIRP-Београд, Иницијатива за реформу локалне управе и јавних служби, Институт за отворено друштво- Будимпешта, 2010, стр. 111-116

становника. Градске власти биле су приморане да драстично смање трошкове улагања у локалну инфраструктуру.

У промовисању структурних промена, Дуизбург је посебно зависио од сарадње свих заинтересованих. Главни пројекти који имају за циљ да побољшају економску структуру укључују коришћење унутрашњости луке као слободне луке и постављање мулти-функционалног сервисног центра, као и дизајнирање нових индустријских подручја у комбинацији са технолошких и пословних парком. Ови пројекти могу да буду реализовани само уз допринос националне и федералне владе, великих банака и локалних чланова пословних и индустријских асоцијација. Локална самоуправа има веома важну функцију у иницирању и каналисању индустријске иницијативе и умрежавању различитих типова организација које су укључене у развој.⁶⁷⁰

Праву експанзију локално економског развоја доживели су и амерички градови. Тако су на пример, у погледу инвестирања у Атланти урађени нови јавни станови и парк у граду, у Кливленду је спроведен процес укључивања грађанских лидера у доношење генералног плана за централни део града, промена генералног плана и регулација зонинга. У Канзас ситију покренута је идеја да се уместо старе железничке станице креира научни центар града и изврши ревитализација старог дела града, а у Вашингтону активност је била усмерена ка развоју бизнис дистрикта, промовисању развоја близу станице лаке железнице, стимулацију развоја центра кроз лако коришћење јавног транспорта и повезивање центра града са периферијом.⁶⁷¹

Кроз наведене примере може се закључити да је покретачка функција свих иновативних процеса и развоја предузетничких иницијатива потицала од локалних заједница, пре свега од локалних власти као најодговорнијих субјеката развоја. Свакако да би се постигли одређени резултати, локалне самоуправе у развијеним градовима су још пре 20-так године разумеле да се мора приступити процесу стратешког планирања локално економског развоја. Подршку за израду и примену имале су и имају како од релевантних локалних субјеката, тако и од

⁶⁷⁰ Helmut Klages and the Speyer Award Team of the City of Duisburg, *Quality Improvement in German Local Government*, у раду: *Quality Improvement in European Public Services*, Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, Catholic University of Leuven, Sage Publication, Belgium, 1995, стр. 77

⁶⁷¹ *Community Renewal through Municipal Investment- A Handbook for Citizens and Public Officials*, ed. by Roger L. Kemp, McFerland Company, Inc, Publishers, 2003, стр. 174

виших органа власти. Управо то партнерство омогућује и финансијску основу без чијег постојања се не би могли остварити пројекти.

8.2.3 Економске прилике у Србији

Када је у питању економски развој у нашој земљи, ситуација се из године у годину све више погоршава. Последице неуспешних приватизација (више од половине свих спроведених) и светске економске кризе видљиве су према сваком релевантном параметру развоја једне земље.

Као реалан показатељ развоја земље јесте бруто домаћи производ. Према подацима месечног статистичког билтена који издаје Републички завод за статистику, БДП је забележио пад у четвртом кватралу 2011. године у односу на претходни квартал за 0,3%, а у марту 2012. године забележен је пад индустријске производње од 3,2% у односу на март 2011. године. Просечна зарада без пореза и доприноса у марту 2012. године износила је 40.562 РСД и била је реално већа за 9,9% у односу на исти период претходне године. Годишња стопа инфлације у марту 2012. године, мерена Индексом потрошачких цена, износила је 3,2%.⁶⁷²

Према подацима из Анкете о радној снази која је спроведена у новембру 2011. године од стране Републичког завода за статистику (иначе се та врста анкетирања редовно ради од 1995. године), укупан број запослених током 2001. године у Србији био је 3.105.598, да би тај број на крају 2011. године износио 2.253.209. Истовремено број незапослених је био током 2001. године 432.677, а на крају 2011. године 671.143 лица. Према истом извору стопа активности радно способног становништва (15-64) године износила је на крају 2011. године 59,4%, стопа запослености 45,4%, стопа незапослености 23,6%, стопа неактивности 40,6%.⁶⁷³ Према подацима из часописа Коњуктурни трендови који издаје Привредна комора Србије, укупан број запослених у марту 2012. године био је 1.733.763 лица, од чега је 1.332.747. радило код правних лица, док се број приватних предузетника и запослених код њих процењује на 401.016.

⁶⁷² Републички завод за статистику, Месечни статистички билтен 3/2012, Републички завод за статистику, Београд, 2012, стр. 8

⁶⁷³ Републички завод за статистику, Анкета о радној снази, 2011. година (билтен), Републички завод за статистику Србије, Београд, 2012, стр. 10-15, www.stat.gov.rs

Незапослених лица крајем марта 2012. године укупно је било 782.692, што је за 5.613 лица или 0,7% више него у претходном месецу и за 8.796 лица или 1,14% више него у марту 2011. Стопа регистроване незапослености у марту 2012. године износи 28,63%. Према процени РЗС, реални пад БДП, у ценама претходне године, у првом кварталу 2012. године, у односу на одговарајући квартал претходне године, износио је 1,3%.⁶⁷⁴

Дакле, проблем незапослености у Србији је крајње очигледан и алармантан. Да би се тај проблем решио потребно је да постоји релативно развијен сектор малих и средњих предузећа.

Међутим, према проценама Уније послодаваца Србије, од 2008. године па до данас просечно је 20% мање новооснованих предузећа годишње, а у 2011. години за чак 30%. У 2008. години било је 30.411 неликвидних малих и средњих предузећа, а у 2011. је тај број порастао на 38.088. У односу на 2008. годину укупно 28.132 малих и средњих предузећа и предузетника је изашло из система ПДВ-а. Број запослених код предузетника драстично се смањило са 572.658 у 2008. години на 401.287 у 2011. години.⁶⁷⁵

Какво је стање у области привредних и економских кретања код нас говоре и подаци из студије Светског економског форума, под именом „Извештај о глобалној конкурентности 2011-2012“. Према овом извору, постоји 15 најпроблематичнијих фактора који утичу на развој бизниса у Србији: неефикасна државна бирократија (15%), корупција (14,2%), приступ финансијама (10%), инфлација (9,6%), нестабилност владе (8,6%), пореске стопе (7,9%), пореска регулатива (6,7%), недовољна изграђеност инфраструктуре (6,0%), криминал и крађа (5,2%), рестриктивни прописи о раду (4,0%), лош рад и етика запослене радне снаге (3,8%), политичка нестабилност (3,8%), девизни прописи (2,5%), неадекватно образована радна снага (2,5%) и лош здравствени систем (0,2%).⁶⁷⁶

⁶⁷⁴ Привредна комора Србије, Коњуктурни трендови-уводник (према последњим расположивим подацима почетком маја 2012. године), Привредна комора Србије, Београд, 2012, стр. 4, www.pks.rs

⁶⁷⁵ Са сајта: Неуспех политике развоја малих и средњих предузећа (текст), Унија послодаваца Србије, www.poslodavci.org.rs, 13.03.2012. године

⁶⁷⁶ World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2011-2012, editor: Klaus Schwab, World Economic Forum, Centre for Global Competitiveness and Performance, Geneva, Switzerland, 2011, стр. 314

Према истом извору, од 142 рангиране земље света, Србија се налази на 95 месту у области конкурентности и то на основу 12 најзначајних критеријума на основу којих се мери конкурентност: институције, инфраструктура, макроекономски показатељи, здравље и основно образовање, високо образовање и обука, ефикасност тржишта роба, ефикасност тржишта рада, развој финансијског тржишта, технолошка опремљеност, величина тржишта, софистицираност бизниса, иновације. У области институција најбоље рангиране ставке односе се на снагу заштите инвеститора (60 позиција), а најлошије у фаворизовању доношења одлука од стране владиних званичника (128), независности судства (128), терету државне регулације (134), итд. У погледу изграђености инфраструктуре, високо су оцењени параметри који се односе на опремљеност фиксном и мобилном телефонијом (26, 28), а катастрофално лоши параметри који се односе на квалитет путева, ваздушне и лучке инфраструктуре (131,132, 133). У области макроекономије, према Светском економском форуму, Србија се према стопи инфлације налази на 106 месту, а према висини бруто домаћем производа на 103. У погледу ефикасности тржишта роба, наша земља се налази на 139. месту када је у питању интензитет локалне тржишне утакмице, а на 137. месту у погледу ефективности антимонополске политике. Што се тиче ефикасности тржишта рада, према степену сарадње тржишта и запослених наша земља је заузела 136. место, а према одливу мозгова налазимо се на 139. месту. У сектору развоја финансијског тржишта, Србија се налази на високој 20. позицији што се тиче поштовања законских права, баш као и када је у питању доступност интернета (34) на основу критеријума који се односи на технолошку опремљеност. Међутим, забележени су исто тако лоши резултати на пољу нивоа кластерског удруживања и развоја (128) према софистицираности бизниса, или што се тиче укључености компанија у области истраживања и развоја (130) у области иновација, итд.⁶⁷⁷

На основу ових релеватних показатеља од стране већег броја институција и организација може се закључити да се Србија налази при самом дну светске лествице у друштвеном, економском и политичком смислу. Дубоко исполитизоване институције, огроман јавни сектор у односу на број запослених, скоро једнак број запослених и пензионера, изузетно висок степен корупције и

⁶⁷⁷ World Economic Forum, исто, стр. 314-316

инфлације, огроман број незапослених (реално тај број је преко милион људи) говори само у прилог томе колико су неопходне свеобухватне реформе јавног сектора и стварање повољних политичких, правних и економских услова за бржи развој земље. Суштинско питање односи се на то како у овако лошем економском стању локалне самоуправе и њихове власти могу да пронађу начине да побољшају економски амбијент и привуку инвестиције (домаће и стране) у своје средине.

8.2.4 Стање у области локално економског развоја код нас

Правни оквир за развој локално економског развоја дефинисан је Законом о локалној самоуправи из 2007. године (2007).⁶⁷⁸

Према закону, општине су надлежне да доносе и примењују своје програме развоја, да доносе програме и пројекте локално-економског развоја и да их примењују, да се брину о развоју трговине, занатства и угоститељства на територији јединице своје локалне самоуправе, као и општих услова привређивања.⁶⁷⁹

Међутим, није било одувек тако и ове се тенденције развоја примењују тек са доношењем новог закона крајем 2007. године.

До доношења новог Закона о локалној самоуправи (2007) локално-економски развој није био у надлежности локалне самоуправе. Привреда се помињала тек „успут“, да се каже да локална самоуправа подстиче развој туризма, угоститељства, занатства и трговине и да је могуће постављање општинског менаџера задуженог за подршку економском развоју. Новим законом, улога локалних самоуправа постаје кључна, пре свега у повезивању различитих институција, организација и предузећа чиме оне могу утицати на унапређење локално економског развоја и стварање позитивне пословне климе. Овим законским решењем држава је омогућила локалним самоуправама да за намене локално економског развоја опредељују буџетска средства без страха да ће их

⁶⁷⁸ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07

⁶⁷⁹ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 18

буџетска инспекција оптужити за ненаменско трошење средстава.⁶⁸⁰ А активност локалних самоуправа у погледу коришћења буџетских средстава усмерена је на давање субвенција привреди, програме подршке активном запошљавању и улагање финансијских средстава за програме обуке локалног становништва за потребе инвеститора. Наравно, активност локалних власти окренута је и на привлачење нових инвестиција, подршку малим и средњим предузећима, обезбеђивање позитивне локалне пословне климе, инвестирање у тешку и лаку индустрију, подршку развоју појединих делова града.

Сектор малих и средњих предузећа и предузетништва није развијен у Србији јер је наша земља деценијама развијала традицију самоуправног социјализма у којој је основно начело да се раздвајају овлашћења од одговорности, а то значи да они који доносе пословне одлуке не сnose последице тих одлука. У прилог томе иду и чињенице да је велики број запослених људи био у државним и друштвеним предузећима, а када је дошло до процеса приватизација истих, неразвијени сектор МСП-а није могао да прихвати и апсорбује велику радну снагу. У социјализму се није неговао развој предузетничке културе у друштву већ је сав терет био пребачен на већ увелико трому и неефикасну државу, за разлику од већине капиталистичких земаља западне Европе.

Други фактор који одсликава стање локално-економског развоја јесте становиште већине локалних самоуправа да оне немају ни инструменте ни финансијска средства да брину о ЛЕР-у.

Каже се да су све важне полуге, укључујући и новац, у рукама републичке владе и да локална власт не може ништа битније да учини. Тако локалне заједнице скидају са себе одговорност за слабе економске резултате и ниску запосленост на свом подручју, тврдећи да не располажу ни инструментима, ни новцем којим би могли да утичу на економска кретања.⁶⁸¹ Да би се добила јаснија слика о стању ЛЕР-а, поред ова два фактора, требало би узети у обзир и стање неколико других

⁶⁸⁰ Дејан Молнар, Алтернативни облици организовања канцеларија за локални економски развој и њихов значај у Србији, у раду: Регионални развој и демографски токови земаља југоисточне Европе, уредник Љиљана Станковић, Економски факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 2011, стр. 198

⁶⁸¹ Борис Беговић, Зоран Вацић, Гордана Матковић, Бошко Мијатовић, Локално економски развој, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2006, стр. 33

важних друштвених и економских фактора и инструмената који директно и индиректно утичу на локално-економски развој, као што су: степен корупције, поштовање и примена инструмената антимонополске политике, стање у области фискалне аутономије, директне инвестиције (гринфилд и браунфилд), привлачност за улагање, коришћење инструмената јавних финансија (хартија од вредности, обвезница), постојање локалних агенција, корпорација или канцеларија за локално-економски развој, стратегије локално-економског развоја, имовина локалних самоуправа, инкубатор бизнис центри, индустријске зоне, индустријски паркови, зоне унапређеног пословања, постојање центра за пословне услуге, примена Закона о планирању и изградњи, постојање фискалних и парафискалних намета од стране локалних самоуправа и централних власти према инвеститорима, брзина издавања грађевинских дозвола, кредитно задуживање локалних самоуправа, итд.

Проблем корупције је свакако један од горућих проблема друштва, који се одражава на ефикасност управљања, изградњу институција, успостављање владавине права, као и на локално-економски развој. О овоме сведоче и значајна институције и организације у свету.

Према Извештају Европске комисије за 2008. годину, корупција је и даље широко распрострањена и представља озбиљан проблем у Србији. Упркос јачању јавне свести када је овај проблем у питању и новоусвојеним законима, велики проблеми и даље остају. Ово укључује недостатак независних и делотворних надзорних тела у кључним сферама, као што су финансирање политичких странака, сукоб интереса, јавних набавки и приватизација.⁶⁸² Сличног мишљења је и организација Интернационална транспарентност (Transparency International) која сваке године прави извештаје о индексу корупције у 183 територије и земље света. Према њиховом извештају за 2011. годину, Србија се налази на 86. месту по индексу корупције који износи 3.3 и спада у групу земаља са вишим степеном корупције (Бугарска, Јамајка, Панама, Шри Ланка).⁶⁸³ Корупција је код нас системског карактера и присутна је на највишим нивоима пирамиде одлучивања и

⁶⁸² Комисија европских заједница, Извештај о напретку Србије за 2008. годину, стр. 14

⁶⁸³ Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2011, стр. 4, www.transparency/whatwedo/pub/corruption_perceptions_index_2011

у њој учествују политичке партије, јавна предузећа под партијском контролом и крупни привредни капитал.

У Србији постоји неколико крупних капиталиста који чине велику већину домаће економије и њима је у интересу задржавање монополске позиције. Политичка елита настоји да увећа и сачува своју моћ. Имајући на уму политички систем Србије, њихова моћ не зависи толико од подршке и воље грађана (сем на изборима што је релативно ретко), колико од подршке великих капиталиста и поседника. Стога се политичкој елити исплати да заступа интересе најбогатијих.⁶⁸⁴ Као други вид корупције јесте корупција између два актера по обављању одређеног посла. Тако, на пример, пример корупције у области ЛЕР-а јесте подмићивање локалног службеника за добијање одређене дозволе за градњу (грађевинска, локацијска, употребна). Управо ова два облика корупције системски одбијају потенцијалне стране инвеститоре јер ако они знају да 10-так моћних људи контролишу скоро сва економска кретања у земљи то је онда знак да је присутна снажна монополска политика. И поменути извештај Светског економског форума о рангираном месту Србије за прошлу годину о ефикасности антимонополске политике (137. место од 142 земље) говори у прилог томе.

Са друге стране, за добијање свих дозвола за градњу у Србији потребно је 279 дана, а у Београду чак 349 дана, што Србију, према проценама Светске банке, сврстава на 175. место од 183 рангиране земље.⁶⁸⁵ Овде се ради како о појединачној, тако и о системској корупцији. Ова два фактора итекако одбијају потенцијалне инвеститоре да улажу у нашу земљу.

Уколико бисмо поставили питање било ком озбиљном инвеститору шта пресудно утиче на његову одлуку о инвестирању и дестинацији његове инвестиције, међу прва три најчешћа одговора би осим ефикасног правног система и инфраструктуре, увек био и предвидив и стабилан порески систем. Управо због тога Србија драстично губи на конкурентности јер је систем „скривених“ непореских давања данас далеко од тога да се може окарактерисати

⁶⁸⁴ Владимир Гоати, Партије и партијски системи у Србији, Одбор за грађанску иницијативу-ОГИ центар, Ниш, 2006, стр.126-139

⁶⁸⁵ Тањуг, Србија на 175. месту по брзини издавања грађевинских дозвола (текст), 04.04.2012, www.tanjug.rs/37967/srbija-na-175--mestu-po-brzini-izdavanja-dozvola.htm

предвидивим и стабилним.⁶⁸⁶ Према анализи НАЛЕД-а у Србији данас постоји 370 непореских давања (број није свеобухватан и коначан јер нису обухваћене све административне таксе, пенали и накнаде) од којих је најмање 179 парафискалних намета под којима се подразумевају све оне форме, без обзира на њихов назив, које у одређеној мери финансијски или административно оптерећују привредне субјекте, а за које они не добијају никакво право, услугу или добро, или добијају неко право услугу или добро, али чија је објективна вредност (односно трошак јавног тела који пружа ту услугу) значајно мања од износа плаћања по том основу.⁶⁸⁷ Даља анализа студије показала је да је за $\frac{3}{4}$ тих намета надлежна Република, а да су приходи од 77 непореских намета у 2011. години (према подацима из трезора) били око 730 милиона евра, што је представљало око 570 евра годишње по једном запосленом у привреди. Према анализи и студији случаја 6 предузећа у Србији коју је урадио НАЛЕД, показано је да су укупна непореска давања предузећа у 2011. години износила скоро 270 милиона динара, што је за 22% више него у 2009. години. Обавезе по основу намета које контролише локална самоуправа су се повећале за 38%, а за намете које утврђује Република су порасле за 13%. Анализа је идентификовала да држава (на свим нивоима власти) тражи најмање 104 накнаде за уписе у различите регистре, за проверу услова за обављање делатности, за издавање лиценци, за стручне испите. Највећи приходи остварени од непореских давања у 2011. години били су ипак на страни локалних самоуправа, кроз накнаде за коришћење грађевинског земљишта (14.671.779.000 динара), накнаде за уређивање грађевинског земљишта (10.432.858.000) па тек онда од републичких административних такси (9.275.347.000)⁶⁸⁸

Истовремено са прављењем ових анализа НАЛЕД се бави и доношењем препорука за отклањање административних процедура које би олакшале пословање. Закључно са првим кварталом 2012. године имплементирани су укупно 203 препоруке што представља помак у односу на последњи квартал 2011. године до када је укупно спроведено 197 препорука. У првом кварталу 2012. године донето је свега 15 подзаконских аката (уредбе, правилници, одлуке) које се

⁶⁸⁶ Мостови и ћуприје-систем пореских и парафискалних форми у Републици Србији (изводи из студије), USAID, NALED, Београд, 2012, стр. 2

⁶⁸⁷ Мостови и ћуприје-систем пореских и парафискалних форми у Републици Србији (попис, анализа ефеката, препоруке за реформу), USAID, NALED, Београд, 2012, стр. 1-2

⁶⁸⁸ Исто, стр. 2-6

прате кроз Барометар прописа и који се односе на спровођење 16 системских закона значајних за даљи развој привредног сектора, побољшање услова пословања и даље унапређење конкурентности Републике Србије.⁶⁸⁹ Дакле, потребно је урадити значајна промене у смањивању парафискалних намета и поједностављивању административних процедура за пословање.

Са изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе из 2011. године створени су даљи предуслови за фискалну децентрализацију и јачање аутономије локалних самоуправа у том погледу. Један од фактора јачања финансијске аутономије јесте и увођење општинских пореских администрација.

Поменуто истраживање из 2009. године (Локална управа-стање и потенцијали) показало је да чак 41,6% локалних самоуправа код нас није одговорило на који начин остварују финансијску аутономију. Представници једног дела општина су ипак схватили предности „фискалног федерализма“ или пореске конкуренције, при чему су користиле разне пореске подстицаје за развој предузетништва (неке одобравају ниже таксе ако се фирма отвара на сеоском подручју, друге дају попуст ако се таксе и накнаде плаћају одједном, треће снижавају таксе за неке делатности са идејом да привуку више улагања, четврте дају попусте код отварања нових радних места и нових фирми). Ниски порези и таксе су у 77% случајева значајан или веома значајан фактор за привлачење улагања. Овако висок проценат показује да су локалне јединице власти свесне важности пореске политике и могућности пореске конкуренције.⁶⁹⁰ Неке општине су искористиле стање пореске конкуренције за увођење новог еколошког пореза, као и такси и накнада (за експлоатацију руда и вода), као и кроз повећање пореза на имовину.

Директне инвестиције представљају основу економског развоја и свака земља се труди да обезбеди што боље услове за долазак и останак инвеститора. Инвестиције се такође могу делити на гринфилд (greenfield) и браунфилд (brownfield) у зависности од тога на какву основу се примењују. Гринфилд инвестиције су оне код којих инвеститори улажу од „ледине“ стварајући све

⁶⁸⁹ Статус регулаторне реформе (Извештај за 1 квартал 2012), NALED, стр.2-3, www.naled.org.rs

⁶⁹⁰ Мирослав Прокопијевић, Капацитети локалних власти у области подстицања локално-економског развоја, у раду: Локална управа-стање и потенцијали, Факултет политичких наука и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009, стр. 10-15

предуслове за своје погоне. Инвеститорима је овакав вид улагања веома скуп али понекад је то најбољи начин. Браунфилд инвестиције се ослањају на просторе старих фабрика или постројења. На том простору, по правилу, већ постоји извесна инфраструктура (путеви, водовод, канализација, струја, телефон) али је често неопходно тај простор уредити да би уопште могао да постане нови погон или предузеће. Те интервенције иду од чишћења тла, уређења зелених површина, подизања квалитета инфраструктуре па преко стварања других предуслова за пословање.⁶⁹¹ Преме речима некадашњег министра економије и регионалног развоја, Небојше Ђирића, Србија је од 2001. до 2011. године привукла 17 милијарди евра директних страних инвестиција, а током прошле године успела је да привуче 2,2 милијарде евра инвестиција при чему је постала лидер у региону.⁶⁹² У периоду од 2006. до 2011. године, према анализи економских потенцијала општина и градова у Србији, највише гринфилд инвестиција остварила је општина Пећинци у вредности од око 200 милиона евра, а значајна вишемилионска улагања остварили су и Инђија, Зрењанин, Ниш. Према речима Слађане Грујић, секретара Одбора за локални развој СКГО, у нашу земљу је у овом периоду дошло око 12 милијарди евра инвестиција али највећи део истих, чак 70%, није отишло у стварање неких нових додатних вредности.⁶⁹³ Гринфилд улагања су најбољи показатељ пословног окружења. На питање о (не)постојању гринфилд улагања није одговорило 4,7% испитаника. Гринфилд улагања постоје у само 39% јединица локалне власти. То је врло забрињавајући податак, тим пре што су улагања концентрисана у део јединица локалне власти у Војводини и око Београда. Практично, остатак Србије подсећа на Сахару када су у питању гринфилд улагања. Ни са браунфилд улагањима није ништа боље него са гринфилдом. Само 38% јединица локалне власти је имало браунфилд улагања, а обично су то исте јединице локалне власти као и у случају гринфилда⁶⁹⁴

Привлачност за улагање је битан параметар за већину инвеститора. Као један од сегмената тога јесте и повољан географски положај, затим изграђени

⁶⁹¹ Снежана Ђорђевић, Приручник за модерно управљање локално економским развојем, Стална конференција градова и општина, Фонд за отворено друштво, Београд, 2007, стр. 64

⁶⁹² Независне новине, Србија лидер по броју страних инвестиција (текст), 27.04.2012. године, www.nezavisne.com/posao/trziste/srbija-lider-po-broju-stranih-investicija-138933.html

⁶⁹³ Са сајта: Инвестициони бум у Пећинцима (текст), 29.10.2011. www.rts.rs

⁶⁹⁴ Мирослав Прокопијевић, исто, стр. 18-19

инфраструктурни капацитети, квалификована и стручна радна снага, близина културних и туристичких садржаја. Према истраживању „Локална управа-стање и потенцијали“ велика већина градова и општина у Србији сматра да је географски положај врло значајан (48%) или значајан (31%), а да је развијена инфраструктура у 77% случајева веома значајна или значајна од стране локалних самоуправа. Око 57% локалних јединица власти сматра да је спровођење тренинга важно или врло важно за привлачење улагања. Квалитетни образовни и културни садржаји су појединачно најслабији од посматраних фактора улагања са 49% гласова да су важни или врло важни. То вероватно одговара реалности, јер ће огромној већини инвеститора пословни услови бити важнији од културних и образовних.⁶⁹⁵ Дакле, што се тиче географског положаја ту су у предности општине и градови у Војводини због равничарског положаја и близине важнијим међународним и домаћим саобраћајницама. Када је у питању изграђеност путне мреже она се налази у јако лошем стању о чему сведоче и анализе Светског економског форума. Обзиром на то да се не можемо похвалити са високо квалификованом радном снагом, мало је зачуђујуће да представници локалних самоуправа не сматрају у већој мери овај параметар као довољно значајан за улагања.

У погледу коришћења обвезница и хартија од вредности, Законом о тржишту хартија од вредности, локалним самоуправама у Србији је омогућено да емитују обвезнице и на тај начин олакшају финансирање значајних инфраструктурних пројеката. Закон је тек ступио на снагу током 2011. године па у скорије време локалне самоуправе и нису могле да користе ову могућност за свој развој. Светска искуства говоре о томе да се обвезнице најчешће емитују ради изградње водовода, депонија, културних и спортских центара, итд. Као важан предуслов за ово било је и доношење Закона о јавној својини којим је враћена имовина локалним самоуправама у земљи јер са својом имовином оне могу да гарантују отплату. Поред тога, да би локалне самоуправе могле да емитују хартије од вредности морају да имају повољан кредитни рејтинг и позитиван пословни биланс.

⁶⁹⁵ Мирослав Прокопијевић, исто. стр. 13-15

Новац који се добија од коришћења услуга објекта који се гради средствима прикупљеним продајом обвезница представља извор из кога се исплаћује новац власницима обвезница и то како главница, тако и камата.⁶⁹⁶ Прва локална самоуправа која је кренула са емитовањем обвезница био је Нови Сад половином јула прошле године са намером да се заврши канализација у приградским деловима и изградња саобраћајнице Булевар Европе, а примером овог града кренуло је и Панчево (изградња спортског центра на води).

Прве локално-економске развојне агенције су се појавиле у Европи крајем 50-тих година прошлог века и константно су се увећавале. Данас их има преко 500 које раде у Европи. Канада, САД и Аустралија следе њихове примере, баш као и земље бившег источног блока после пада Берлинског зида.⁶⁹⁷ У Србији пажња је више окренута ка формирању Канцеларија за локално економски развој и то се догађало најчешће од 2006. године па на овамо, под утицајем већег броја невладиних и владиних стручних организација (СКГО, USAID, GTZ). У основне активности канцеларије убрајају се: промоција саме канцеларије, креирање и одржавање функционалних база података, подршка и контакти са локалном пословном заједницом и институцијама одговорним за локално-економски развој, подршка процесу стратешког планирања, маркетинг, активности на привлачењу страних и домаћих инвестиција и одржавање постојећих, стално усавршавање запослених у канцеларијама. Смисао канцеларије јесте координација привредног развоја на локалном нивоу и мониторинг реализације пројеката.

У овом тренутку ЛЕР канцеларије имају веома различиту позицију у односу на остале кључне партнере у локалним заједницама/економијама. У неким општинама, оне су позициониране веома добро, запослени у њима се баве само пословима везаним за ЛЕР, имају могућности за самосталне иницијативе. У другим, пак, општинама људи који раде у ЛЕР канцеларијама обављају и друге послове унутар општинске управе, имају мало самосталности у раду и нису још увек препознати од партнера ван општинске администрације као релевантне

⁶⁹⁶ Снежана Ђорђевић, исто, стр. 67

⁶⁹⁷ Local economic development agencies, editor: Bruno Catenacci, ILO, UNOPS, EURADA, Cooperazione Italiana, 2000, стр. 10

институције.⁶⁹⁸ Не постоји тачан број колико је до сада основано ових канцеларија код нас али се грубе процене крећу да их има више од половине јединица локалне самоуправе. Оно што је важно истаћи да би било добро се успоставе јаснији параметри у погледу броја запослених у канцеларији у складу са величином града, квалификационе структуре и потребних образовних профила и потребних знања и вештина људи који треба да раде у њима. Због тога је непотребно да се оснивају нефункционалне КЛЕР, именују партијски подобне личности без стручног ауторитета и да се спречи да се канцеларије за ЛЕР рангирају ниско у систему управљања.

Несумњиво велику повезаност са овим канцеларијама имају и стратегије које се баве локално-економским развојем. Као и већина других стратешких докумената, и оне се суочавају са сличним проблемима и недостацима: уопштенијег су карактера, недовољно су усклађени циљеви, мере и инструменти за њихово остваривање, немогућност реализације акционих планова у складу са утврђеним временским роковима, итд.

Према СКГО, у Србији данас постоји 28 стратегија које се баве локално-економским развојем у различитим јединицама локалне самоуправе, као и 12 стратегија малих и средњих предузећа и предузетништва.⁶⁹⁹ Оно што је свакако подједнако важно то је у којој мери је дошло до имплементације ових стратешких докумената и за то не постоје релевантни подаци. Проблеми настају због тога што локалне заједнице најчешће немају одговарајући образовни кадар да омогући примену стратегија али недостају и јасна сарадња и координација како између унутрашњих организационих јединица, тако и са приватним и невладиним сектором. Законом о јавној својини враћена је имовина локалним самоуправама у Србији и на тај начин оне ће лакше у будућности постати носиоци локално-економског развоја. Обзиром да је закон релативно скоро усвојен следи пописивање имовине (рок до 2014. године) и свега онога што припада локалним самоуправама, а то је дуготрајан процес који захтева пуно времена и новца.

⁶⁹⁸ Дејан Молнар, Алтернативни облици организовања канцеларија за локални економски развој и њихов значај у Србији, у раду: Регионални развој и демографски токови земаља југоисточне Европе, уредник Љиљана Станковић, Економски факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 2011, стр. 199

⁶⁹⁹ СКГО, Мапирање општина, са сајта: www.strategije.skgo.rs

Истовремено постоје и значајни проблеми у области просторног планирања, изградње, спровођења процеса легализације и конверзија права коришћења земљишта у право својине уз одређену накнаду, што је регулисано Законом о планирању и изградњи (2009)⁷⁰⁰ и Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи (2011).⁷⁰¹ Овим законским решењима неуспешно је спроведен процес легализације бесправно подигнутих објеката коју већина грађана није у стању да плати, а истовремено је омогућено и право конверзије земљишта у право својине земљишта. Такође, законом није убрзан процес издавања грађевинских дозвола, а као велики проблем јединица локалне самоуправе истичу се непостојање планских докумената код већине њих (Генерални урбанистички планови и планови детаљне регулације, итд).

Бизнис инкубатор је врста пословног удружења чија је сврха да пружи подршку процесу оснивања успешних нових предузећа путем пружања одређених услуга, у које може спадати: простор инкубатора, заједничке услуге (секретаријат, канцеларијска опрема, књиговодство, предузетничко саветовалиште, финансијски савети, итд), маркетинг и умрежавање. Бизнис инкубатори омогућавају пружање непосредне подршке предузећима која тек почињу са радом, у периоду када су најподложнија неуспеху и на тај начин директно утичу на степен успешности тих предузећа.⁷⁰² Први бизнис инкубатори формирали су се у САД-у (индустријски центар „Batavia“ у држави Њујорк који је отворен 1959. године сматра се првим бизнис инкубатором на свету), да би их почетком 2005. године у САД-у било око 1450. У Јужној Америци их има око 250, у западној европи око 1.000, источној европи 200, Африци и на Блиском истоку око 150, а на Далеком истоку око 1000. Од 1980. године, инкубатори који су чланови Америчке асоцијације бизнис инкубатора отворили су више од пола милиона нових радних места, а 2001. године инкубатори су помогли покретање више од 35.000 нових предузећа која су помогла запослење за преко 82.000 људи

⁷⁰⁰ Закон о планирању и изградњи, „Сл. гласник РС“ бр. 72/09

⁷⁰¹ Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, „Сл. гласник РС“ бр. 24/11

⁷⁰² Бизнис инкубатори као инструмент локално-економског развоја, USAID, Urban Institut, Библиотека локално-економског развоја (СКГО), Београд, стр. 1, www.skgo.org.rs

који су генерисали приход у износу од око 7 милијарди долара.⁷⁰³ У Србији данас постоји 20 бизнис инкубатора у градовима и општинама (Београд има 3 инкубатора по општинама, затим Ужице, Суботица, Крушевац, Бачки Петровац, Прокупље, Крагујевац, Зрењанин, Ниш, Књажевац, итд) у којима су смештена предузећа која се баве различитим делатностима: обрада метала и производња украсних предмета, производња челичних конструкција за пластенике и стакленике, производња делова за пољопривредне машине, израда светлећих реклама и рекламних табли, итд. Према истраживању „Локална управа-стање и потенцијали“ на питање о пословном инкубатору 7,4% испитаних није дало никакав одговор. И инкубатор бизнис центар је релативно ретка појава у локалним јединицама власти у Србији, јер га има само 13,5% јединица.⁷⁰⁴ Међутим, не постоје прецизни подаци да ли и у којој мери су поједина предузећа која су завршила период „инкубације“ успешно опстала на тржишту и како тече овај процес код предузећа која се и данас налазе у бизнис инкубаторима.

Индустријске зоне представљају планирани или организовани део земљишта који је подељен транспортним мрежама, на коме могу да буду изграђени објекти и парцеле које су превиђене за индустријске активности. Индустријску зону чине некретнине (земљиште, зграде и друге непокретности) и права и обавезе у вези са некретнинама (власништво, право коришћења). Један од кључних ресурса којима располажу локалне самоуправе поред грађана јесте и слободно земљиште за индустријску градњу, а иницијативу могу да покрену Влада, локална самоуправа или приватни сектор. Предности за оснивање индустријских зона су разноврсне: промоција пожељних грана привреде, пружање могућности равномерног регионалног развоја подстицањем производње, стимулисање одређених компанија да инвестирају у одређеној општини кроз смањење трошова пословања, итд. У Србији тренутно има 29 индустријских зона. Међутим, неке од њих (у Врању, Пожаревцу и Лозници) не могу да се назову индустријским зонама јер им је површина свега неколико хектара (више подсећају на индустријске паркове чија је просечна површина око 10 хектара). Према искуствима европских земаља индустријске зоне се праве на минималној

⁷⁰³ Студија о изводљивости бизнис инкубатор центра града Ужица, Регионална развојна агенција „Златибор“ д.о.о. Ужице, 2006, стр. 4

⁷⁰⁴ Мирослав Прокопијевић, исто, стр. 17

површини од 60 хектара. Најбоље резултате у погледу инвестирања у индустријским зонама у Србији имају Зрењанин и Пећинци. Зрењанин има 4 индустријске зоне (Багљаш, Ечка, Елемир, Робно-трговински центар) а укупне инвестиције током 2006. и 2007. године (пре економске кризе) биле су преко 700 милиона евра.

Пећинци спадају у мање општине које су веома вешто искористиле све погодности доброг положаја и направиле индустријски парк који са радном зоном од око 160 ха бележи снажан успон. Шимановци су тренутно једна од најпожељнијих инвестиционих дестинација у Србији, а положај ове месне заједнице искоришћен је на најбољи могући начин. До сада су Шимановци привукли преко 200 милиона евра инвестиција чиме су Пећинци општина са највећим инвестицијама по глави становника.⁷⁰⁵ Међутим, основна слабост у овој области јесте непостојање законског или подзаконског акта којим би се регулисало оснивање и функционисање индустријских зона код нас. За разлику од индустријских зона, слободне зоне су уређене Законом о слободним зонама (Сл. гласник РС, бр. 62/06). Ова врста зона успоставља се на делу територије земље на којем влада гарантује стимулативнији режим пословања а који се манифестује кроз олакшане административне процедуре, повлашћени царински третман и одговарајућа пореска ослобађања.

У 2009. години у Републици Србији функционисале су 4 слободне зоне: Пирот, Суботица, Нови Сад и Зрењанин. Крајем 2009. године Влада је дала сагласност за одређивање подручја за 2 слободне зоне „ФАС Слободна зона“ у Крагујевцу и „Слободна зона Шабац“ у Шапцу али ове слободне зоне нису имале пословне резултате, с обзиром да су решења добиле тек крајем године. У јуну 2010. године сагласност Владе за одређивање подручја слободне зоне добила је „Слободна зона Ужице“ у Севојну.⁷⁰⁶ Према стратегији, у слободним зонама делатност је обављало 180 корисника (80 домаћих, 100 страних), а укупна инвестициона улагања у 2009. години била су 19.038.023,00 евра, број уполених 4.915, а укупна вредност реализованог промета роба и услуга у истој години била

⁷⁰⁵ Снежана Ђорђевић, исто, стр. 77

⁷⁰⁶ Влада Републике Србије, Стратегија развоја слободних зона у Републици Србији од 2011. до 2016. године. „Сл. гласник РС“, бр. 22/11, стр. 12

је 559.108.279.00, од чега је пословна зона у Пироту остварила промет од 257.673.095,00 евра (46%). Простора за унапређење пословања свакако да постоји.

Зона унапређеног пословања представља такође значајан инструмент побољшања локално економског развоја. Она представља део урбаног језгра (најчешће трговачка зона) у оквиру кога привредни субјекти који су власници, односно закупци непокретности, као и физичка и правна лица која издају пословни простор у закуп, издвајају посебна средства кроз плаћање увећаних износа одређених пореза, такси и накнада које спадају у изворне приходе јединице локалне самоуправе, ради финансирања унапређења, развоја и промоције те зоне. Сада у свету (САД, Канада, Велика Британија) успешно функционишу зоне у више од 1.000 градова. Само у Њујорку има више од 500 зона унапређеног пословања.⁷⁰⁷ Основне активности лица која управљају зонама унапређеног пословања окренуте су према капиталним улагањима у секундарну инфраструктуру, ревитализацију и одржавање јавних површина, заступање интереса корисника зоне са локалним и државним органима, промоцију и маркетинг кроз организовање различитих фестивала и догађаја. Најзначајнији ефекти од зона јесу повећање цена пословног простора и обим пословања, наплативост комуналних такси у овим зонама је висока, боља искоришћеност имовине јер се она продаје на јавним надметањима, а самим тим и расту приходи јединице локалне самоуправе. То је на неки начин један од новијих концепата јавно-приватног партнерства.

Према истраживању Мирослава Прокопијевића, на питање о зони унапређеног пословања код нас није било одговора у 8,6% случајева. Зона унапређеног пословања постоји у само 7 општина што чини 8,6%, а и тамо где постоји ствар је новијег датума.⁷⁰⁸ Ипак, тај број се повећао од 2009. године и данас постоји 9 зона унапређеног пословања (Крушавац, Зрењанин, Ваљево, Ниш, Врање, Лозница, Прокупље, Пријепоље и Параћин). Код нас оне функционишу тако што општина (град) прогласи зону специјалном или екстразоном и онда повећава таксе и накнаде (комуналне таксе и накнаде за коришћење и уређење

⁷⁰⁷ Business Improvement District (BID)-Зона унапређеног пословања, USAID, Urban Institut, Београд, стр.1-2

⁷⁰⁸ Мирослав Прокопијевић, исто, стр. 17

грађевинског земљишта) до одређеном процента који се враћа пословном удружењу зоне унапређеног пословања.

Зрењанин је постао пример добре праксе БИД, који покушавају да следе и друге општине. Агенција DAI је кроз SLGRP програм (финансиран од стране УСАИД) заједно са општином уложила 80.000 долара, којима су финансирана инфраструктурна побољшања БИД зоне, идентификоване стратешким планом. Општина је накнадно уложила још 275.000 долара, а локална предузећа још 35.000 долара у физичка побољшања која су зону учинила још атрактивнијом за купце. Овај пројекат је значајно подигао обим улагања, вредност зоне и вредност пословног простора, а посредно је допринео повећању прихода граду и отварању нових радних места.⁷⁰⁹ Што се тиче осталих градова и општина, не постоје за сада предузетничке иницијативе за коришћење БИД-а, али уколико се буду угледале на постојеће успешне примере свакако да у будућности могу имати велике користи од тога грађани који у њима живе јер је незапосленост наш највећи проблем.

8.2.5 Могућности за даље унапређење локално-економског развоја у Србији

Када се погледа стање у коме се налазе наше локалне самоуправе и њихова економија није тешко закључити да је веома тешка ситуација. Сви претходно наведени параметри и показатељи, било на националном или локалном нивоу, описују једно нерегулисано и несређено стање за свеобухватни економски развој земље.

Када је корупција у питању, она полази од количине концентracије моћи, односно од могућности доношења кључних одлука. Када је та моћ у рукама једног или малог броја људи онда је опасност за системском корупцијом већа. Нажалост, то је данас случај са Србијом у којој водећу улогу у доношењу одлука имају високо позиционирани политичари у владајућим структурама и крупни капиталисти којима је интерес да финансијски „помажу“ политичке елите како би задржали своје монополске позиције на економском тржишту земље. Моћним привредницима је интерес да задрже свој привилегован положај јер им то омогућује даље богаћење, а са друге стране долази страховито осиромашење и

⁷⁰⁹ Снежана Ђорђевић, исто, стр. 80

даље уништавање „средње“ класе јер је политички систем такав да не постоји дисперзија политичке моћи и одлучивања и онда је лако „корумпирати“ водеће политичаре. Проблем је системске природе и може да се реши само кроз даље јачање независних институција (као што су нпр. Агенција за борбу против корупције и Савет за борбу против корупције), даљим оснаживањем судске власти (лоше уставно решење избора судија Уставног суда који омогућава претерани политички утицај на избор истих, баш као и неуспешна „партијска“ реформа правосуђа), као и даље јачање институција и организација цивилног друштва и „група за притисак“ који би требали да изврше утицај на политичке елите. Чини се ипак да је потребно извршити даљу децентрализацију политичке моћи како би се ојачали капацитети локалних лидера и заједница, а истовремено и смањила могућност претеране системске корупције. Све док се истовремено не буду спроводиле и снажне мере антимонополске политике интерес инвеститора да улажу ће бити мали јер нико нема намеру да безвезе улаже свој новац када зна да не може да заради профит и да је осуђен на неуспех због потпуне контроле економског тржишта од стране неколико људи (тзв. „тајкуна“). За то је потребно и политичка воља да се прекине веза између политичких странака и крупног капитала.

Национална алијанса за локално-економски развој је спровела током 2012. године истраживање у којем је анкетирала 98 приватника и предузетника са питањем шта мисле о корупцији у државној администрацији, чак 48% се изјаснило да их корупција угрожава, 28% није имало став или није желело да одговори, а 24% да их корупција уопште не угрожава. Што се тиче оних предузећа која имају искуства са јавним набавкама, чак 295 тврди да су везе са политичким партијама или корупција одлучујући параметри за добијање уносних послова.⁷¹⁰ На проблем јавних набавки упозоравала је и Европска комисија која је истакла да се буџет Србије оштети за неколико милијарди евра због нерегуларности са овим процесом и да је потребна централизација система јавних набавки као део новог законског решења.

У области непореских давања, чини се да би било добро решење да се уведе систем јавних прихода под контролом Министарства финансија јер би се на

⁷¹⁰ Пулс привреде (Извештај за 1 квартал 2012. године), NALED, Београд, 2012, стр. 2

тај начин значајно ограничила пракса да различити органи и носиоци јавних овлашћења могу да утичу на број и основне елементе захватања. Потом, могло би да се новим законским решењем утврде сва захватања у одређеном временском периоду и да се дају лимити за њихове износе како би се спречило да поједине локалне самоуправе подижу локалне таксе и накнаде (комуналне и грађевинске) драстично више у односу на друге локалне самоуправе. Ово решење не би угрозило „фискални федерализам“ већ би увело јаснија „правила игре“. Поред тога требало би извршити јасну класификацију свих фискалних форми како би се спречило постојање пореза, такси и накнада за исто добро, основицу, услугу или право, као и да се изврши анализа сврсисходности постојања одређених намета који немају висок фискални капацитет. Чини се да је потребно извршити и интеграцију одређених намета, као и укинути велики број такси и накнада које су потребне за различите потврде, дозволе, уверења, лиценце јер веома компликују процедуре за пословање, као и да се већина истих финансира из општих пореза, односно буџета.

Одређени намети имају своју оправданост и свакако их треба оставити на снази (пре свега када говоримо о накнадама из домена заштите животне средине или коришћења природних богатстава). Међутим, оно што треба размотрити као генералну препоруку јесте да се неке накнаде и давања преведу у режим пореза (комунална такса за истицање фирме у локални порез за обављање пословне делатности; или, накнаде за моторна возила у порез на моторна возила) управо из разлога транспарентности, предвидивости и законске заснованости система јавних финансија.⁷¹¹

Спровођење „гиљотине прописа“ коју ради НАЛЕД како би се олакшало пословање предузећа и смањили трошкови државе иде веома споро. Колика је цена бирократије јасно се види из анализе НАЛЕД-а по којој би само на усвајање 6 препорука из Сиве књиге могло да се уштеди око 60,4 милиона евра (утврђивање расхода само на годишњем нивоу, а на основу података годишњег пописа; прелазак на електронско подношење пријава пореза и доприноса на зараде запослених; пребацивање терета распоређивања пореза и доприноса на

⁷¹¹ Мостови и ћуприје-систем пореских и парафискалних форми у Републици Србији (попис, анализа ефеката, препоруке за реформу), USAID, NALED, Београд, 2012, стр. 7

зараде на различите рачуне са предузетника на државу чији је то приход; смањење непотребне документације у поступку остваривања права на породилску накнаду; поједностављење подношења евиденција у вези са прометом дуванских производа; размена података између државних органа у вези М4 образаца). Поред тога, од 80 преопрука и проблема у периоду јануар-април 2012. године које је НАЛЕД утврдио, надлежне установе (министарства, Народна банка и органи локалне самоуправе) успели су да реше 19, 14 су делимично решени или су у току, нерешених проблема има 35, а нових препорука 12. Када је у питању доношење подзаконских аката (европска пракса је до 6 месеци од времена доношења закона) кашњење је 1948 дана, а од 304 препоруке до сада је спроведено 203, 30 су у поступку спровођења, а 71 препорука до сада није спроведена. Уштеда од ових неспроведених препорука износи 36,23 милиона евра, од спроведених 124 милиона, а од оних у поступку спровођења 22,9 милиона, што је укупна уштеда од 183 милиона евра.⁷¹² Ови подаци говоре у прилог томе колико је држава Србија неефикасна и скупа и колико су неопходне реформе у јавном сектору јер је очигледно да је овакво стање неодрживо када већина потенцијалних инвеститора или обичних грађана мора да плаћа велики број непотребно постављених партијских службеника.

Кључни аспект локално-економског развоја остају ипак гринфилд и браунфилд инвестиције којих је од почетка светске економске кризе 2008. године све мање и мање.

Постојећи законски систем омогућава покретање пројеката обнове браунфилд локација у Србији мада и даље остаје проблем непостојање правне државе која је једини гарант спровођења закона, смањивања, кршења или ингорисања правних норми па су све промене у том правцу ургентне. Да би капацитет ових пројеката био оптималан неопходно је донети један број нових закона који ће општинама и градовима дати пуна овлашћења, одговорност и обавезе у процесима браунфилда. Ови закони треба да омогуће приватизацију грађевинског земљишта, реституцију и враћање имовине локалне самоуправе.⁷¹³

⁷¹² Статус регулаторне реформе (Извештај за 1 квартал 2012), NALED, стр.6-10, www.naled.org.rs

⁷¹³ Снежана Ђорђевић, исто, стр. 97

У међувремену донети су Закон о реституцији (и поред гласања „за“ мање од половине посланика), као и Закон о јавној својини којим је регулисано питање имовине јединица локалне самоуправе. Међутим, као отворено је остало питање недовољне примене у пракси Закона о планирању и изградњи, у погледу легализације, брзине издавања грађевинских дозвола, планске документације. Можда је било и преамбициозно решење да се само једним законом реше заиста крупни проблеми у овој области. У Србији практично не постоји локална самоуправа која има сву потребну планску документацију (просторни план јединице локалне самоуправе, генерални урбанистички план, план генералне регулације, план детаљне регулације) и то је вишедеценијски проблем који није могуће ни брзо ни лако решити. Поред тога, спорост у издавању свих дозвола за градњу могла би да се убрза уз помоћ Канцеларије за брзе одговоре која би се формирала на свим нивоима власти (од локалног до централног) и где би се кроз прослеђивање захтева инвеститора са једног места електронским путем прецизно лоцирале све установе које су надлежне за добијање дозвола, драстично смањило време чекања и спречила корупција.

Улагања у инфраструктуру (саобраћајну и комуналну) морају непрекидно да трају. Стање у области саобраћајне инфраструктуре је катастрофално лоше у односу на друге земље у региону и у том погледу Србија никако није конкурентна и привлачна за потенцијалне инвеститоре. Због тога су потребна велика улагања почевши од значајних међународних путева (Коридора) па до магистралних и општинских путева, као и улагања у железничку, ваздушну и речну инфраструктуру. Такође, локалне самоуправе треба да обезбеде и значајнија финансијска средства за улагања у комуналну инфраструктуру (путеви, водовод, канализација, струја, телефон, интернет) како би постали привлачни за инвестирање.

Значај сложенијих инструмената и облика локално економског развоја (бизнис инкубатор центара, индустријских зона и паркова, слободних зона, зона унапређене регулације) је потврђен у великом броју развијених земаља света у којима је овим путем отворен вишемилионски број нових радних места. Обзиром да се наша земља не може похвалити развијеном предузетничком културом и да транзиција сувише дуго траје, ови инструменти код нас до сада нису наишли на

значајнију примену у пракси. Разлози за то леже у непостојању одређене законске регулативе коју треба што пре усвојити (пре свега везано за индустријске зоне и зоне унапређеног пословања), неспремности локалних самоуправа да прихвате нова иновативна решења за унапређење ЛЕР-а и недостатку одговарајућих профила у општинама који би покренули примену ових инструмената на локалном нивоу. Поучени искуствима неколико јединица локалне самоуправе који бележе добре резултате на овом пољу (Зрењанин, Лозница, Пирот, Инђија, Ниш, Пећинци, Крагујевац, Суботица) локалне власти морају да створе предузетнички амбијент за привлачење инвестиција кроз претходно наведене мере. Само на тај начин задржаће се квалитетни људски ресурси у тим локалним заједницама, а они су покретачка снага и мотор развоја сваке локалне самоуправе у земљи.

8.3 Заштита животне средине

Животна средина је термин који подразумева природно окружење: ваздух, вода, земљиште, биљни и животињски свет; појаве и деловања: клима, јонизујућа и нејонизујућа зрачења, бука и вибрације; окружење које је створио човек: градови и друга насеља, инфраструктурни, индустријски и други објекти, укључујући и историјско културну баштину.⁷¹⁴ Од средине 20. века питања заштите животне средине изазивају све већу глобалну забринутост, због чега су повећани напори да се установе узроци и фактори који су до тога довели. Два су фактора били главни узрок за забринутост и заштиту животне средине-нагло повећање броја становника на нашој планети и постојећи социо-економски модел производње. Осим пораста становништва, проблем неуједначеног развоја развијених у односу на неразвијене земље и регионе света везује се и за питања као што су недостатак хране, сиромаштво и глад.⁷¹⁵ Управо из ових разлога све је

⁷¹⁴ Жељко Бјелајац, Драган Дашић, Милован Спасовић, Еколошка политика ЕУ и њен кривично Правни оквир, у раду: Међународни проблеми, уредник: Брана Марковић, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2011, стр. 567

⁷¹⁵ Стеван Лилић, Инструменти еколошке правде, у раду: Екологија и право (тематски зборник радова), уредници: Предраг Димитријевић, Наташа Стојановић, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2011, стр. 4

више значајнија улога државе на пољу заштите животне средине али и других групација.

Еколошка политика укључује три значајна фактора: индивидуалце и групе који су мотивисани да чувају и потврђују природу, невладине организације и институције развојне политике и примене. Принципи односа се не заснивају на одређивању циљева јавне политике, превођењу од законодавства у регулацију и свакодневној примени регулаторних правила, као и коришћење научних, технолошких и економских достигнућа уз такмичење у одабиру инструмената одлучивања законодавне, извршне, судске или административне власти који треба да помогну у процесу доношења одлука. Значајно место заузимају и акциона правила локалне и националне владе.⁷¹⁶ Политика животне средине, као и свака друга политика, мора да се заснива на јасно утврђеним принципима који се могу поделити у две групе: еколошко социјалне (усаглашавање привредног развоја са еколошким могућностима; употреба достигнућа научно-техничког напретка у складу са захтевима за очување еколошке равнотеже; стварање система друштвених потреба чије задовољење неће довести до деградације човекове животне средине) и политичке (зависни су од политичког система земље; демократичност и јавност су подпринципи који омогућавају учешће субјеката у конципирању и спровођењу еколошке политике, као и доступност података о активностима и стању животне средине).⁷¹⁷ У развијеним земљама тржишне економије постоје две врсте економских инструмената политике заштите животне средине: дацбине (казне за загађење, дацбине корисника, дацбине на производ, административне дацбине, диференцијални порези) и субвенције (новчане награде, повољне позајмице и пореске олакшице).⁷¹⁸ Са аспекта заштите животне средине улога локалних самоуправа има велики значај у коришћењу инструмената.

⁷¹⁶ Samuel P. Hays, A history of environmental politics since 1945, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2000, стр. 5

⁷¹⁷ Снежана Васић, Улога државе у неутралисању еколошких екстерних ефеката, Универзитет у Нишу, Економски факултет, Ниш, 2004, стр. 108

⁷¹⁸ Божидар Миленовић, Еколошка економија-економски развој и животна средина, Факултет заштите на раду и Институт за унапређење квалитета радне и животне средине, Ниш, 1996, стр. 255

8.3.1 Заштита животне средине у локалним самоуправама у Европи

Чланице Европске уније свака за себе има одређене специфичности у погледу заштите животне средине на локалном нивоу али постоје и неке универзалне вредности, принципи и директиве које важе за све земље чланице али и за оне које то желе да постану.

Најчешћи тип правног акта са којим се сусреће држава јесте директива као правни инструмент ЕУ, који обавезује државе чланице у погледу циља који датом директивом треба постићи, док конкретна средства и поступци за постизање тог циља зависе од одлука држава чланица. У најширем смислу, преговарачко поглавље о заштити животне средине обухвата законодавство које се односи на очување и дефинисање стандарда квалитета животне средине (за ваздух, воду, управљање отпадом, заштиту природе, контролу индустријског загађења, хемикалије и генетски модификоване организме, буку, нуклеарну безбедност, заштиту од зрачења).⁷¹⁹ Током периода од 2000. до 2006. године око 135 средстава из буџета ЕУ утрошено је на пројекте улагања у снабдевање водом, заштиту вода, прераду отпада, одрживе изворе енергије, заштиту од буке и загађености ваздуха. Највише резултата постигнуто је у области снабдевања водом (у Шпанији је током овог периода реконструисано око 2000 км водоводних цеви и изграђено око 600 км нових, изграђено је 57 постројења за прераду вода и 13 постројења за десалинизацију, а у Италији је омогућено регулисање отпада на територији на којој живи око 6,4 милиона становника).⁷²⁰ Различита су искуства земаља у погледу трошкова који су морали да поднесу одређене земље при процесу придруживања у ЕУ у области заштите животне средине.

Тако је, на пример, у Словенији локална самоуправа поднела 60% трошкова, централна администрација 10%, привреда 20%, а остали учесници 10%, док су за Македонију и Турску различити резултати. У Македонији трошкови локалних самоуправа износили су 35%, привреде 57%, централне администрације 7% и осталих 1%, док су у Турској трошкови равномерно распоређени (локална

⁷¹⁹ Изазови европских интеграција у областима заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница, ПАЛГО Центар, уредници: Душан Дамјановић, Никола Микашиновић, Београд, 2011, стр. 19-35

⁷²⁰ Огњен Мирић, Регионална политика европске уније као мотор економског развоја, Европски покрет у Србији, Београд, 2009, стр. 81

самоуправа 37%, привреда 28%, остали учесници 22%, централна администрација 13%).⁷²¹ Како постоје разлике у погледу трошкова, тако постоје и особености европских земаља у погледу надлежности локалних самоуправа и виших инстанци у овој области. У Савезној Републици Немачкој постоји 5 нивоа који се баве заштитом животне средине (наднационални ниво ЕУ, федерални управни, административни ниво, ниво локалних самоуправа и корпоративни ниво), док у Аустрији постоје 4 таква нивоа (ЕУ, национални, локални и корпоративни). Локалне самоуправе брину се о питањима снабдевања квалитетном водом за пиће и њеном контролом, прерадом отпадних вода, стварањем и одржавањем зелених површина, итд.⁷²² У Мађарској закон налаже да локалне самоуправе донесу програме заштите животне средине (чистоћа насеља, водоснабдевање, заштита од буке, итд).⁷²³ Дакле, организација државе и подела надлежности важе и за област заштите животне средине.

8.3.2 Заштита животне средине на локалном нивоу код нас (стање и могућности развоја)

Област заштите животне средине код нас регулисана је читавим сетом закона и стратешких докумената, као што су: Закон о заштити животне средине (2004),⁷²⁴ Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине (2009),⁷²⁵ Закон о процени утицаја на животну средину (2004),⁷²⁶ Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину (2010),⁷²⁷ Закон о биоцидним производима (2010),⁷²⁸ Закон о метеоролошкој и хидролошкој делатности (2010),⁷²⁹ Закон о управљању отпадом (2010),⁷³⁰ Закон о заштити природе

⁷²¹ Анђелка Михајлов, Ефекти интеграције Србије у ЕУ у области заштите животне средине, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2009, стр. 7-8

⁷²² Зоран Тодоровић, Институције еколошке безбедности, Задужбина Андрејевић, Београд, 2009, стр. 77-78

⁷²³ Имре Нађ, Заштита природне околине у Мађарској после промена система на почетку деведесетих година XX века, Зборник Матице српске за друштвене науке, Нови Сад, 2009, стр. 68

⁷²⁴ Закон о заштити животне средине, „Сл. гласник РС“ бр. 135/04

⁷²⁵ Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, „Сл. гласник РС“, бр. 36/09

⁷²⁶ Закон о процени утицаја на животну средину, „Сл. гласник РС“ бр. 135/04

⁷²⁷ Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, „Сл. гласник РС“ бр. 88/10

⁷²⁸ Закон о биоцидним производима, „Сл. гласник РС“ бр. 88/10

⁷²⁹ Закон о метеоролошкој и хидролошкој делатности, „Сл. гласник РС“ бр. 88/10

(2009),⁷³¹ Закон о заштити ваздуха (2009),⁷³² Закон о заштити од буке у животној средини (2009),⁷³³ Закон о локалној самоуправи (2007),⁷³⁴ Национални програм заштите животне средине (2010),⁷³⁵ Стратегија управљања отпадом за период 2010-2019. године (2010),⁷³⁶ Национална стратегија одрживог развоја (2008),⁷³⁷ Стратегија биолошке разноврсности Републике Србије за период 2011-2018. године (2011),⁷³⁸ као и сродних стратегија из области сиромаштва, привредног и регионалног развоја, итд.

Концепт „еколошког законодавства“ је највећим делом заокружен (остало је да се донесе и усвоји још свега неколико закона), такође и велики број стратегија говори у прилог томе да су се различите републичке власти бавиле питањима заштите животне средине, при чему наравно не сме да се изузме чињеница да не постоје јасни параметри у којој мери се примењују како законска решења, тако и стратегије у пракси.

У циљу усклађивања домаћег законодавства са прописима Европске уније, Народна скупштина је усвојила 19 закона, од чега 14 закона у области заштите животне средине и 5 закона о потврђивању међународних уговора.⁷³⁹

Систем заштите животне средине, у оквиру својих овлашћења, обезбеђују: Република; аутономна покрајина; општина (град); предузећа и друга домаћа и страна правна лица и предузетници који у обављању привредне и друге делатности користе природне вредности; научне и стручне организације и друге јавне службе; грађанин, групе грађана, њихова удружења, професионалне или друге организације.⁷⁴⁰

Државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединице локалне самоуправе остварују тзв. Интегративну еколошку функцију, која се састоји у

⁷³⁰ Закон о управљању отпадом, „Сл. гласник РС“ бр. 88/10

⁷³¹ Закон о заштити природе, „Сл. гласник РС“, бр. 36/09

⁷³² Закон о заштити ваздуха, „Сл. гласник РС“ бр. 36/09

⁷³³ Закон о заштити од буке у животној средини, „Сл. гласник РС“ бр. 36/09

⁷³⁴ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“ бр. 129/07

⁷³⁵ Национални програм заштите животне средине, „Сл. гласник РС“ бр. 12/10

⁷³⁶ Стратегија управљања отпадом за период 2010-2019. године, „Сл. гласник РС“ бр. 29/10

⁷³⁷ Национална стратегија одрживог развоја, „Сл. гласник РС“ бр. 57/08

⁷³⁸ Стратегија биолошке разноврсности Републике Србије за период 2011-2018. године, „Сл. гласник РС“, бр. 13/11

⁷³⁹ Гордана Петковић, Развој система заштите животне средине у Републици Србији, у раду: Правни живот (часопис за правну теорију и праксу), Удружење правника Србије, Београд, 2009, бр. 10, књига 530, стр. 17

⁷⁴⁰ Закон о заштити животне средине, „Сл. гласник РС“, бр. 135/04, члан 4

обезбеђивању интеграције заштите и унапређивања животне средине у све секторске политике, спровођењем међусобно усаглашених планова и програма и применом прописа кроз систем дозвола, техничких и других стандарда и норматива, финансирањем, подстицајним и другим мерама заштите животне средине (начело интегрисаности).⁷⁴¹ Локалне самоуправа, према Закону о локалној самоуправи, старају се о заштити животне средине, доносе програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове у складу са стратешким документима и својим интересима и специфичностима и утврђују посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине.⁷⁴²

Први сегмент надлежности локалних самоуправа односи се на старање о заштити животне средине која суштински значи да јединице локалне самоуправе код нас имају сва овлашћења којима могу да спрече загађивање животне средине која може да настане као последица људске делатности или је изазвана природним процесима.

Када су у питању програмски документи, искуства јединица локалне самоуправе су различита. Према подацима Сталне конференције градова и општина, у Србији има 30 локалних самоуправа које су донеле и усвојиле Локалне еколошке акционе планове (Бачка Топола, Сечањ, Чајетина, Зрењанин, Врњачка Бања, Димитровград, београдска општина Врачар, Лајковац, Прибој, итд), један Оперативни план заштите од поплава (Ивањица), једну Стратегију управљања отпадним водама (Гацин Хан), 2 локална плана управљања комуналним отпадом (Свилајнац и Ивањица) и 17 стратегија и планова управљања отпадом (Инђија, Неготин, Велика Плана, Гацин Хан, Чајетина, Ниш, Ужице, Кладово, Тићевац). Треба истаћи да у оквиру овог броја стратегија управљања комуналним отпадом и отпадом постоје и 3 стратегије које су регионалног карактера (Регионални план управљања отпадом за општине Зајечар, Бољевац, Бор, Кладово, Мајданпек, Неготин и Књажевац; Регионални план управљања отпадом за 11 општина Колубарског округа; Регионални систем

⁷⁴¹ Јелена Вучковић, Улога и значај локалне самоуправе у заштити животне средине, у раду: Екологија и право (тематски зборник радова), уредници: Предраг Димитријевић, Наташа Стојановић, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2011, стр. 479

⁷⁴² Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 20, тачка 11

управљања отпадом- Бачка Топола, Чока, Кањижа, Мали Иђош, Сента, Суботица) од којих је само једна (која се односи за општине Колубарског округа) усвојена у локалним скупштинама. Елемената заштите животне средине има и у стратегијама одрживог развоја којих има укупно 86 у јединицама локалних самоуправа у Србији.⁷⁴³ Из ових података може се извући неколико закључака: велика већина локалних самоуправа нема локалне еколошке акционе планове нити санационе планове, баш као ни планове управљања отпадом; у стратешким документима не постоје прецизне информације у погледу примене у пракси, а поједини чак ни немају акционе планове нити јасно дефинисане органе и институције које треба да се баве са спровођењем планова, као ни међусобне односе и релације. Дакле, исти су проблеми као и код анализираних стратешких докумената које треба унапређивати кроз обуке и едукације запослених, формирање базе података о стручњацима који живе у локалним срединама који се могу ангажовати као предавачи или као експерти за обављање одређених послова; запошљавање нових и младих стручних образовних профила за област заштите животне средине, доношење и усвајање стратегија и у другим јединицама локалне самоуправе и њихова примена, итд.

Законом о финансирању локалне самоуправе прописано је да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, и то, између осталих и накнада за заштиту и унапређивање животне средине. Најновије измене члана 87. Закона о заштити животне средине прописују елементе на основу којих јединица локалне самоуправе може из оквира својих права и дужности, прописати накнаду за заштиту и унапређивање животне средине, и то: коришћење стамбених и пословних зграда, станова и пословних просторија за становање, односно обављање пословне делатности, као и за коришћење земљишта за обављање редовних активности, транспорт нафте и нафтних деривата, као и сировина, производа, полупроизвода хемијских и других материја из индустрије или за индустрију на територији јединице локалне самоуправе са статусом угрожене животне средине на подручју од значаја за

⁷⁴³ Стална конференција градова и општина, Мапирање општина, www.strategije.skgo.org

Републику Србију.⁷⁴⁴ Према подацима НАЛЕД-а приходи од ове накнаде у 2011. години као врсте непореског прихода износили су 866.552 и од 20 најиздашних прихода заузимају 18 место. Приходи од накнаде за загађивање животне средине, као такође још једног од извора финансирања заштите животне средине износили су 1.443.105 динара⁷⁴⁵, с тим што наплата од ове накнаде у висини од 40% приходи иде у републички буџет, а у висини од 60% прихода су део буџета јединица локалних самоуправа. Такође, исти процентуални однос у приходима између централних и локалних власти остварује се и од накнаде за коришћење природних вредности и она терети корисника за коришћење природних вредности и он сноси трошкове санације и рекултивације деградираног простора. Баш као и код других накнада, ове су заиста значајан извор прихода за локалне самоуправе и не могу се укинути тек тако а да се не надокнаде приходи на неки други начин већ се могу само поставити лимити до ког износа могу локалне самоуправе да одреде цену накнаде за заштиту и унапређивање животне средине. Важни аспекти у овој области јесу и институције које се баве заштитом животне средине, инспекцијски надзор, мониторинг, информисање и едукација становништва. Од институција које се баве овом облашћу обично постоје службе за заштиту животне средине (ређе имају ранг одељења) у оквиру управа или посебни еколошки фондови. Такође, ЗЛС је омогућио да се овим питањем бави и помоћник градоначелника. Међутим, служба која се бави овим питањима може да унапреди свој рад у погледу мерења перформанси у примени стратегија.

Као пример за то може да послужи град Сеул у чијој су стратегији јасно дефинисани мисија (очувати чисту околину, створити град у коме су добро дистрибуирани ресурси, очувати еколошки систем), стратегијски циљ (очување животне средине), кључни фактори успеха (изградња Миленијум парка и мере које одговарају праћењу: степен адаптације земљишта, број новоизграђених паркова и број становника на циљаној локацији; бољи квалитет ваздуха и мере које одговарају праћењу: број градских аутобуса на погон природног гаса и

⁷⁴⁴ Жељка Јуракић, Сандра Симић, Накнада за заштиту и унапређивање животне средине јединице локалне самоуправе, у раду: Правни живот (часопис за правну теорију и праксу), Удружење правника Србије, Београд, 2009, бр. 10, књига 530, стр. 169-170

⁷⁴⁵ Мостови и ћуприје-систем пореских и парафискалних форми у Републици Србији (попис, анализа ефеката, препоруке за реформу), USAID, NALED, Београд, 2012, стр. 6

процентуално смањење присуства непожељних честица).⁷⁴⁶ Занимљива је и институција локалног еколошког омбудсмана који се у европским земљама бави питањима која се односе на коришћење ресурса и природних добара, емисију загађујућих материја у ваздух, воду и земљиште, итд.⁷⁴⁷ Инспекцијски надзор у погледу поверених послова јединица локалне самоуправе имају локални еколошки инспектори који могу да донесу многобројне наредбодавне и забрањујуће одлуке са циљем заштите, превенције или санкције у овој области. Улога локалних самоуправа нарочито је значајна у погледу мониторинга и праћења индикатора стања и загађења животне средине али и кроз прављење извештаја о стању животне средине на својој територији коју надлежни орган једном у 2 године подноси скупштини општине. Такође, добра страна наших законских регулатива јесте истицање права на еколошку информисаност грађана, као и организовање еко трибина и форума који служе да грађани изнесу еко проблеме и решења за исте.

8.4 Социјална заштита

Социјална заштита као секторска политика има велики значај, како на локалном, тако и на државном нивоу сваке развијеније земље у свету. Пружање адекватних социјалних услуга у условима глобализације, повећаног сиромаштва, незапослености, недовољно високог степена образовања нација, социјалних неједнакости, нерешених стамбених питања и проблема у здравственој заштити, представљају изазов за сваку државу али и јединицу локалне самоуправе.

Због широког спектра услуга постоје и тешкоће приликом дефинисања појма социјалне заштите. Тако група експерата УН види социјалну заштиту као организовану делатност (function) која подразумева главнину активности усмерених да омогуће појединцима, породицама и групама и заједницама да успешно савладају социјалне проблеме измењених околности.⁷⁴⁸ Душан

⁷⁴⁶ Kim J.S., Kang, H.S Performance Measurement Initiative: A Status Report and Reflection, KonKung University and Seoul Development Institute, Seoul, 2002, стр. 239-267

⁷⁴⁷ Предраг Димитријевић, Еколошки омбудсман (Екологија, Етика и Право), Еко-Јустус II (зборник радова), Палић, 2010, стр. 128-134

⁷⁴⁸ Дренка Вуковић, Системи социјалне сигурности, Службени гласник, 2002, стр. 28

Лакићевић социјалну заштиту види као облик социјалног обезбеђења којима се на начелима хуманизма, солидарности, узајамности и самопомоћи поводом чињенице постојања животних тешкоћа (социјални случај), као довољних услова, остварује економска и социјална сигурност.⁷⁴⁹ У основи остваривања социјалне сигурности социјално-заштитном делатношћу, лежи организована делатност друштва и одговарајућих институција (јавних служби), на предузимању мера за отклањање узрока и ублажавање последица таквог стања и ситуација у којима постоји вероватноћа или су се већ испољиле посебне тешкоће у задовољењу основних животних потреба појединаца, друштвених група и заједница у целини.⁷⁵⁰ Важни су и принципи супсидијарности и регулације јер су они у великој мери усмерени на практичну активност државе. Ричард Бирд (Richard Bird) и Роберт Ебел (Robert Ebel) сматрају да принципи супсидијарности и солидарности могу да изазову конфликт између аутономије на локалном нивоу и националне редистрибуције. Принцип супсидијарности наине указивао би на потребу да се питање социјалне заштите у целини и уз пуну аутономију препусти локалном нивоу као најпогоднијем за борбу против сиромаштва, док принцип солидарности намеће потребу да се редистрибуција препусти највишем националном нивоу.⁷⁵¹ У тренутку када држава ствара тржишни систем привреде, уз присуство бројних социјалних проблема, и када се од социјалне заштите очекује да у исто време буде и што ефикаснија и што јефтинија за државу није једноставно пронаћи праву меру између два основна идеолошка концепта социјалне заштите. Првог или резидуалног који је заснован на вредностима економског индивидуализма и слободног предузетништва, а базиран на премиси да социјална заштита делује само онда када су „оштећени природни канали“ кроз које појединац треба да задовољава своје потребе, а то су породица и тржишна економија. И другог, институционалног који полази од вредности сигурности,

⁷⁴⁹ Душан Лакићевић, Социјална политика, Савремена администрација, Београд, 1991, стр. 27

⁷⁵⁰ Дренка Вуковић, Социјална сигурност и социјална права, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2005, стр. 261

⁷⁵¹ Richard M. Bird, Robert D. Ebel, Subsidiarity, Solidarity, ITP Paper 0509 International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman Scholl of Management, University of Toronto, 2005, стр. 8

једнакости и хуманизма и који социјалну заштиту види као легитимну функцију модерног друштва која помаже свима да остваре и достигну свој пун развој.⁷⁵²

8.4.1 Социјална заштита на локалном нивоу у европским земљама и САД-у

Европске земље постигле су завидне успехе у погледу социјалног благостања и сигурности свих друштвених и социјалних група кроз разноврсне програме који су усмерени на то да заштите децу и одрасле од социјалне несигурности, инвалидности, болести, радне неспособности и сиромаштва. То се остварује кроз трансферна средства из економске у социјалну сферу, кроз новчане помоћи, субвенције или услуге.

У најбоље организованим државама благостања-земљама Европске уније које имају највише стандарде социјалне заштите, једна четвртина бруто националног дохотка троши се на социјалне програме којима је обухваћено скоро целокупно становништво.⁷⁵³ Социјална заштита обухвата два основна сегмента који се са аспекта децентрализације разликују: материјалне накнаде и услуге социјалне заштите. У већини земаља Европске уније централна власт уређује финансијске трансфере. Уколико су надлежности на nižем нивоу од централног оне су по правилу на нивоу региона или округа, а не општина. Бугарска, Румунија, Латвија и Казахстан су пребациле одговорност за финансирање социјалне помоћи на локалне власти, уз делимичну подршку кроз трансфере из централног буџета (променљиво успешни резултати-у Бугарској је социјална заштита изгубила битку са образовањем и здравственом заштитом, а у Мађарској је то изазвало експлозију уредби на локалном нивоу (2500) којима се регулише питање права и износа накнада).⁷⁵⁴ Немачки систем обезбеђења социјалних услуга представља комбинацију јавне, обично локалне одговорности и велике улоге недржавног сектора и добровољних организација. Финансирање пружања ових

⁷⁵² А. Југовић, М. Бркић, В. Жунић-Павловић, Социјална заштита малолетних деликвената у транзицијском друштву Србије, у раду: Годишњак 2009, Факултет политичких наука, број 3, 2009, стр. 649

⁷⁵³ Марија Колин, Јасна Кроња, Јелена Миловановић, Зоран Стоиљковић, Социјални дијалог и социјална политика у Србији у процесу европске интеграције, Европски покрет у Србији, Београд, 2006, стр. 6

⁷⁵⁴ Гордана Матковић, Децентрализација социјалне заштите у Србији, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2006, стр. 16-18

услуга се углавном врши из државних фондова, непосредно или посредно јер су општине суочене са разним финансијским проблемима, па је Немачка тренутно у фази смањивања трошкова за услуге односно повећања ефикасности рада кроз разне мере. Финска је земља у којој и скупштина и влада имају основну одговорност за функционисање социјалног система. Локалне власти су одговорне за обезбеђивање социјалних и здравствених услуга становницима своје општине и оне финансирају око 70% трошкова.⁷⁵⁵ У Енглеској су локалне власти одговорне за обезбеђивање и финансирање услуга социјалне заштите уз сарадњу са приватним, невладиним и владиним сектором, а средства се обезбеђују највише кроз државне грантове (75%) који се дистрибуирају по посебној формули која узима у обзир разлике у потребама, нормативним трошковима пружања услуга и у фискалном капацитету локалних заједница.⁷⁵⁶ За разлику од европских земаља, систем социјалне заштите у САД-у би се могао описати као специфична комбинација програма и услуга које се пружају на основу провере дохотка и/или имовине.⁷⁵⁷ Дакле, не постоји један универзалан систем у погледу надлежности, финансирања и пружања социјалних услуга што зависи од историјских, културолошких, политичких и економских фактора у земљи.

8.4.2 Социјална заштита на локалном нивоу код нас (стање и могућности развоја)

Правни основ за рад и функционисање система социјалне заштите на локалном нивоу омогућен је Законом о социјалној заштити (2011)⁷⁵⁸ и Законом о локалној самоуправи. Поред законске регулативе, постоји и већи број стратешких докумената који су директно или индиректно повезани са овом облашћу, као што су: Стратегија развоја социјалне заштите (2005),⁷⁵⁹ Стратегија унапређења

⁷⁵⁵ Бранкица Јанковић, Систем социјалне заштите и осигурања старих лица у земљама Европске уније, у раду: Радно и социјално право, Intermex, Београд, 2008, бр. 1, стр. 583-585

⁷⁵⁶ Elaine Fultz, Martin Tracy, Good Practices in Social Services Delivery in South Eastern Europe, International Labour Office, Budapest, 2004, стр. 79

⁷⁵⁷ Јелена Видојевић, Систем социјалне заштите у САД, у раду: Социјална мисао (часопис за теорију и критику социјалних идеја и праксе), Социјална мисао, Београд, 2007. стр. 164

⁷⁵⁸ Закон о социјалној заштити, „Сл. гласник РС“ бр. 24/11

⁷⁵⁹ Стратегија развоја социјалне заштите, „Сл. гласник РС“, бр. 128/05

положаја особа са инвалидитетом (2007),⁷⁶⁰ Национална стратегија о старењу (2006),⁷⁶¹ Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима (2011),⁷⁶² итд.

Према Закону, социјална заштита је организована друштвена делатност од јавног интереса чији је циљ пружање помоћи и оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву појединаца и породица, као и спречавање настајања и отклањање последица социјалне искључености. Право на социјалну заштиту обезбеђује се пружањем услуга социјалне заштите и материјалном подршком. За обезбеђивање делатности надлежни су сви нивои власти, баш као и у погледу оснивачких права установа социјалне заштите.⁷⁶³ Карактеристике новог Закона о социјалној заштити су да он успоставља систем базиран на лиценцирању и плурализму пружалаца услуга, унапређује квалитет стручног рада оснивањем коморе социјалне заштите, обезбеђује шири обухват корисника новчаних давања, утврђује различите системе финансирања и наручивања услуга, уводи нову терминологију.⁷⁶⁴ Према Закону о социјалном заштити (члан 79) право на материјалну подршку корисник остварује путем новчане социјалне помоћи, додатка за помоћи неге другог лица, увећаног додатка за помоћ и негу другог лица, помоћи за оспособљавање за рад, једнократне новчане помоћи, помоћи у натури и других врста материјалне подршке.

Услуге социјалне заштите пружају подршку и помоћ појединцу и породици ради побољшања, односно очувања квалитета живота, отклањања или ублажавања ризика неповољних животних околности, стварања могућности за што потпунију интеграцију у заједницу. Подељене су у следеће групе: 1) услуге процене и планирања; 2) дневне услуге у заједници; 3) услуге подршке за самосталан живот; 4) саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге; 5) услуге смештаја. У поређењу са земљама Европске уније, Србија релативно мало троши на социјалну заштиту. За материјално обезбеђење и дечије додатке троши

⁷⁶⁰ Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом, „Сл. гласник РС“ бр. 1/07

⁷⁶¹ Национална стратегија о старењу, „Сл. гласник РС“ бр. 76/06

⁷⁶² Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и партнерским односима, „Сл. гласник РС“ бр. 27/11

⁷⁶³ Закон о социјалној заштити, „Сл. гласник РС“, бр. 24/11, члан 2-10

⁷⁶⁴ Снежана Стојановић, Hans van der Vilen, Приручник за пружаоце социјалних услуга за особе са интелектуалним тешкоћама у Србији, Балкански фонд за локалне иницијативе, Београд, 2011, стр. 23

се само 0,44% БДП-а, што је далеко ниже него у земљама Европе и централне Азије.⁷⁶⁵ Сам систем је прилично централизован и око 90% услуга социјалне заштите финансира се са централног нивоа. Генерално гледано услуге у заједници су у надлежности локалних самоуправа, док су услуге смештаја у надлежности републике.

Локалне самоуправе су оснивачи центара за социјални рад и финансирају додатне услуге социјалног рада у центрима. Оне су надлежне за њихову изградњу, опремање и осавремењивање.⁷⁶⁶ Данас у Србији постоји 136 центара на општинском и међуопштинском нивоу, у којима је запослено преко 3000 људи, од којих 6% чине стручни радници, а од тога броја више од половине су социјални радници.

Када су у питању облици материјалне помоћи, једнократна новчана помоћ је у надлежности јединица локалне самоуправе. Из истраживања Гордане Матковић спроведеног током 2004. године (на узорку од 30 општина и градова у којима живи око 1,5 милиона становника) општине су издвајале око 1% буџета, а ретке су биле оне које су за те потребе издајавале и 2% буџета. При том је чак 90% општина одговорило да највише средстава издвајају за једнократне новчане помоћи.⁷⁶⁷ Једнократна социјална помоћ је усмерена ка људима ради задовољења њихових елементарних потреба, за исхрану, одећу, обућу, лекове, комуналне трошкове, итд.

Број захтева за једнократну новчану помоћ повећао се у периоду 2002-2009. године за око 2 пута, од 39.860 до 78.498. Око 60% општинских буџета за социјалну заштиту троши се на једнократне новчане помоћи. Просечан износ новчане помоћи (материјалног обезбеђења) по породици је у 2005. години износио 55 евра, а у 2010. години око 63 евра.⁷⁶⁸ Овај износ средстава свакако није довољан за нормалан живот људи када се у обзир узму сви трошкови потрошачке корпе, комуналија, становања, итд.

⁷⁶⁵ Мирослав Бркић, Јелена Видојевић, Социјална сигурност у Србији-изазови реформи, у раду: Јавне политике Србије (зборник радова), Heinrich Boll Stiftung (Регионална канцеларија за југоисточну Европу у Београду), Београд, 2011, стр. 72

⁷⁶⁶ Влада Републике Србије, Кратак преглед 1. Националног извештаја о социјалном укључивању и Смањењу сиромаштва у Републици Србији (улога локалних самоуправа), Београд, 2011, стр. 42

⁷⁶⁷ Гордана Матковић, исто, стр. 27-36

⁷⁶⁸ Мирослав Бркић, Јелена Видојевић, исто, стр. 72

Прва надлежност локалних самоуправа у области пружања услуга социјалне заштите (процене и планирања) је у надлежности Центара за социјални рад који пружа основне услуге социјалне заштите за децу, младе, одрасле и старе. Новина у овом систему јесте редефинисање улоге центра и корисника услуга, са циљем да се јасно утврди процена снаге кориснике и могућности које постоје у породици и заједници, а истовремено и корисник услуга добија активнију улогу јер се центар јавља као координатор услуга који помаже кориснику да заједно дефинишу циљеве, одреде рокове за њихову реализацију и начине на који ће се достићи.

Дневне услуге боравка у заједници подразумевају помоћ и негу у кући, дневни боравак и услуге свратишта. Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту, у 2009. години је 98 јединица локалних самоуправа обезбеђивало помоћ и негу у кући за старе за 12.260 корисника, а број локалних самоуправа које пружају услуге дневног боравка у 2009. години износио је 65, а број деце корисника 4.800. Укупно је на крају 2009. године било на чекању 1.560 одраслих и старијих особа за услуге помоћи и неге у кући.⁷⁶⁹ Радује чињеница да се број локалних самоуправа које пружају услуге дневног боравка за децу ометену у развоју, особе са инвалидитетом и оне у сукобу са законом, повећава из године у годину јер је за њихово одржавање и функционисање потребно издвојити значајна финансијска средства из буџета.

Услуге подршке за самосталан живот су такође у надлежности локалних самоуправа и имају два аспекта: становање за подршку за особе са инвалидитетом (13 заједница у којима живи 36 особа) и становање уз подршку за младе који се осамостаљују (14 заједница у којима је живело 34 особе на крају 2009. године). Ова врста услуга још није постала део система социјалне заштите јер у већој мери зависи од пројектних активности и способности локалних заједница да је развијају. Слично је и са прихватилиштима за одрасле (у Београду, Новом Саду и Нишу које годишње користи око 520 људи) и децу (постоје у 16 општина и градова) чије постојање зависи како од локалних самоуправа, тако и од ангажованости локалних невладиних организација. Што се тиче последње врсте

⁷⁶⁹ Републички завод за социјалну заштиту, Анализа извештаја о раду центара за социјални рад у Србији, Београд, 2010., стр. 34

услуга која се односи на саветодавно терапијске и социјално едукативне услуге она је најчешће окренута ка финансирању народних кухиња и локалног невладиног сектора. Према подацима Министарства за рад и социјалну политику, број корисника народних кухиња током 2011. године износио је 28.566 лица и повећава се из године у годину, што сведочи о катастрофално тешкој економској ситуацији у којој се наша земља налази.

Потребне су значајније промене, пре свега у стварању нормативних услова за развој социјалног предузетништва, њиховом покретању и промоцији. Ова предузећа усмерена су на делатности у областима помоћи у кући, дневних центара, јаслића и вртића, екологије, одржавања јавних површина, у производњи здраве хране, у раду социјално-образовних центара.

У овој области у ЕУ је запослено преко 6% од укупно запослених, односно у њој се ствара незанемарљивих 4% националног дохотка. Тако је 2005. године у земљама ЕУ било регистровано преко 240.000 кооператива које запошљавају директно 4,7 милиона људи и имају свих 143 милиона чланова.⁷⁷⁰ Управо због тога треба уредити законску регулативу у овом сектору и омогућити и локалним самоуправама да развијају ову врсту предузетништва код нас.

У Србији постоји 138 стратешка документа која се баве питањима система социјалне заштите на локалном нивоу, међутим, као и код других стратегија постоје проблеми у вези њихове примене. Због тога је потребно ускладити јасност циљева и начина њихове реализације, средстава и фактора који утичу на њих, као и временских рокова. Акциони планови који служе за спровођење стратегије треба да буду одраз и слика реалности, а не „списак лепих жеља“ како би корист заиста имали сви грађани којима су ове врсте услуга и подршке потребне. Поред тога, важно је да локалне самоуправе подстакну развој Локалних савета за социјална питања који постоје у свим развијенијим европским земљама и у чији саставу улазе институције које би требало да брину о развоју тзв. интегралне социјалне заштите (институције социјалне заштите, запошљавања, образовања, здравља, полиције, тужилаштва, медија).

⁷⁷⁰ Марија Парун Колин, Невена Петрушић, Социјална предузећа и улога алтернативне економије у процесима европских интеграција, Европски покрет у Србији, Београд, 2008, стр. 10

Локалне самоуправе морају да раде на адекватном информисању грађана у погледу њихових права из социјалне заштите и услуга, а као једна од служби која може да послужи у ту сврху јесте формирање јединственог инфо центра за угрожено становништво на једном месту у локалној самоуправи. Чини се да је важно да локалне заједнице што више подстичу укључивање приватног сектора у хуманитарне сврхе, као и развој спонзорства и донаторства у овој области. Питање децентрализације система социјалне заштите и даље остаје отворено.

Законом се морају обезбедити механизми да локалне самоуправе издвајају одређени број средстава за социјалне потребе својих грађана, а да се у случају њиховог ненаменског трошења исте одузимају и услуге организују са републичког нивоа. Само права на стална новчана давања треба, бар у периоду док се не постигну одговарајући економски и политички услови, да буду у целини у надлежности Републике. Децентрализација социјалне заштите на локални ниво допринеће развоју разноврсних и економичних услуга у непосредном окружењу корисника.⁷⁷¹

8.5 Примарна здравствена заштита

Не постоји скоро ниједна развијена земља света која не поклања пажњу развоју и унапређењу система здравствене заштите. Најнижи ниво здравствене заштите јесте примарна заштита и она је у надлежности домова здравља, апотека, завода и клиничко-болничких центара које оснивају јединице локалне самоуправе (код нас) према ЗЛС.

Примарна здравствена заштита је основна здравствена заштита базирана на практичним, научно доказаним и социјално прихватљивим методама и технологији која је универзално приступачна појединцима и породицама у заједници, уз њихову пуну партиципацију и по цени коју заједница и земља може да поднесе како би подржала, на сваком степену њиховог развоја, дух

⁷⁷¹ Влада Републике Србије, Стратегија развоја социјалне заштите, „Сл. гласник РС“, бр. 128/05, стр. 7

самодовољности и самоодлучивања.⁷⁷² Примарна здравствена заштита је есенцијални део здравствене заштите чије су активности превентивно-промотивне као међусобно комплементарне активности. Она представља интегрални део здравственог система земље и први контакт појединца, породице и заједнице са националним системом здравствене заштите.⁷⁷³ Развој примарне здравствене заштите треба да се базира на 5 универзалних принципа: једнакост (појединци са истим потребама треба да добију једнаку здравствену заштиту); организовање активности у промоцији и превенцији здравља; партиципација заједнице (може да има бројне форме укључујући и појединце који треба да постану одговорни за своје здравље, одлучивање о приоритетним здравственим проблемима и алокацији ресурса); одговарајућа технологија (коришћење технологије која узима у обзир потребу за здравственом заштитом, приоритетне здравствене проблеме, ефикасност, безбедност и прихватљивост технологије, као и њену цену коштања); мултисекторски приступ (на здравствено стање људи постоје и друге детерминанте које утичу на здравље као што су становање, производња хране и исхрана, водоснабдевање и диспозиција отпадних вода, степен едукованости).

Здравствена делатност на примарном нивоу обухвата: заштиту и унапређење здравља, спречавање и рано откривање болести, лечење, рехабилитацију болесних и повређених; превентивну здравствену заштиту групација становништва изложених повећаном ризику оболевања и осталих становника у складу са посебним програмом превентивне здравствене заштите; здравствено васпитање и саветовање за очување и унапређење здравља; спречавање, рано откривање и контролу малигних болести; спречавање, откривање и лечење болести зуба; патронажне посете, лечење и рехабилитацију у кући; спречавање и рано откривање болести, здравствену негу и рехабилитацију лица смештених у установе социјалног старања; хитну медицинску помоћ и санитарски превоз; фармацеутску здравствену заштиту; рехабилитацију деце и омладине са сметњама у телесном и душевном развоју; заштиту менталног

⁷⁷² Часлав Т. Милић, Примарна здравствена заштита, у раду: Примарна здравствена заштита (зборник радова) уредник: Милета Поскурица, Медицински факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2006, стр. 3

⁷⁷³ Мирјана Мартинов Цвејин, Вера Грујичић, Ђорђе Јаковљевић, Улога примарне здравствене заштите у промоцији здравља, у раду: Медицински преглед (часопис), Српско лекарско друштво, Нови Сад, 2000, стр. 264-265

здравља; палијативно збрињавање.⁷⁷⁴ Ове делатности (код нас) обављају углавном домови здравља, док су за специфична и даља лечења надлежни заводи (за студенте, раднике, геронтологију, итд).

8.5.1 Примарна здравствена заштита у развијеним земљама света

Свака земља има своје карактеристике у било којој секторској јавно-локалној услузи, а ни област примарне здравствене заштите не одступа од тога. Примери различитих земаља могу да укажу како и на који начин земље приступају пружању услуга које су од велике важности за локално становништво.

Британска Национална здравствена служба (National Health Service) је у Европи први савремени и целовити здравствени систем који је годинама служио као узор на који су се ослањале друге европске земље.⁷⁷⁵ Примарну здравствену заштиту обезбеђују лекари опште праксе (General Practitioners), који имају приватну праксу, организовану унутар нормативних оквира које прописује НЗС, док су истовремено формално правно запослени код НЗС али не према принципу пуног радног времена и фиксираних плата већ на бази специфичног уговора који склапају са НЗС. Лекари самостално оснивају приватне ординације, организују своју делатност и врше избор пацијената, док је висина њихове зараде условљена бројем пријављених пацијената. Лекари опште праксе имају функцију породичног лекара, што даље подразумева да се њима пацијенти пријављују по сопственом нахођењу, а након извршене тријаже они их воде кроз различите облике третмана, одлучују о терапији или упућују у одговарајуће специјализоване установе-другим лекарима специјалистима.⁷⁷⁶ У Холандији, лекар опште праксе, баш као и у Британији, заузима централно место у систему примарне здравствене заштите. Холандски грађани су у већини случајева регистровани код лекара опште праксе

⁷⁷⁴ Преглед установа и услуга у примарној здравственој заштити (Пројекат политика примарне здравствене заштите на Балкану-трећи дијалог о здравственој политици), Институт за јавно здравље“Др Милан Јовановић Батут“, Београд, 2008, стр. 3

⁷⁷⁵ Мирослав Ружица, Социјална политика-критика теоријских основа, ВШСР, Београд, 1986, стр. 113

⁷⁷⁶ Јелена Видојевић, Развој и правци реформи Британске националне здравствене заштите, у раду: Социјалне реформе-садржај и резултати, уредници: Дренка Вуковић, Михаил Арандаренко, Факултет политичких наука, Београд, 2011, стр. 293

који решавају 95% случајева, а систем је организован у форми малог бизниса са владом која представља главног финансијера медицинских трошкова пацијената.

Словенија се и даље држи модела бивше Југославије где постоје домови здравља али и приватне ординације где лекари плаћају трошкове вођења својих ординација али лекаре плаћа Влада. Практично већина становништва има здравствено осигурање и могу да бирају између лекара опште праксе у јавном или приватном сектору.

Органи власти у канадским провинцијама недавно су реформисали систем пружања услуга примарне здравствене заштите. Уместо да буду плаћени за сваку посету пацијента, лекари сада имају опцију да приме фиксни износ за пружање здравствене заштите сваком пацијенту који се налази или је пријављен на списак његове/њене праксе. Систем капитације обезбеђује да владе имају бољу процену годишњих трошкова примарне здравствене заштите, а зараде лекара више нису засноване на броју сусрета с пацијентима, већ на пружању здравствене заштите утврђеној популацији. У систем капитације уграђени су разни бонуси на плату, укључујући и неке за пружање превентивне здравствене заштите, а лекари могу да одаберу метод плаћања. Већина удружених здравствених радника, укључујући оне који пружају примарну заштиту, функционишу као запослени у установи здравствене заштите, а не као независни практичари.⁷⁷⁷ Системи примарне заштите имају сличности у томе што омогућавају равноправно учешће оба сектора и промовишу плаћање лекара по оствареном „учинку“.

8.5.2 Примарна здравствена заштита код нас (стање и могућности унапређења)

Правни оквир који дефинише надлежности јединица локалне самоуправе код нас у погледу примарне здравствене заштите одређен је Законом о локалној самоуправи (2007)⁷⁷⁸ и Законом о здравственој заштити (2005)⁷⁷⁹. Према ЗЛС, општине оснивају установе и организације у области примарне здравствене

⁷⁷⁷ Suzan P. Filips, Обим примарне здравствене заштите (Радни документ за Пројекат примарне здравствене заштите на Балкану), Queen's University, Canada, 2008, стр. 8-9

⁷⁷⁸ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“ бр. 129/07

⁷⁷⁹ Закон о здравственој заштити, „Сл. гласник РС“ бр. 107/05

заштите и прате и обезбеђују њихово функционисање, као и вршење надзора над радом установа чији је оснивач, постављање и разрешавање директора и давање сагласности за њихове статуте.⁷⁸⁰ Законом о здравственој заштити општине и градови оснивају домове и здравља и апотеке, а градови оснивају завод на примарном нивоу обављања здравствене делатности и клиничко-болнички центар. Поред тога, Законом је дефинисана обавеза општина и градова да друштвено брину за здравље грађана на својој територији кроз обезбеђивање и спровођење одређених мера као што су: праћење о здравственом стању становништва и рада здравствене службе на својој територији, као и старање о спровођењу утврђених приоритета у здравственој заштити; стварање услова за приступачност и уједначеност коришћења примарне здравствене заштите; координирање, подстицање, организацију и усмеравање спровођења здравствене заштите која се остварује делатношћу органа јединица локалне самоуправе, грађана, предузећа, социјалних, образовних и других установа; планирање и остваривање програма за заштиту здравља становништва од загађења животне средине; обезбеђивање средстава за вршење оснивачких права које обухватају изградњу, одржавање и опремање здравствених установа, односно инвестиционо улагање, одржавање просторија, набављање медицинске и немедицинске опреме и опреме у области интегрисаног здравственог информационог система, сарадњу са стручним и хуманитарним организацијама, савезима и удружењима на пословима развоја здравствене заштите.⁷⁸¹

Исто тако постоји велики број стратешких докумената из ове области: Стратегија јавног здравља (2009),⁷⁸² Стратегија развоја здравља младих у Републици Србији (2006),⁷⁸³ Стратегија за стално унапређење квалитета здравствене заштите и безбедности пацијената (2009),⁷⁸⁴ итд.

На националном нивоу, према подацима из Статистичког календара Републике Србије, број лекара на крају 2010. године износио је 21.103, зубних лекара 2.242, а постоји 345 становника на једног лекара. Када је у питању

⁷⁸⁰ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 20, тачка 16

⁷⁸¹ Закон о здравственој заштити, „Сл. гласник РС“, бр. 107/05, члан 13, члан 47

⁷⁸² Стратегија јавног здравља, „Сл. гласник РС“ бр. 72/09

⁷⁸³ Стратегија развоја здравља младих у Републици Србији, „Сл. гласник РС“ бр. 104/06

⁷⁸⁴ Стратегија за стално унапређење квалитета здравствене заштите и безбедности пацијената, „Сл. гласник РС“ бр. 65/09

здравствено осигурање, активних осигураника током 2010. године је било 1.815.000 лица, уживаоца права из пензијског и инвалидског осигурања 1.633.000, лица привремено ван радног односа 66.000 и чланова породице 1.655.000.⁷⁸⁵ Удео становништва који су здравствено осигурани је висок, ипак 6% становника нема здравствено осигурање. Очекивано трајање живота је у сталном порасту и за 2009. годину је 73 године. Расходи за здравствену заштиту у 2008. години износили су 9,8% БДП-а што је изнад удела у ЕУ, а јавни расходи у здравству чине 6,7% БДП-а и такође су изнад просека у ЕУ.⁷⁸⁶ Заостајање за другим системима је евидентно, а примарни разлог према многим мишљењима јесте што он највећу пажњу побуђује код институција власти којима служи само у циљу освајања и очувања политичког трона и формирања бирачког корпуса. Не постоји боља потврда да је здравство у дубоком сиромаштву од оне која показује да је велики део његових припадника спреман за сваку врсту недозвољених потеза, што је плодна подлога за криминалне радње, мито и корупцију.⁷⁸⁷ О озбиљности стања на пољу здравственог осигурања и здравствене заштите становништва говори чињеница да су штрајкови здравствених радника због ниских и неисплаћених зарада постали свакодневна појава.⁷⁸⁸

Што се тиче финансирања примарне здравствене заштите, оно је највећи делом под ингеренцијом Републичког завода за здравствено осигурање и ту је улога локалних самоуправа релативно мала.

Од свих примања домова здравља и завода на локалном нивоу, без апотека, 84% у 2008. години је финансирано од Републичког завода за здравствено осигурање. За непосредну здравствену заштиту по становнику за установе примарне здравствене заштите, РЗЗО је током 2006. године издвајао 3.337 динара,

⁷⁸⁵ Статистички календар Републике Србије, Републички завод за статистику, Београд, 2012, стр. 94-96

⁷⁸⁶ Влада Републике Србије, Кратак преглед 1. Националног извештаја о социјалном укључивању и Смањењу сиромаштва у Републици Србији (улога локалних самоуправа), Београд, 2011, стр. 48

⁷⁸⁷ Ибрахим Тотић, Проблеми у здравственом систему независно од политике финансирања, у раду: Здравствена заштита (часопис), Комора здравствених установа Србије, Београд, 2011, бр.2, стр. 16

⁷⁸⁸ Дренка Вуковић, Системи социјалне сигурности, Службени гласник, 2002, стр. 125

у 2007. години 4.345, а у 2008. години 5.401 динар.⁷⁸⁹ Чињеница да се сам систем финансирања примарне здравствене заштите не може тек тако одвојити од промена у систему финансирања читавог система здравствене заштите кроз евентуално обједињавање здравственог осигурања и заштите, увођењем принципа конкурентности када се конкурише за средства јавних фондова, комбинованим моделом финансирања здравствене заштите јавним фондовима и приватним осигурањем. Као познати модели у теорији истичу се дељење трошкова са пацијентом (cost sharing) у коме долази до комбиновања трошкова лечења и финансирања путем јавних фондова и приватног организовања здравствене заштите, затим модел „интересних заједница“ (health maintenance organizations) у коме се трошкови лечења финансирају из доприноса припадника организација што свакако утиче на смањење трошкова у односу на класични систем приватног осигурања, итд. Који је модел најбољи за нас није лако одгонетнути али би пажњу свакако требало усмерити и на друге значајне параметре, као што су: побољшање квалитета здравствене заштите, постепено усклађивање права у складу са растом БДП-а, укључивање приватног сектора (који за сада није развијен) у систем здравственог осигурања и здравствене ситуације, рад на елиминацији ситуације у којој пацијент на једној страни плаћа осигурање а на другој услуге приватном сектору.

Као могуће решење на локалном нивоу јесте увођење породичног лекара који постоји у већини европским земаља са циљем да се допринесе ефикаснијем коришћењу средстава.

Плаћање би било паушално за сваког осигураника. Тако би породични лекар финансијски зависио од броја код њега пријављених осигураника. То би подстицало на бољи стручни рад и већу бригу о својим осигураницима јер би директно утицало на број осигураника који ће бити код њега. У породичне лекаре, поред лекара опште праксе из државних установа треба укључити све приватне лекаре опште праксе, као и све незапослене завршене лекаре који желе да

⁷⁸⁹ Милена Гајић Стевановић, Ана Вукша, Славољуб Живковић, Невенка Теодоровић, Cost of Primary Health Care in the Republic of Serbia for the Period 2006-2008, у раду: Стоматолошки гласник Србије, Српско лекарско друштво, вол. 57, Нови Сад, 2010, бр. 2, стр. 86-87

прихвате овај посао у местима где нема таквих актера.⁷⁹⁰ Следећи корак би био да Фонд за здравствено осигурање склопи уговор под истим условима са лекарима опште праксе у државној и приватној служби јер због паушалног система плаћања Фонд не би био додатно финансијски оптерећен. На тај начин би дошло до стварања конкуренције између породичних лекара у оба сектора што би свакако утицало на побољшање квалитета услуга према грађанима и бољем односу према њима, као и ефективнијем коришћењу финансијских средстава. Обзиром на ограничене дomete модела „изабраног лекара“ који има и позитивних али и негативних последица, чини се да је ово решење боље за грађане.

Прихватање потребе за мењањем модела финансирања код популације на експлицитном нивоу, не води аутоматски ка прихватању последица-издвајањем већих средстава (било по основу доприноса, пореза). Разлог за то је ниска куповна моћ становништва и последично ограничене могућности за опредељивање за приватне здравствене опције.⁷⁹¹ Релативно добра обезбеђеност становништва лекарима на нивоу примарне заштите показује и низ недостатака који се тичу: фрагментације здравствених служби и увођења клиничких специјалности, непостојања континуитета у пружању здравствених услуга, запостављања породице као значајног фактора у заштити здравља, формалног приступа у промоцији здравља и превенцији болести, претераног коришћења виших нивоа заштите.⁷⁹²

Важан аспект у унапређењу квалитета здравствене заштите на локалном нивоу јесте постојање стратешких докумената који би се бавили унапређењем здравствене заштите у локалним заједницама. Међутим, за разлику од других секторских политика ова је практично тек на почетку у погледу стратешког планирања.

Око 50 општина је прошло едукацију за стратешко планирање у области примарне здравствене заштите, док су домови здравља из 100 општина укључени

⁷⁹⁰ Нелица Атанацковић, Јашко Ондреј, Младен Чуданов, Модели реформи финансирања примарне здравствене заштите, у раду: Економске теме (часопис), Економски факултет, Ниш, 2011, бр. 1, стр.91-92

⁷⁹¹ Наталија Перишић, Реформе здравства у Србији, у раду: Социјалне реформе-садржај и резултати, уредници: Дренка Вуковић, Михаил Арандаренко, Факултет политичких наука, Београд, 2011, стр. 285

⁷⁹² Дренка Вуковић, Социјална сигурност и социјална права, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2005, стр.130

у обуке о унапређењу квалитета здравствене заштите у заједници.⁷⁹³ Ови подаци говоре у прилог да се ствари померају са мртве тачке али је сада на реду и израда и примена стратегија које треба да садрже све оне аспекте друштвене бриге о здрављу грађана које су и законским путем гарантоване локалним самоуправама. Значајан аспект јесте и обучавање запослених у домовима здравља из области информационо-комуникационих технологија (158 општина и градова), као и едукација запослених у општинским управама (120) у погледу надлежности локалних самоуправа. Један од значајних пројеката јесте и увођење електронске здравствене књижице која треба да омогући бржи и лакши преглед код лекара, ефикасније подизање лекова у апотекама, електронску оверу здравствених књижица и уплата доприноса, итд. Овај пројекат иако је започет пре неколико година још није завршен. Чини се да даљи правци реформи примарне здравствене заштите јесу и могућности у погледу децентрализације здравствених услуга. Међутим, требало би бити опрезан у том погледу јер посебну пажњу треба усмерити на процену потреба за здравственим услугама и успостављање јасних приоритета и програма који евентуално могу да се пребаце на локални ниво, а који да остану под контролом централних власти. При томе би требало да будући план децентрализације садржи аспекте који се односе на креирање програма, финансирање и успостављање стандарда у пружању услуга.

8.6 Образовање

Улагање у образовање представља једну од суштинских и темељних развојних политика сваке земље и говори о степену одговорности коју имају водећи људи у погледу улагања у будуће квалитетне и образовне људске ресурсе.

Постојаност, али и даље тенденције развоја нове парадигме образовања у савременом друштвеном дискурсу, зависиће, више него икада, од образованости и компетентности појединаца, који су иначе, били и остали, неопходан услов живота у свим областима. Зависност друштва од образовног људског потенцијала утолико је већа уколико друштво прелази на више нивое развоја, тако да и

⁷⁹³ Влада Републике Србије, Кратак преглед 1. Националног извештаја о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији (улога локалних самоуправа), Београд, 2011, стр. 54

материјални моменти развоја, који га такође условљавају (технологија, техника, инвестиције), зависе у свом функционисању, у последњој инстанци, од образованих и квалитетних појединаца. Међутим, у суочавању са многим изазовима који нас очекују у будућности, образовање и васпитање се не поима само као снажан, а можда и једини ресурс развоја, него и као незаменљиво добро у покушају постизања идеала мира, слободе, друштвене правде и солидарности.⁷⁹⁴

На квалитет неког образовног система утичу 3 најважнија фактора: традиција националног знања (образовна основа, идеје и институције), карактер друштвених односа и умешност имплицитног знања у функционисање система образовања.

Основни показатељи квалитетног система образовања су: отвореност (систем одговара на све потребе корисника система), мерљивост и проверљивост (исходи, самоевалуација, спољна евалуација, инострана, итд), ефикасност (однос ресурса и резултата) и ефективност (мерење квалитета резултата на екстеран и интеран начин), праведност (могућност аутономног образовног избора), регуларност (постављање и одржавање правила игре).⁷⁹⁵ Поред показатеља квалитета, могуће је одредити и разлике у погледу централизованости или децентрализованости образовног система.

У предности централизованог система убрајају се: обезбеђивање универзалног права на образовање; стандардизација у погледу садржаја; добро планирање промена; равномеран развој институционалног система; ефикасна и оптимална алокација; рационална употреба средстава. Као што има предности, овај систем има и недостатке: униформност и ригидност садржаја форми и институционалних решења; одсуство активности кључних носилаца процеса образовања; бирократизација, итд. Исто тако и децентрализован систем има своје предности и недостатке.

Кроз децентрализован систем образовања обезбеђује се општа и непосредна доступност садржаја, програма и могућности образовања на различитим нивоима и према потребама и могућностима људи, односно могућностима и интересима њихових заједница, послодаваца, локалних и других

⁷⁹⁴ Оливера Кнежевић-Флорић, Нова сазнања и перспективе у педагошкој теорији и пракси, у раду: Педагошка стварност (часопис), Нови Сад, 2006, бр.1-2, стр. 5-6

⁷⁹⁵ Зоран Аврамовић, (Дис)функционални односи између квалитета знања и система образовања, у раду: Зборник института за педагошка истраживања, Институт за педагошка истраживања, Београд, 2011, стр.17

власти.⁷⁹⁶ Предности (разноврсност, аутономија и индивидуалност, јачи утицај родитеља и грађана) и мане (гломазност система, отежана сарадња и координација, неповољан положај грађана неразвијених локалитета) утичу и на одређење земаља који ће систем у већој мери прихватити.

8.6.1 Образовање на локалном нивоу у европским земљама

Различита су искуства европских земаља у погледу надлежности предшколског, основног, средњег и високог образовања, што свакако има везе и са степеном централизованости образовног система.

Тако у Норвешкој надлежности за оснивање и финансирање вртића има Министарство за школство и истраживање. Укључивање четворогодишње деце у вртиће од 1998. до 2006. године порасло је са 74,5% на 91,8%. Посебна пажња намењена је укључивању деце која долазе из мање подстицајне социоекономске и/или културне средине-у вртићима у којима је уписано више социјално угрожене деце запослено је више стручних радника него у другим вртићима, а програм за ту децу у потпуности финансира општина.⁷⁹⁷ У Финској надлежности за оснивање и финансирање предшколских установа има Министарство за социјална питања и здравство, а општине имају одговорност за примену различитих облика програма вртића на свом подручју који зависе од потреба деце. У Чешкој су такође дечији вртићи у под окриљем министарства (Министарства за просвету, омладину и спорт) али је систем прилично децентрализован па општине имају доста стручне аутономије. У Словенији јавне вртиће оснивају локалне заједнице које их и суфинансирају (из буџета локалне заједнице) а један део се финансира и од прихода родитеља (од 0-80% цене програма, зависно од породичних прихода).⁷⁹⁸

У погледу децентрализације система истиче се и Пољска која је у периоду од 1989. до 2002. године извршила трансфер одговорности у систему управљања према свим предшколским, основним и средњим школама ка локалним

⁷⁹⁶ Милосав Милосављевић, Централизација и/или децентрализација система образовања, Социјална мисао (часопис), Социјална мисао, Београд, 2003, стр. 34

⁷⁹⁷ Ана Пешикан, Иван Ивић, Образовањем против сиромаштва: анализа утицаја увођења припремног предшколског програма у Србији, Министарство просвете Републике Србије, Београд, 2010, стр. 45

⁷⁹⁸ Ана Пешикан, Иван Ивић, исто, стр. 46-48

самоуправама. Истовремено мењале су се и надлежности финансирања образовања, а најважнији циљ стручних реформатора био је да размонтира монопол државе у погледу образованог система и уведе промене у менаџменту едукације.⁷⁹⁹ У Финској је извршена децентрализација државне управе тако да је свака локална самоуправа, када говоримо о школама, слободна да самостално одлучује о начину организације микросистема школа (мреже и начина управљања) на подручју своје територијалне надлежности. Школе су у власништву локалних власти-општина. Трошкове образовања сnose држава и општина и то у односу 42% према 58%, респективно. Просечна цена образовања једног ученика у основној школи је око 6.700 евра. Ту су урачунати трошкови превоза, исхране, књига, уџбеника, здравствене заштите, подучавања. Основно образовање је у потпуности бесплатно (оброци, материјал, уџбеници и превоз) док се за средње образовање плаћа превоз и материјали за наставу.⁸⁰⁰ У Мађарској основна школа траје 9 година, број ђака је око 100 у просеку (релативно мали) а учење се одвија на мађарском и на матерњем језику, само на матерњем, или на матерњем као страном језику.⁸⁰¹ Заједничко је за све земље да локалне самоуправе имају релативно висок степен надлежности у овој секторској политици.

8.6.2 Образовање на локалном нивоу у Србији (стање и могућности развоја)

Надлежности локалних самоуправа у Србији одређене су Законом о локалној самоуправи, Законом о основама система образовања и васпитања (2009),⁸⁰² Законом о предшколском образовању и васпитању (2010).⁸⁰³

Према ЗЛС, општина оснива установе и организације у области основног образовања, прати и обезбеђује њихову функционисање (члан 20). Према Закону о предшколском образовању и васпитању, јединица локалне самоуправе оснива

⁷⁹⁹ Decentralization and the governance of education (The State of education systems in Bosnia and Herzegovina, Poland and Romania), edited by Peter Rado, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest, 2004, стр. 42

⁸⁰⁰ Радојко Дамјановић, Фински образовни систем, Наслеђе (часопис), Филолошко-уметнички факултет, Крагујевац, 2010, бр. 15/1, стр. 227-246

⁸⁰¹ Теодора Зрнић, Структура образовног система у Мађарској, Мисао (Ревизија за образовање и културу), Нови Сад, 2005, бр.23, стр. 24

⁸⁰² Закон о основама система образовања и васпитања, „Сл. гласник РС“ бр. 72/09

⁸⁰³ Закон о предшколском образовању и васпитању, „Сл. гласник РС“ бр. 18/10

предшколску установу за најмање 5, а највише 100 васпитних група, у складу са актом о мрежи предшколских установа.⁸⁰⁴ Такође, постоји и неколико стратешких докумената из ове области: Стратегија образовања одраслих (2005),⁸⁰⁵ Стратегија стручног образовања (2005),⁸⁰⁶ као и већи број сродних стратешких докумената.

Надлежности у систему образовања су подељене између централног и локалног нивоа власти. Локалном нивоу припадају надлежности које су у вези са омогућавањем услова за образовање. У потпуној надлежности локалне самоуправе је једино предшколско образовање, осим обавезног предшколског припремног програма који се претежно финансира из републичког буџета.⁸⁰⁷

У Србији и даље има 3,4% потпуно неписмених становника старијих од 10 година. Поред развијене мреже основних школа у Србији (око 70% насеља са више од 100 становника има школу), према попису 2002. године, близу 22% становништва старијег од 15 година нема потпуно основно образовање, док близу 24% има само основно образовање. Средње образовање има 41,07%, више 4,51% и високо 6,52% становништва Србије.⁸⁰⁸ Удео деце у предшколском образовању је повећан од увођења обавезног припремног предшколског програма (38,8%) али је и даље низак, два пута нижи него у земљама у ЕУ. Иако је обухват деце са основним образовањем релативно висок, ипак 7% ученика једне генерације пре времена напусти редовно основно образовање и то су углавном деца из рањивих група. Обухват деце средњим образовањем није задовољавајући, око 11% деце одговарајућег узраста уопште се не упише у средње школе.⁸⁰⁹ Поред тога, Србија издваја из буџета око 2-3% за образовање, а европски просек се креће око 6%.

Ово нису једини проблеми са којима се суочава наш образовни систем у целини. Нажалост, као и код других секторских политика приметни су озбиљни недостаци, као што су: инертност система, преобимност програма, отпор према новим идејама и решењима, прилично лош материјални положај образовања,

⁸⁰⁴ Закон о предшколском образовању и васпитању, „Сл. гласник РС“, бр.18/10, члан 9

⁸⁰⁵ Стратегија образовања одраслих, „Сл. гласник РС“, бр. 55/05

⁸⁰⁶ Стратегија стручног образовања, „Сл. гласник РС“, бр. 55/05

⁸⁰⁷ Влада Републике Србије, Кратак преглед 1. Националног извештаја о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији (улога локалних самоуправа), Београд, 2011, стр. 32

⁸⁰⁸ Ана Чекеревац, Реформа образовања у Србији, у раду: Социјална политика и социјалне промене, уреднице: Дренка Вуковић, Ана Чекеревац, Факултет политичких наука, Београд, 2007, стр. 152

⁸⁰⁹ Влада Републике Србије, исто, стр. 26

примена традиционалних метода у раду школа, лоша школска инфраструктура која не одговара савременим облицима наставе, недовољна примена информационих технологија у пракси, недовољан степен укључености Рома у образовање, изражене социјалне неједнакости у образовању, неадекватна распоређеност образовне мреже, неповољан положај просветних радника и лица запослених у образовању, непостојање високог степена евалуације наученог, превелик одлазак младих у иностранство, неусклађеност образовних профила са тржишним потребама, неадекватност знања за практичну примену, слаба сарадња између институција образовања на свим нивоима власти у области формалног и неформалног образовања, итд.

Важан аспект у области предшколског образовања и васпитања јесте финансирање. Према Закону о основама система образовања и васпитања, у буџету јединица локалне самоуправе обезбеђују се средства за остваривање делатности предшколског образовања и васпитања (полудневни и целодневни боравак, исхрана, нега и превентивна заштита деце предшколског узраста) у висини од 80% од економске цене по детету, укључујући у целости средства за плате, накнаде и друга примања, социјалне доприносе на терет послодавца, отпремнине, као и помоћи запослених у предшколској установи, стручно усавршавање запослених; јубиларне награде и помоћ запосленима у основној и средњој школи; превоз деце предшколског и школског узраста које живе на удаљености од 2, односно 4 км од школе, превоз запослених, капиталне издатке, заштиту и безбедност деце, друге текуће расходе.⁸¹⁰ Из аспекта финансирања може да се закључи да јединице локалних самоуправа значајна финансијска средства треба да дају из својих буџета за изградњу и реконструкцију објеката, за финансирање саме делатности вртића, превоза, итд. Други важан аспект јесте да органе управљања у вртићу (управни одбор) и школи (школски одбор) именује и разрешава јединица локалне самоуправе, а ту има по 3 представника запослених, родитеља и јединица локалне самоуправе. Надлежности овог органа (доношење статута, плана рада, школског и предшколског програма, финансијског плана, расписивање конкурса и избор директора) говоре у прилог почетка значајније децентрализације система образовања. Поред тога, постојање Савета родитеља

⁸¹⁰ Закон о основама система образовања и васпитања, „Сл. гласник РС“, бр. 72/09, члан 159

(предлагање представника родитеља у орган управљања, предлагање мера за осигурање квалитета и унапређивање образовно-васпитног рада, разматрање планова рада и функционисања установе, итд) иду у прилог тврдњи о вишем степену укључености локалне заједнице и родитеља у процесе управљања и одлучивања предшколским и школским системом образовања.

Током протеклих година је актуелизовано питање квалитета предшколских програма и увођење стандарда којим би се осигурали основни услови за васпитно-образовни рад са децом пре укључивања у школски систем. Бројни налази и закључци евалуационих истраживања у Америци и Европи допринели су издвајању индикатора који доприносе квалитету програма предшколског васпитања и образовања. Такви су: величина васпитне групе, број деце на једног васпитача, интензитет и кохерентност програма, одазив родитеља, квалификације особља и њихова улога у остваривању програма, као и непосредан утицај програмских активности на дечији развој и учење.⁸¹¹ У погледу броја деце оптималан препоручен број на једног одраслог човека јесте 7-8 на узрасту од 3-4 године, а искуства земаља ЕУ говоре да су ти односи од 1:8 до 1:20 за узраст деце до 4 године. Што се тиче интензитета и кохерентности програма, у развијеним земљама је нешто краћа и износи око 2, 6 година уместо планираних 3 до 4 године. Укључивање родитеља је такође од велике важности, а искуства из наше земље, као и других земаља, говоре о томе да су родитељи више заинтересовани да се активно укључе у васпитну групу коју похађа њихово дете него да им информације даје васпитач, мада се та активност и даље своди на уобичајене родитељске састанке.

Заједнички елемент већине квалитетних програма, како показују истраживања, представља и специфичан модел увођења васпитача уз истраживање и моделовање сопственог професионалног развоја који почива на промишљању, планирању и процењивању сопственог рада. Припремање кадра за рад са децом после треће године живота до поласка у школу земље Европске уније најчешће остварују кроз образовање на високим струковним школама или на академском нивоу. Слична ситуација је и у Аустралији, САД, Канади, Новом

⁸¹¹ Јасмина Клеменовић, Савремени предшколски програми, Савез педагошких друштава Војводине, Нови Сад, 2009, стр. 175

Зеланду и Јапану.⁸¹² Што се тиче утицаја програма на дечији развој и учење, истраживања показују да ако се односи између деце и васпитача заснивају на међусобном разумевању и пажњи васпитача, онда деца развијају склоност да уче и унапређују своје способности. Битан аспект јесте и говорни развој јер је он повезан са описмењавањем деце, као и да се деца боље припремају за школу уколико стичу искуства и уче у срединама које нису школског типа.

У Србији је током 2010. године било 2.384 вртића и 179.865. уписане деце (корисника).⁸¹³ Један од великих проблема са којим се суочава наша земља јесте недовољан број смештајних капацитета за децу. Сматра се да је свим облицима предшколског образовања обухваћено око свега 30% деце. Решења се морају тражити у проширивању постојећих и изградњи нових капацитета мада обзиром на стање буџета већине јединица локалних самоуправа код нас то није лако изводљиво без задуживања. Укљученост родитеља у рад група је слична као и у развијенијим земљама, а не постоје прецизни подаци о времену трајања програма код нас. До скоро су лица која су васпитачи могли да имају само средњу школу али је помак направљен са обавезом да васпитачи морају да имају завршену високу струковну школу што је у складу са европским искуствима.

Број одељења основног и средњег образовања на крају 2009. године износио је 42.366 (основно 31.015, средње 11.351), наставника основног образовања (38.413) и средњег (19.858), а ученика укупно 1.118.133 (основно 606.321 и средње 285.040). Улога локалне самоуправе нарочито је значајна у погледу уписа деце у припремни предшколски програм и први разред основне школе, као и у вођењу евиденције неписмених лица или лица без потпуног образовања. Код одраслих лица, оне локалне самоуправе које имају такве податке да постоји велики број неписмених лица или без потпуног образовања могу да покрену идеју са надлежним Министарством просвете о формирању школе за одрасле у својој локалној средини. Активније мере локалних власти према сиромашној деци (набавка бесплатних књига и материјала, ужина, екскурзија) и програма за младе таленте неопходни су за даље подстицање развоја образовања на локалном нивоу. Чини се такође да локалне самоуправе треба да оснују

⁸¹² Јасмина Клеменовић, исто, стр. 177

⁸¹³ Статистички календар Републике Србије, Републички завод за статистику, Београд, 2012, стр.

Локални савет за развој људских ресурса кога треба да чине представници локалне самоуправе, привредног сектора, школских институција, а чији основни задатак треба да буде да кроз мере образовања и обуке подржи политику економског развоја и запошљавања на локалном нивоу. На тај начин би се утицало на смањење незапослености и развоја предузетничке културе. Исто тако је важно да локалне власти донесу Планове инвестиционог улагања у предшколске и школске објекте како би се направила јасна анализа који су проблеми у том погледу и са колико финансијских средстава располажу општине и начина да реше те проблеме код ових објеката. Улога локалних заједница може да се и побољша и на пољу информисаности грађана о различитим програмима и могућностима за даље образовање.

8.7 Културна политика

Културна политика има велику улогу у развоју државе, покрајине, града или општине. Да би се остварио друштвени живот једне заједнице било ког нивоа власти онда је и култура сфера на коју власти морају обратити пажњу у значајној мери.

Ако под културном политиком подразумевамо неку врсту друштвене бриге за културни развој, ваља приметити да су таква настојања била присутна од самих зачетака људске друштвености и културе. Ипак, тек су нововековне социјалне и политичке револуције у Европи створиле неопходне претпоставке за рађање културних политика као израза организоване бриге друштвене заједнице за неговање духовности појединца, за поспешивање стваралаштва и ширење културних вредности према свим слојевима друштва. Од тада, па надаље, макар у начелу, модерна држава настоји да успостави јавне културне службе које би биле на располагању читавом грађанству, а не само привилегованим друштвеним слојевима.⁸¹⁴ Културна политика једног друштва испољава се у троструком виду: кроз теоријске поставке које су са општим тенденцијама друштвеног развитка и које су условљене идеологијом одређеном друштва, али и научним дометима

⁸¹⁴ Бранислав Стевановић, Политичка култура и културни идентитети у Србији и на Балкану, Филозофски факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 2008, стр. 347

социологије и теорије културе, кроз прецизно дефинисане циљеве и задатке културне политике, кроз систем метода и инструмената реализованих циљева и задатака културне политике.⁸¹⁵

Гледајући историјску перспективу, постоји већи број модела културне политике који одговарају одређеној епохи и државама. У њих се убрајају: либерални модел, парадржавни, бирократско просветитељски, државни престижно-просветитељски, национално еманципаторски, транзициони модел.

За либерални модел културне политике који је карактеристичан у САД, у чијем је средишту културна индустрија подређена комерцијалној логици, пресудан значај има тржиште културних добара и тржиште уметности уопште. Са друге стране, најзначајнију улогу имају приватне фондације које обезбеђују подршку тзв. „елитној култури“.⁸¹⁶ Парадржавни модел своју еманципацију је доживео у Великој Британији у којој министарство културе врши трансфер надлежности ка нижим нивоима власти, као и на давање подршке локалним културним ствараоцима како би што више привукли публику. Бирократско-просветитељски модел карактеристичан је за аутократске системе (бивше и садашње) у којима се остварује потпуна контрола над културним животом преко стратегије централистичког управљања. Престижно-просветитељски модел везан је за Француску која културу третира као кључни чинилац националног идентитета и у којој се остварује веза између елитистичке и популистичке културе, док је национално еманципаторски модел везан за већину земаља Латинске Америке и Африке који се манифестује у напору да се потврде и развију аутономне културне вредности. Транзициони модел (бивше социјалистичке земље, међу њима и Србија) је показао све негативне последице кроз гурање културних институција на тржиште које је релативно неразвијено што је и произвело смањење интересовања за културу скоро свугде.

⁸¹⁵ Милена Драгићевић-Шешић, Бранимир Стојковић, Култура, менаџмент, анимација, Клио, Београд, 2003, стр. 21

⁸¹⁶ Зорица Томић, Културна политика и политике идентитета, Мегатренд Универзитет, Београд, 2009, стр.40- 41

8.7.1 Културна политика на локалном нивоу у европским земљама

У складу са својим историјским, традицијским, друштвеним и економским развојем, већина земаља ЕУ је развијала и свој културни миље, како на локалном, тако и на националном нивоу. При томе постоје разлике у погледу надлежности и финансирања локалног нивоа у области културне политике.

У Енглеској је лабуристичка влада донела 1999. године документ под називом: Локалне културне стратегије са циљем да се питање социјалне и културне инклузије и кохезије разматра на локалном нивоу. Стога се од свих локалних власти тражило да до краја 2002. године израде културне стратегије, с основним циљем да се унапреди културна добробит датог подручја, уз постепено успостављање везе са стратегијама за унапређење других битних служби и партнерских споразума за достављање планова. Године 2002, објављивањем нацрта Смерница о интегрисању културних стратегија и стратегија заједнице који је израдио Одсек за културу, медије и спорт (Канцеларија заменика премијера), централне власти су предузеле још један корак ка локализацији.⁸¹⁷ Трошкови локалних власти финансирају се делом приходима од пореза, а делом средствима добијеним од централне владе. У Британији има око 500 грофовија и округа, а окрузи по правилу финансирају локалне (поливалентне) културне центре.⁸¹⁸

Француска је у периоду велике пресије на јавни систем финансирања друштвених делатности приступила потписивању двопартитивних уговора са општинама, покушавајући на тај начин да стимулише кофинансирање из локалних буџета. Касније се приступило укључивању и приватног сектора (фондација и предузећа) у суфинансирање културних програма.⁸¹⁹ У Финској је један од основних циљева културне политике усмерен на промоцију уметничке креативности. Зато се јавна помоћ на националном и локалном нивоу протеже кроз целу мрежу културних институција које је држава основала са циљем да

⁸¹⁷ Асу Аској, Лондон и пројекат урбаног космополитизма, у раду: Транскултурна Европа (Културна политика у Европи која се мења), приредиле: Урлике Хана Мајнхоф, Ана Триандафилиду, Клио, Београд, 2008, стр. 125-126

⁸¹⁸ Милена Драгићевић-Шешић, Бранимир Стојковић, Култура, менаџмент, анимација, Клио, Београд, 2003, стр. 228

⁸¹⁹ Христина Микић, Културна политика и савремени изазови финансирања културе: међународна искуства и Србија, у раду: Култура (часопис за теорију и социологију културе и културну политику), Завод за проучавање културног развоја, Београд, 2011, бр. 130, стр. 79

помогне стварање и распрострањавање културе, а нарочито у области извођачких делатности. У Литванији се процес децентрализације културне политике остварује кроз узајамно поверење локалних и централних власти и артикулисање културне политике и стратегије за њено спровођење која треба да буде први корак за сваку локалну власт и треба да обухвати циљеве и приоритете пројектоване за период од три до пет година.⁸²⁰ У Италији је такође изражено начело децентрализације у управљању културном политиком у којој је Министарство за наслеђе надлежно за очување наслеђа, а други задаци који подразумевају унапређење културе спадају у надлежност региона, покрајина и општина.⁸²¹ Европске земље карактерише висок степене децентрализације културне политике, стратешко планирање на локалном нивоу, као и разноврсни модели финансирања (приватно-јавни фондови, приватне фондације и невладине организације).

8.7.2 Културна политика на локалном нивоу код нас (стање и могућности развоја)

Област културе регулисана је кроз Закон о култури (2009)⁸²², Закон о локалној самоуправи (2007)⁸²³, Закон о библиотечкој и информационој делатности (2011)⁸²⁴, Закон о културним добрима (1994)⁸²⁵, итд. Према Закону о култури, под културном делатношћу сматрају се послови нарочито у следећим областима: истраживање, заштита и коришћење културног наслеђа; библиотечко-информационе делатности; књига и књижевност (стваралаштво, издаваштво, књижарство, преводаштво); музика (стваралаштво, продукција, интерпретација); ликовне и примењене уметности, визуелне уметности и архитектура; сценско стваралаштво и интерпретација (драма, опера, балет и плес); кинематографија и аудио визуелно стваралаштво; уметничка фотографија;

⁸²⁰ Биљана Рамић, Реорганизација установа културе, Задужбина Андрејевић, Београд, 2005, стр. 18-19

⁸²¹ Анкица Костић и Ана Триандафилиду, Урбана културна политика и имигранти у Риму: мултикултурализам или само патернализам, у раду: Транскултурна Европа, Клио, 2008, стр. 223

⁸²² Закон о култури, „Сл. гласник РС“ бр. 72/09

⁸²³ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“ бр. 129/07

⁸²⁴ Закон о библиотечкој и информационој делатности, „Сл. гласник РС“, бр. 52/11

⁸²⁵ Закон о културним добрима, „Сл. гласник РС“ бр. 71/94

дигитално стваралаштво и мултимедији; научно-истраживачке и едукативне делатности у култури; остала музичка, говорна, атристичка и сценска извођења културних програма. Јединица локалне самоуправе у циљу старања о задовољању потреба грађана у култури на својој територији, доноси план развоја културе у складу са законом и стратегијом, а за који се средства за финансирање обезбеђују у буџету јединица локалне самоуправе.⁸²⁶ Према ЗЛС, општине и градови оснивају установе и организације у области културе, прате и обезбеђују њихово функционисање, организују вршење послова у вези са заштитом културних добара од значаја за општину, подстичу развој културног и уметничког стваралаштва, обезбеђују средства за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области културе од значаја за општину и стварају услове за рад музеја и библиотека и других установа културе чији су оснивачи.⁸²⁷

Оно што одмах упада у очи јесте да је Закон донет 2009. године, а да још није донета и усвојена Стратегија развоја културе Републике Србије која треба да буде темељни ослонац за унапређења културне политике и доношења и усвајања стратешких докумената културног развоја јединица локалне самоуправе. Колики је степен недговорности политичких власти и Народне скупштине показује управо то да наша земља нема још стратегију развоја културе. Осим постојања Закона о задужбинама, фондацијама и фондовима (2010)⁸²⁸, не постоји законска регулатива која се тиче других установа културе (музеји, архиви, позоришта, галерије), нити њихово одвајање од културно-историјских споменика и баштине. Дакле, не постоје закони који би детаљније регулисали функционисање ових установа, како на националном, тако и на локалном нивоу и у том погледу Србија заостаје за већином развијених земаља.

У значајне проблеме развоја локалних културних политика убрајају се: недостатак новца за све активности јер су буџети културних установа много мањи од захтева које оне упућују градским и општинским властима; непостојање стратегија развоја културе на локалном нивоу; доминантан утицај политике при избору и постављању директора и руководећег кадра, али и према политици

⁸²⁶ Закон о култури, „Сл. гласник РС“, бр. 72/09, члан. 7 и 8

⁸²⁷ Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07, члан 20

⁸²⁸ Закон о задужбинама, фондацијама и фондовима, „Сл. гласник РС“ бр. 88/10

запошљавања културних радника; неефикасне и споре реконструкције самих објеката; недостатак смештајних капацитета; преклапање термина за одржавање манифестација културног садржаја; недовољно квалитетни и разноврсни програми за младе; економска неисплативост отварања приватних културних установа (осим Београда, Новог Сада и Ниша); отворено питање приватизације културних установа и све последице које то може да донесе, несарадња са другим институцијама.

Установе културе су, и поред свих промена у сфери политике, биле захваћене рутином централизованог одлучивања да још за неко време засигурно неће моћи да се трансформишу у модерне установе културе које су подједнако и ефективне и ефикасне у остваривању својих стратешких циљева. Нове градске управе најчешће немају довољно знања у домену управљања, креирања културне политике, дефинисања стратешких циљева и конципирања адекватног акционог плана који ће омогућити њихову реализацију.⁸²⁹

Према истраживању Завода за проучавање културног развитка у оквиру пројекта Локалне културне политике из 2009. године, чак 78,4% запослених у културним установама је одговорило позитивно да су спремни да учествују у изради стратешког плана, док се 21,6% изјаснило негативно. Поред тога, незадовољство стањем у култури је изразило чак 72,4% испитаника (запослених), док се 27,9% изјаснило да су задовољни.⁸³⁰ Према истом истраживању, од свих градова и општина стратегију развоја културе имају само Панчево и Крагујевац, док се развој културе делимично помиње у стратешким документима које се односе на одрживи развој, а које су усвајале локалне самоуправе код нас.

Панчево је пример у коме је Стратегија одрживог развоја иницирала израду докумената у области културе. Као град са 15 активних установа културе, при чему се чак 9 налази у насељеним местима и веома развијеном независном сценом, увидело је потребу за документом којим ће бити дефинисани правци

⁸²⁹ Весна Ђукић Дојчиновић, За регионализацију културне политике у Србији, у раду: Зборник радова факултета драмских уметности, уредници: Петар Марјановић, Милена Драгићевић-Шешић, Факултет драмских уметности, Институт за позориште, филм, радио и телевизију, Београд, 2000, стр. 375

⁸³⁰ Александар Лазаревић, Културне политике градова Србије (културни ресурси градова), Завод за проучавање културног развитка, Београд, 2009, стр. 173-176

развоја културе у граду.⁸³¹ Наравно, најважније од свега јесте документе применити у пракси, а разлоге због чега остале локалне самоуправе немају стратегије треба тражити у недостатку капацитета за предузимање процеса планирања.

У погледу финансирања, Законом о култури је прописано да јединице локалне самоуправе финансирају културне програме установа и организација на основу предложеног годишњег програма, при чему локалне власти одлучују који ће се културну програми финансирати и износ средстава за исте.

На републичком нивоу, просечно се годишње издваја око 7,17 евра *per capita* буџетских средстава за финансирање културе, што чини у просеку око 6% јавних расхода централног нивоа власти.⁸³² Према поменутом истраживању (Локалне културне политике) највише новца из буџета за културу се потрошило у Нишу (473.066.000,00 динара или 6,7%) и Крагујевцу (313.717.000,00 или 4,8%) али се процентуално у односу на укупан буџет највише издвајало у Сремској Митровици (240.291.200,00 или 14,2%), Новом Пазару (135.144.000,00 или 13,8%) и Зајечару (126.670.141,00 или 10,7%).⁸³³ Иако се у појединим градовима издвајају значајна средства за културу чини се да је финансирање културе на свим нивоима власти на овакав начин дугорочно неодрживо. Потребно је развијати конкуренцију како би за ресурсе које локалне самоуправе имају на располагању могле да конкуришу и установе и удружења која нису на буџету општина (градова) јер се тако могу изабрати квалитетнији програми, смањити трошкови и повећати број посетилаца. Битно је и да се по питању финансирања различитих манифестација развијају трипартитни или четворопартитни уговори између министарства, града, покрајине и институције како би се дугорочно успоставили односи који би дали могућност одрживости једне институције или манифестације. Управо одсуство интерсекторске сарадње спутава развој манифестација од заједничког интереса. Укључивање приватног сектора, развој предузетништва и модела приватно-јавног партнерства било би од велике важности нарочито на

⁸³¹ Ана Стојановић, Стратешко планирање развоја културе на локалном нивоу у Србији, у раду: Култура (часопис), Завод за проучавање културног развитка, Београд, 2011, бр. 130, стр. 67-68

⁸³² Христина Микић, исто, стр. 97

⁸³³ Александар Лазаревић, исто, стр. 15

пољу изградње културне инфраструктуре и пројеката од локалног или националног значаја.

Често се може чути примедба да предузетништво у култури не може да остварује приход који ће онима који покрену пројекат омогућити брзу зараду, па ни пристојан живот. Међутим, производња сувенира, разгледница, дизајнираних предмета папирне галантерије је неспорни комерцијални подухват који чак нема ни конкуренцију на нашем тржишту, те би иоле пристојно реализоване идеје сигурно постигле тржишни успех. Галерија ако буде ишла ка купцима (приватним и јавним предузећима, новој елити) моћи ће да рачуна на доходак који ће дозволити да у галерији увек буде и квалитетна, програмска, некомерцијална изложба. Предност културних делатности је у томе што су, изузев када је у питању музичка или видео продукција, улагања мала, а резултати видљиви.⁸³⁴

Када је у питању запошљавање, то је регулисано Законом о раду (2005),⁸³⁵ али и Општим колективни уговор из 2008. године који су потписали представници Уније послодаваца и репрезентативних синдиката. Међутим, најспорнија тачка јесте Закон о култури (члан 50) којим је прописано да лице које обавља уметничке програмске или стручне послове у установи заснива радни однос уговором о раду на период од три године, са могућношћу поновног закључивања. На овај начин спречени су људи да заснују стални радни однос као што је случај у другим професијама.

Велики ансамбли, хорони, оркестри, балетски ансамбли ће на тај начин остати без могућности да у континуираном раду постигну квалитет јер ће уметници својом или туђом вољом бити приморани да посао потраже на местима и у земљама где им је омогућено стално запослење. А то је практично могуће у свим земљама света осим у Србији, где су бирократе и чиновници без основног познавања процеса рада у ансамблима себи дали за право да креирају културну политику Србије.⁸³⁶ Према ЗЛС (члан 32, став 9) и Закону о култури (члан 41, 45) чланове управног и надзорног одбора именује и разрешава оснивач, а директора

⁸³⁴ Милена Драгићевић-Шешић, Предузетништво у култури, у раду: Зборник радова факултета драмских уметности, уредник Милена Драгићевић-Шешић, Факултет драмских уметности, Институт за позориште, филм, радио и телевизију, Београд, 1999, стр. 308

⁸³⁵ Закон о раду, „Сл. гласник РС“ бр. 61/05

⁸³⁶ Маша Вукановић, Закони и праксе у Србији и пет држава чланица Европске уније, у раду: Култура (часопис за теорију и социологију културе и културни политку), Завод за проучавање културног развитка, Београд, 2012, бр. 134, стр. 424

установе именује оснивач након спроведеног јавног конкурса (Закон о култури, члан 34, 35). У пракси ова места служе за намиривање партијских интереса и у која се постављају недовољно стручни, а неретко и лица која немају никакве додирне тачке са културом. Исто тако је и са запошљавањем у установама. У погледу приватизације културних установа треба бити опрезан јер она до сада код нас није подржана неким конкретним мерама културне политике, не постоји ни спремност банки да дају повољне кредите, а и због економског сиромаштва грађани не би могли у великој мери да плаћају за програме који би се ту одржавали па то питање за сада треба одложити.

8.8 Закључна разматрања

Секторске политике на локалном нивоу представљају операционализацију делања свих локалних актера (локалних власти, сектора малих и средњих предузећа, невладиних организација и грађана). Кроз њихово остваривање грађани виде какве су и у којој мери су квалитетне локално-јавне услуге и степен њиховог задовољства са оним што су успеле да остваре.

Међутим, проблеми на пољу комуналних послова, локално-економског развоја, заштите животне средине, социјалне заштите, примарне здравствене заштите, образовне и културне политике су заиста видљиви. Нажалост, провлаче се из године у годину и не решавају се тако да можемо рећи да су сада достигли висок степен. За стање у секторским политикама на локалном нивоу одговорности имају како централне, тако и локалне власти, практично од увођења вишестраначког система пре 20-так година.

Први аспект проблема јесте непостојање одговарајуће законске регулативе која се односи на саме секторе или закона који су директно и индиректно повезани са њима. Локалне секторске политике нису „светови за себе“ већ је свака повезана једна са другом. Непостојање закона у области будућег развоја и функционисања комуналних предузећа, споро спровођење Закона о јавној својини који се односи на имовину локалних самоуправа (рок за попис све имовине је 2014. година), непостојање адекватних закона у области основног и средњег образовања, као и закона у култури који се односе на рад и функционисање

културних установа, показују да Србија јако дуго проживљава транзиционо време, чини се дуже него било која друга земља.

Други проблем се односи на (не)постојање стратешких докумената у локалним срединама, или њихово непримењивање у пракси. Не постоји пример (осим донекле у области социјалне заштите) да јединице локалних самоуправа имају усвојене стратегије у већем броју. Тај проблем је повезан и са другим аспектом, а то се односи на одсуство квалитетних, способних и образовних људских ресурса. Они су потребни како за израду, тако и за примену стратегија.

Питање децентрализације и преноса надлежности у области јавних политика је остало далеко од реализације иако се практично све политичке елите, декларативно, за то залажу. Локалне самоуправе колико год имале недостатака у погледу капацитета са којима располажу, ситуацију даље отежавају чињенице да оне и даље немају довољан број политичких, правних и економских инструмената да подигну квалитет тих услуга.

Разлоге због чега услуге нису на вишем нивоу лежи и у одсуству предузетничке културе у Србији, непостојању довољне сарадње између јавног и приватног сектора, различитих модела и механизма јавно-приватног партнерства, као и неодлучности у погледу приватизације јавних услуга. Развој предузетништва (у економији, социјалној политици, образовању и култури) показао је добре резултате скоро у свакој европској земљи. То је дугорочан процес за који ће бити потребно не само постојање закона у тој сфери, него и далеко већи ангажман свих субјеката локалне заједнице. Учешће приватног сектора у пружању услуга, формирање јавно-приватних фондова, асоцијација, фондација и сличних организација створиће слику о развијености предузетничког амбијента. Уколико овакве организације добију „подршку“ да заједно са локалним установама које се финансирају из буџета учествују у пружању услуга, то ће и подићи њихов квалитет услуга и развити предузетничке принципе у погледу ефикасности, ефективности, продуктивности, као и омогућити увођење мерења и стандарда који ће се дефинисати.

9. Закључак

Како и на који начин спровести реформе јавне управе, са њом и локалне самоуправе као њеног битног сегмента, остаје и даље отворено питање. У том смислу, важно је сагледати који су то заједнички аспекти који повезују јавну управу као целину и локалну самоуправу као њен један од најзначајнијих делова, али и какве су промене потребне унутар самог система локалне самоуправе како би систем боље функционисао. Чини се да би се питање реформских процеса у јавној управи могло сагледати са неколико аспеката, као што су: доношење и примена законске регулативе, примена у пракси стратешких докумената на централном и локалном нивоу, обимност државног апарата, недовољна заступљеност менаџерског приступа у односу на правно-легалистичке тенденције у процесима управљања, увођење система мерења и стандардизације рада запослених у јавном сектору, јачање електронске управе.

Очигледан проблем код нас представља недоследност у поштовању и примени законске регулативе. Веома често се дешава да се закони примењују селективно или како којој политичкој гарнитуре одговара, што говори о слабости система правне државе и спорог увођења владавине права. Иста је ситуација и у јавном сектору, где постоји већи број који нису доживели значајну примену у пракси, а тако је и на нивоу локалне самоуправе (прави пример за то јесте Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији). Тако нешто је потребно хитно да се мења, али реално да је то стање и производ недовољног степена развијености правне и политичке културе у нашој земљи. Да би се реформисао систем јавне управе морају да се поштују и примењују закони.

Други важан аспект јесте примена у пракси различитих стратешких докумената којима је јавна управа практично „преплављена“, а да су резултати од њихове примене прескромни. Недостају квалитетни и образовани људски ресурси, јасан систем координације и сарадње и јачање тимског рада. Постојање стратегија којима се регулише јавни сектор, а и област локалне самоуправе, је итекако потребан, али је истовремено од изузетне важности и њихова практична примена како би се процес реформи функционисања и рада могао наставити.

Трећи важан аспект реформе јавне управе јест обимност државног апарата. Велики број анализа показује да је стање у јавном сектору Србије лоше и да су му потребне промене. Међутим, мало је таквих пројеката који се баве узроцима који су довели до тога да имамо прегломазан државни апарат, који је неефикасан и непродуктиван и иза себе не оставља неке значајне резултате. Број запослених у јавном сектору данас износи најмање око 550.000, а у производњи ради, према званичним статистикама око 400.000 људи. Када се на то додају огроман број пензионера, незапослених, социјално угрожених категорија постаје јасно у којој мери је стање неодрживо. У последњих 10-так година дошло је до страховитог партијског запошљавања практично у свим сегментима јавне управе, почевши од институција државне управе, локалне самоуправе, јавних предузећа, великог броја (добрим делом непотребних, измишљених и сувишних) агенција, дирекција и завода са циљем да се задовоље страначки апетити. Како је привреда све више одумирала због неуспешних приватизација, недовољног броја страних и домаћих инвестиција, светске економске кризе, тако су се све више људи запошљавали по партијским линијама у јавни сектор. Неодговорност политичких елита лежи у томе што се нису на време запитале колика ће бити цена коштања тога у будућности и да ли ће (и до када) републички и локални буџети моћи тако нешто да издрже. Обзиром на све економске параметре (раст БДП-а, јавни дуг, драстично смањен прилив инвестиција од почетка светске економске кризе) биће неопходно да се буџетски издаци релаксирају, а то ће у овој ситуацији бити једино могуће ако се смањи јавна администрација. Политичари ипак на то не гледају благонаклоно јер су људи запослени у јавном сектору бројчано веома значајна „гласачка машина“ и због тога су они свесни да би отпуштање већег броја људи значило и губитак сигурних гласова, а самим тим и политичких привилегија које оне остварују на власти. Дакле, оне политичке странке које се одлуче на овај корак највероватније неће моћи да рачунају на победу на наредним изборима али ће са друге стране створити неке уштеде у буџету које могу да се усмере не само према социјалној сфери већ и ка развојним пројектима који у будућности треба да отворе нова радна места. Без развијеног реалног сектора, предузетничког амбијента и великог броја малих и средњих предузећа, ми немамо шансу да напредујемо вероватно ни у једном аспекту развоја. Примери у другим

европским земљама које су економски развијене од Србије показују да су се оне одлучиле за ову непопуларну меру јер су на време схватиле да је то неопходно, као на пример Грчка, Шпанија, Португалија, Италија, итд. Дакле, њихове политичке елите су под последицама светске економске кризе разумеле процесе којима се спроводи значајно смањивање запослених у јавном сектору, пре свега на нивоу државне управе и локалних самоуправа. Код нас практично да не постоје Владе у задњих 10-так година које нису обећавале смањивање броја запослених, али до сада то ниједна влада није спровела у дело. Тако нешто је изузетно важно да се спроведе јер ће имати значајан ефекат на побољшање економских прилика у земљи.

Увођење нових менаџерских приступа у управљању у различитим организацијама и установама и на различитим нивоима власти у јавној управи је такође изостало у значајнијој мери. Тако нешто се мора променити и то би било добро када би се што више користила најбоља решења из система управљања најуспешнијих компанија света, али и нова сазнања до којих се стигло у науци (менаџменту, економији, организационим наукама, итд).

Без мерења рада запослених и утврђивања стандарда неће моћи да се значајније спроведу реформе јавне управе, а такође ни на нивоу локалних самоуправа код нас. Дакле, објективни критеријуми који ће свој израз добити кроз математичке сегменте (процент, на пример), морају да однесу превагу над субјективизмом, личним познанствима, политичком котирању у страначкој хијерархији, итд.

Тakoђе, уз све даље кораке у процесима увођења е-управе у јавној управи у први план ће избити стандардизација у раду запослених и пружање квалитетнијих јавних услуга, при чему ће се постићи и то да се значајно смање трошкови у пружању истих и повећа степен задовољења потреба и интереса грађана.

Србија је, на онову свих параметара независних светских инсититуција, дубоко исполитизована, бирократизована и економски угрожена земља. Оно што је нагриза јесте висок степен корупције, непостојање независних институција, огромна незапосленост, константан одлив младих из земље у иностранство. Дакле, према постојећим показаним анализама перспективе за развој земље нису сјајне ни у ком погледу (у привредном, друштвеном и политичком смислу). Право

питање јесте како и на који начин покушати са одговарајућим мерама, механизмима и инструментима да се крене напред.

Изузетно важан сегмент за неки корак напред јесте и „развлашћивање“ моћи неколико кључних политичких и привредних субјеката који се суштински највише питају за одлучивање у било којој сфери живота. Практично, у свакој влади које су до сада биле свега неколико људи се питало за све важније политичке одлуке, а око њих се налази један круг „новопечених“ богаташа који се питају за већину економских процеса и одлука и контролу тржишта. Разбијање споне између народних представника (представника власти) и тајкуна може се само десети захваљујући јачању независних институција (тужилаштва, Агенције и Савета за борбу против корупције и свих других регулаторних тела) које треба да помогну да се преко „партијске“ државе успоставе темељи правне државе и да моћ замени владавина права. Са овим је нераскидиво повезан и проблем корупције и монополитистичког положаја представника крупног привредног капитала. Њима је лакше да финансијски подмите мали број политичара који се пита за све политичке одлуке, а да они остваре своје интересе не само у привреди већ и у читавој јавној сфери. Како другачије објаснити чињеницу да Србија данас увози кромпир, парадајз, шаргарепу, црни и бели лук, и све друге традиционалне пољопривредне производе који вековима успевају на овом подручју јер климатски фактори погодују тим пољопривредним културама. Дакле, спровођење снажних антимонополистичких мера за чије остваривање треба да постоји политичка воља треба да буде један од приоритетнијих задатака.

Један од значајних корака у борби за изградњу институција и смањивања превласти партија у односу на државу јесте и транспарентност о финансирању политичких странака, а то питање је и законски регулисано. Међутим, практични примери показују да странке и даље успевају да сакрију своје праве финансијере истичући пре свега оне мале добровољне прилоге. Због тога би било важно покушати пронаћи правне механизме како би се оне „натерале“ да покажу ко заиста стоји иза њих, што ће свакако ићи тешко. Тако ће се допринети на још један начин у борби за успостављање темељних принципа свеобухватног развоја друштва.

Процес децентрализације веома споро тече. Недостају и стални процеси координације између разних нивоа власти, као и стална размена информација. Локалне власти приморане су да за решавање многих проблема траже дозволе од надлежних министарстава која често нису заинтересована за помоћ. Неопходна је и већа самосталност општина и градова у односу на државу и јасно дефинисани односи између истих и различитих нивоа власти. Централне власти не смеју да се уплићу у поље надлежности локалне самоуправе, а локалне власти треба да само подлежу контроли уставности и законитости рада, раду и активности њених органа, службеника и функционера. Најбитнији процес децентрализације практично је тек у зачетку. То је политичка децентрализација која се огледа кроз самосталност локалних актера у доношењу одлука. Она је само привидна јер се локалним самоуправама управља из партијских централа и њихови руководећи људи одлучују ко ће бити народни представници у Скупштини Србије а не општински одбори, ко може да заузме руководеће положаје у органима јединица локалне самоуправе, који ће се пројекти финансирати, итд. Због тога су локалне самоуправе у већини случајева до сада формирале локалне владе по угледу на републичке владе из страха да ће бити ускраћене за значајна финансијска и трансферна средства, која им, истина, по закону и припадају. Међутим, пракса је потврдила да се често догађало да политичке странке које су на власти у републици итекако гледају да ли су њихови страначки људи и на власти у локалу па се према томе „руководе“ да ли ће и у којој мери извршити трансфер средстава. Локални проблеми и амбијент су сасвим нешто друго у односу на републичке власти и све док се то питање локалне аутономије не буде решило онда ни нема бољитка. Пресликавање власти са републичког на локални ниво показује и сву бесмисао локалних политичких програма, и даље висок степен централизованости система, као и снажан партократски апарат. Развијање послушничког менталитета, не само у политици, већ у читавом друштву захтева брзу реакцију. У том смислу важно је да се институционализује начин за учешће представника локалних самоуправа у доношењу прописа и одлука које се тичу њих самих. Успостављање система вертикалне координације (органа државна управе, радних тела владе, асоцијација локалних власти) могуће је предвидети и законским решењем (као што је случај у Холандији). Такође, потребно је одредити које тело

или орган треба да буде задужено за координацију одлука које су од важности за функционисање локалних самоуправа, а са друге стране и да представници локалних власти буду укључени у креирање и израду стратешких докумената на националном нивоу који се тичу локалних заједница, а нарочито оних који су везани за децентрализацију (Хрватска). Важно је одредити и одлуке које се не могу донети без обавезног учешћа локалних власти, односно да се развију механизми по којима би представници локалних власти могли да покрену консултације са вишим нивоима власти у погледу читавог низа питања који се њих дотичу (Аустрија). Спровођењем оваквих управних реформи смањиће се политичка моћ одлучивања најужег круга људи.

Ни на пољу економске децентрализације није се далеко одмакло. Тек са новим законом о локалној самоуправи уведена је и законска обавеза локалних самоуправа да се брину и подстичу локално-економски развој у својим срединама. Обзиром да је од доношења закона прошло око 4,5 година велика достигнућа на овом пољу нису се могла ни очекивати, осим пар изузетака. Више је разлога зашто је то тако, почевши од историјских (вишедеценијско социјалистичко самоуправљање је угасило развој предузетничког менталитета и створило осећање код грађана да држава треба „о свему да мисли па и о њиховом животима“) па до неопходног спровођења „гиљотине“ прописа, укидања огромног броја парафискалних намета, застарелости комуналне инфраструктуре и вишегодишњег неулагања у њу, али и због непримењивања разноврсних економских инструмената који треба да побољшају инвестициони амбијент (бизнис-инкубатор центри, индустријске зоне, слободне зоне, зоне унапређеног пословања, итд). Недостатак постојања докумената који регулишу просторно планирање (различитих урбанистичких планова) свакако отежава стање у локално-економском погледу. Још када се на то дода да су локалне самоуправе скоро добиле право да располажу својом имовином онда је јасно због чега нема већих гринфилд и браунфилд инвестиција. Уколико се на то дода и системски проблем корупције онда за поправку ситуације требаће заиста пуно времена. Један од важнијих механизма који би требало успоставити јесте канцеларија за брзе одговоре (one-stop-shop) преко које инвеститори добијају информације о томе шта им је потребно од документације да би инвестирали и за које тачно време могу да

добију све дозволе за то. Уколико је то неки разуман рок (од највише неколико месеци за крупне и сложене инвестиције) онда постоји шанса да се капитал инвестира у нашој земљи јер капитал занима за које време може да оствари своје интересе и профит, уз одговарајућу правну и политичку сигурност, без обзира која је земља у питању. Канцеларија за брзе одговоре као системско решење требала би да се успостави у свакој локалној самоуправи где би се електронским путем слали захтеви свим надлежним органима у оквиру исте али и институцијама које се налазе на вишим инстанцама. Управо овај вид комуникације и сарадње (електронске) омогућава лакше лоцирање где систем „заказује“ што је отворено питање за евентуалну корупцију службеника, затим драстично се смањују трошкови рада свих органа и убрзава њихова ефикасност и ефективност. На пољу економских реформи област јавних набавки заслужује посебну пажњу јер су „намештене јавне набавке“ честа појава код нас. Интересне групације са својим фирмама и предузећима користе пријатељске и познаничке везе и односе са владајућим партијским структурама, како би остварили своје интересе. На тај начин се изгуби према проценама независних експерата најмање неколико милијарди евра које заврше у нечијим џеповима без икакве контроле и регулативе. Мора се донети нови Закон о јавним набавкама за шта до сада очигледно није било политичке воље јер ће то моћи да донесе значајне уштеде у буџету.

У погледу фискалне децентрализације различита законска решења почевши од 1994. године па до 2011. године изазвале су и различите последице. Некада нису уопште имале изворне приходе, а данас се они крећу од 35-40% са спроведеним реформским процесима у задњих 10-так година. Ипак, и даље утицај централних власти на трансферна средства није престао, мада се чини да је значајно ослабљен са најновијим изменама и допунама закона из 2011. године. Ефекте нових измена тек треба видети у погледу тога да ли јединице локалних самоуправа имају „више новца у својим касама“ или ту има више елемената политичког маркетинга (као што то сматра Фискални савет). Свакако се мора наставити са даљим процесима фискалне децентрализације и јачања аутономије локалних власти у овом смислу.

Као један од важнијих промена за развој предузетничког амбијента јесте и увођење директно бираног градоначелника јер он гледа у интересе грађана, а не у потребе политичких странака. Са овим моделом се утиче и на развлашћивање политичке моћи партијских врхова на централном нивоу. Обављање послова на локалном нивоу у великој мери не зависи од идеолошких опредељења већ од квалитета људи који се кандидују за највише функције и међусобних односа и релација са свим субјектима у локалним срединама, укључујући и грађане. Бирачи на локалном нивоу све више гласају за локалне лидере (Крагујевац, Пирот, Лозница, Зајечар, Медвеђа, Инђија, Зрењанин) који најчешће представљају локалне групе грађана, што говори о томе да није најважније да су чланови одређене политичке партије већ се одређују према другим параметрима: способности и квалитет њиховог рада, углед и утицај који имају у својим срединама, итд. Поред тога, чини се да је од велике важности коначно увођење и „институције конкурса“ приликом запошљавања у органе, предузећа и установе које су у надлежности локалних самоуправа. Мора се променити амбијент намештених конкурса који се расписују само форме ради и преовлађујуће становиште да су партијски кадрови истовремено и најбољи кадрови. За то је потребно донети нови Закон о локалним службеницима на који се чека више од 2 деценије, али и да се заустави стање у коме је за органе управе јединица локалне самоуправе, директора предузећа и чланова управних и надзорних одбора најбитнији критеријум одговарајућа партијска књижица. Само деполитизоване и непристрасне установе омогућују да се систем постави на здраве основе.

Оно што грађани желе јесте велика активност локалних власти, малу бирократију, пружање услуга и решавање проблема са што мање расипања новца. Суштински, неопходне су значајне организационе промене да би локалне власти од пасивних рецептора развојних друштвених и економских процеса постале носилац тих промена, њихов подстрекач и креатор. Те промене се односе на увођење флексибилних институција и аранжмана, коришћење знања експерата и професионалаца, транспарентан начин рада и константно подстицање партиципације грађана са циљем да се њихова знања, искуства и потенцијали максимално искористе. Оваквим начином управљања повећавају се шансе за брзо, ефикасно и јефтино решавање комплексних проблема. Локалне власти

морају да промене карактер, да од пасивне постану предузетничке које ће бити партнер централним властима, да буду активне у међународној сарадњи, као и са приватним и невладиним сектором, да подстичу и креирају развојне пројекте и приватно-јавна партнерства, уведу стандарде у секторским политикама, да стално прате, мере, контролишу и награђују креативност и рад запослених у органима и установама локалне самоуправе.

Дакле, спровођење процеса реформи на свим нивоима јавне управе који су међусобно нераскидиво повезани довешће до тога да се спроведу и реформе на нивоу локалних самоуправа. Промене унутар самог система локалне самоуправе морају такође да се и даље наставе како би се систем рада и пружања услуга подигао на још већи ниво него што је то сада. За оба процеса чини се да је најпре потребно политичке воље легитимно изабраних народних представника, али и већи степен грађанског активизма, приватног сектора и невладиних организација.

ЛИТЕРАТУРА

1. Anick, Magnier, Is the Strong Italian Mayor always strong? Conference on "The Political Executive in Local Government", Odense, 2003.
2. Авлијаш, Соња, Који су стварни ефекти имплементације Закона о смањењу броја запослених у локалној администрацији?, Фонд за развој економске науке и USAID, Београд, 2010.
3. Ammons, David N., Municipal Benchmarks-Assessing Local Performance and Establishing Community Standards, Sage Publications, Inc, USA, 2001.
4. Arnstein, Sheery, A Ladder of Citizen Participation, Journal of the Royal Town Planning Institute, vol. 35, бр. 4, 1969.
www.ntru.aiatsis.gov.au/ifamp/practice/pdfs/Arnstein_1971.pdf
5. Ацић, Софија, Комерцијализација, приватизација и политика модернизације предузећа у комуналној делатности, у раду: Власничка трансформација предузећа и банака: Југословенска и међународна искуства и перспективе, Научно друштво економиста Југославије, Београд, 2000.
6. Атанацковић, Нелица, Ондреј, Јашко, Чуданов, Младен, Модели реформи финансирања примарне здравствене заштите, у раду: Економске теме (часопис), Економски факултет, бр. 1, Ниш, 2011.
7. Аврамовић, Зоран, (Дис)функционални односи између квалитета знања и система образовања, у раду: Зборник института за педагошка истраживања, Институт за педагошка истраживања, Београд, 2011.
8. Аској, Асу, Лондон и пројекат урбаног космополитизма, у раду: Транскултурна Европа (Културна политика у Европи која се мења), приредиле: Урлике Хана Мајнхоф, Ана Триандафилиду, Клио, Београд, 2008.
9. Adams, David, Hess, Michael, Inovation in Public Management: The role and function of community knowledge, The Inovation Journal: The Public Sector Inovation Journal, vol 12 (1), 2007, article 2, www.inovation.cc
10. Andre, Renda, Lorna, Schrefler, Public-Private Partnerships-National experiences in the European Union, Centre for the European Policy Studies, Brussels, 2006.

11. Analytical Data Base, OECD
12. Bolland, Tony, Silbergh, David, International Review of Administrative Science (Managing for quality: the impact of quality management initiative on administrative structure and resource management processes in public sector organizations), св. 62, бр. 2, 1996.
13. Brzezinski, Zbigniew, Between Two Ages: America's Role in the Technetronic Era, Viking Press, 1970.
14. Birkland, Thomas. A, An Introduction to the Policy Process-Theories, Concepts and Models of Public Policy Making, M.E. Sharpe, New York, 2005.
15. Bennet, Robert, Decentralization, Local Government and Markets: Is there a Post-welfare Agenda in Planned and Market Economics?, Policy Studies Journal, vol. 18, no. 3, 1990.
16. Black, Anthony, Communal Democracy and Its History, Political Studies, vol. 45, no. 1, University of Dundee, 1997.
17. Bird, Richard, Vaillancourt, Francois, Introduction and Summary, у раду: Perspectives on Fiscal Federalism, ed. by Bird and Vaillancourt, World Bank. 2006.
18. Blackerby, Philip, Strategic Planning (Armed Forces Comptroller), св. 39, бр.1, 1994.
19. Бенковић, Слађана, Ефикасност примене јавно-приватног партнерства на унапређење инфраструктуре, у раду: Management, (часопис), Факултет организационих наука, Београд, св.58, 2011.
20. Бенковић, Слађана, Барјактаровић-Ракочевић, Слађана, Модели јавно-приватног партнерства у финансирању инфраструктурних пројеката, у раду: Операциони менаџмент у функцији одрживог економског раста и развоја Србије 2011-2020 (зборник радова), Факултет организационих наука, Центар за операциони менаџмент, Привредна комора Србије, Београд, 2011.
21. Батаљевић, Драган, Области јавних услуга и усаглашеност нашег законодавства са законодавством Европске уније, у раду: XXI век-век услуга и услужног права, уредник Миодраг Мићовић, Правни факултет

- Универзитета у Крагујевцу (Институт за правне и друштвене науке), Крагујевац, 2011.
22. Blakely, E.J., Bradshaw, T.K., *Planning Local Economic Development-Theory and Practice*, Sage Publications Inc, California, 2006.
 23. Беговић, Борис, Вацић, Зоран, Матковић, Гордана, Мијатовић, Бошко, Локално економски развој, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2006.
 24. Белкић, Ванеса, Хрњаз, Милица, Локални економски развој-европски путоказ ка модерној самоуправи!, Грађанска мрежа, Београд, 2010.
 25. Бојовић, Јелена, Локални економски развој (приручник за практичаре), Урбан Институт, Београд, 2010.
 26. Бизнис инкубатори као инструмент локално-економског развоја, USAID, Urban Institut, Библиотека локално-економског развоја (СКГО), Београд, <http://www.skgo.org/bz/data/8%20LER%20Koncept%20Brosure/SER/Business%20incubators.pdf>
 27. Business Improvement District (BID)-Зона унапређеног пословања, USAID, Urban Institut, Београд.
 28. Бјелајац, Жељко, Дашић, Драган, Спасовић, Милован, Еколошка политика ЕУ и њен кривично правни оквир, у раду: Међународни проблеми, уредник: Брана Марковић, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2011.
 29. Bird, Richard M., Ebel, Robert D., *Subsidiarity, Solidarity*, ITP Paper 0509 International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman Scholl of Management, University of Toronto, 2005.
 30. Бркић, Мирослав, Видојевић, Јелена, Социјална сигурност у Србији-изазови реформи, у раду: Јавне политике Србије (зборник радова), Heinrich Boll Stiftung (Регионална канцеларија за југоисточну Европу у Београду), Београд, 2011.
 31. Carlisle, Howard, *Management: concepts and situations*, SRA, Chicago, Palo Alto, Toronto, 1976.
 32. Cayer, Joseph, *Managing Human Resources: An Introduction to Public Personnel Administration*, St. Martin's, New York, 1980.

33. Christensen, Tom Smart policy? у раду: The Oxford Handbook of public policy, ed. Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, Oxford University Press, New York, 2006.
34. Cochran, Charles L., Malone, Eloise F., Public policy: Perspectives and Choices, Fourth Edition, Lynne Rienner, USA, 2010.
35. Cochran, Clarke, Lawrence, Mayer, Cayer, Joseph, American public policy, 4th ed, St. Martin's Press, New York, 1993.
36. Collins, Hugh, Marxism and Law, Oxford, 1982.
37. Chandler, Adam, Comparative Public Administration, London, Routledge, 2000.
38. Цвијовић, Милија, Локалне финансије-стање и перспективе развоја, у раду: Савремена политика и управљање (часопис), Центар за студије доброг управљања, Београд, 2013.
39. Центар за истраживачко новинарство Независног удружења новинара Србије: Локалне самоуправе на скенеру, октобар 2009. године <http://www.cins.org.rs/?p=1141>
40. Часопис Актер, текст: Завршни рачуни на дугом штапу, 09.01.2012. године, www.akter.co.rs/politikaprint/4307.html
41. Community Renewal through Municipal Investment- A Handbook for Citizens and Public Officials, ed. By Roger L. Kemp, McFerland Company, Inc, Publishers, 2003.
42. Чекеревац, Ана, Реформа образовања у Србији, у раду: Социјална политика и социјалне промене, уреднице: Дренка Вуковић, Ана Чекеревац, Факултет политичких наука, Београд, 2007.
43. Дамјановић, Мијат, Менаџерска револуција, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990.
44. Дамјановић, Мијат, Реалитети локалне демократије, у раду: Локална демократија-стање и перспективе, уредник Мијат Дамјановић, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002.
45. Дамјановић, Мијат, Уводне напомене (Прожимање административних и менаџеријалних функција савремене државе и привреде) у раду:

- Политиколошке теме, уредник Мијат Дамјановић, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002.
46. Диги, Леон, Преображај јавног права (1913), Геца Кон, Београд, 1929.
47. Димитријевић, Павле, Јавна управа, Правни факултет у Нишу, Ниш, 1964.
48. Дамњановић, Предраг, Ристић, Жарко, Радишић, Миле, Јавни менаџмент и јавни маркетинг, Либер, Београд, 2007.
49. Dye, Thomas R., Understanding public policy, Tenth Edition, Upper Saddle River, Prentice Hall, New Jersey, 2002.
50. Dye, Thomas R., American Federalism, MA:Lexington, Lexington, 1990.
51. Dunn, William N., Public policy analysis-An Introduction, Third Edition, Pearson, Prentice Hill, Upper Saddle River, New Jersey, 2004.
52. Dabla-Norris, Era, Wade, Paul, The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries, International Monetary Fund, Washington D.C., 2002.
53. Drucker, Peter, Post-Capitalist Society, Harper Collins, New York, 1993.
54. Дал, Роберт, Друга демократска трансформација, у раду: Изазови модерној управи и управљању, уредници Мијат Дамјановић, Снежана Ђорђевић, ТИМИТ, Београд, 1995.
55. Дневни лист Блиц, текст: У Србији 1.754.662 запослених, 09. новембар. 2011., <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/288450/U-Srbiji-1754662-zaposlenih>
56. Дневни лист Политика, текст: Србија у шуми агенција, 24. јануар. 2011., <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Srbija-u-sumi-agencija.lt.htm>
57. Дневни лист „Блиц“, текст: У локалној управи 1.147 запослених ипак је вишак, 22.11.2011. године., <http://www.blic.rs/Vesti/Vojvodina/291003/U-lokalnoj-upravi--1147--zaposlenih-ipak----je-visak>
58. David, Stephen, Cantor, Paul, Dependent City, Cambridge University Press, 1987.
59. Државна ревизорска институција, Текст: Већи обухват ревизије у јавним финансијама, <http://www.dri.rs/cir/mediji/saopstenja-za-javnost/70--29-2011-.html>

60. D'Agostino, Roberto, Од просторног до стратешког планирања-случај Венеције, у раду: Стратешко планирање локалног развоја (студије случаја малих и средњих европских градова), уредници: Ligia Ramirez, Guletat Kebede, UN-НАВИТАТ SIRP-Београд, Иницијатива за реформу локалне управе и јавних служби, Институт за отворено друштво-Будимпешта, 2010.
61. Димитријевић, Предраг, Еколошки омбудсман (Екологија, Етика и Право), Еко-Јустус II (зборник радова), Палић, 2010.
62. Decentralization and the governance of education (The State of education systems in Bosnia and Herzegovina, Poland and Romania), edited by Peter Rado, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest, 2004.
63. Дамјановић, Радојко, Фински образовни систем, Наслеђе (часопис) Филолошко-уметнички факултет, бр.15/1, Крагујевац, 2010.
64. Драгићевић-Шешић, Милена, Стојковић, Бранимир, Култура, менаџмент, анимација, Клио, Београд, 2003.
65. Драгићевић-Шешић, Милена, Предузетништво у култури, у раду: Зборник радова факултета драмских уметности, уредник Милена Драгићевић-Шешић, Факултет драмских уметности, Институт за позориште, филм, радио и телевизију, Београд, 1999.
66. Ђорђевић, Снежана, Власти у акцији-свет јавних услуга, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, „Чигоја штампа“, Београд, 2008.
67. Ђорђевић, Снежана, Анализа јавних политика, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2009.
68. Ђорђевић, Снежана, Стојановић, Снежана, Весић-Антић, Александра, Покренимо заједнице (Приручник за јавно заступање у процесу децентрализације), Балкански фонд за локалне иницијативе, Београд, 2009.
69. Ђорђевић, Снежана, Ренесанса локалне власти-упоредни модели, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Чигоја Штампа, Београд, 2002.

70. Ђорђевић, Снежана, Организација, нивои власти и надлежности-компаративна искуства, у раду: Београд-демократска метропола, уредници: Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Факултет политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2009.
71. Ђорђевић, Снежана, Статут, надлежности и политичка организација градова, у раду: У сусрет новом статусу градова-реалност и потребе, уредници Дејан Миленковић, Душан Дамјановић, ПАЛГО Центар, Београд, 2007.
72. Ђорђевић, Снежана, Систем локалне самоуправе у Србији и Југославији (1804-2000), у раду: Упоредна искуства локалних самоуправа, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002.
73. Ђорђевић, Снежана, Функционисање управе, у раду: Локална управа-стање и потенцијали, Факултет политичких наука и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009.
74. Ђорђевић, Снежана, Приручник за модерно управљање локално економским развојем, Стална конференција градова и општина, Фонд за отворено друштво, Београд, 2007.
75. Ђорђевић, Јован, Политички систем, Привредни преглед, Београд, 1973.
76. Ђорђевић, Јован, Основни типови локалне самоуправе, Нова администрација, Београд, 1957.
77. Ђурић, Живка, Локална управа у Србији и Црној Гори, Ј.П. „Службени гласник“, Београд, 2005.
78. Ђорђевић, Мирослав Р., Питање самоуправе Србије 1791-1830, Година, Ниш, 1972.
79. Ђурђев, Александар, Локална самоуправа, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 1997.
80. Ђурковић, Бранислав, Локална управа-стање и потенцијали, Факултет политичких наука и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009.
81. Ђукић Дојчиновић, Весна, За регионализацију културне политике у Србији, у раду: Зборник радова факултета драмских уметности, уредници: Петар Марјановић, Милена Драгићевић-Шешић, Факултет

- драмских уметности, Институт за позориште, филм, радио и телевизију, Београд, 2000.
82. Ећимовић Љерка, Божић, Горан, Радојичић, Дарко, Ненадовић, Градимир, Мишковић, Драган, Приручник за полагање државног стручног испита (треће измењено издање), Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2010.
 83. European Governance, A White paper, Commission of the European Communities, Brussels, 25.07.2001, COM(2001)418final, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf
 84. European Integration and Local Government, ed. K. K. Klausen, M.J. Goldsmith, Edward Elgar, Cheltenham, U.K. 2000.
 85. Европска повеља о локалној самоуправи, Конгрес локалних и регионалних власти, 1985.
 86. Elliot, Jeffrey M., ALI, Sheikh R., The State and Local Government Political Dictionary, ABC Clio, Santa Barbara, California, Oxford, England, 1988.
 87. European Commission, Guidelines for Successful Public Private Partnership, DG Regional Policy, Brussels, 2003.
 88. European Commission, Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Brussels, 2004.
 89. Електронски билтен-Реформатор, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2010.
 90. Fayol, Henry, General and Industrial Management, Pitman, London, 1949.
 91. Faces of Local democracy- Comparative papers from Central and Eastern Europe, ed. Gabor Soos, Violeta Zentai, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest, 2005.
 92. Fletcher, Paul, Public Administration, у раду: Wiseman H.V., Political Science, London, Routledge, Kegan Paul, 1967.
 93. Falleti, Tulia G., A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective, The American Political Science Review, Vol. 99, No. 3, 2005.
 94. Fultz, Elaine, Tracy, Martin, Good Practices in Social Services Delivery in South Eastern Europe, International Labour Office, Budapest, 2004.

95. Filipš, Suzan P., Обим примарне здравствене заштите (Радни документ за Пројекат примарне здравствене заштите на Балкану), Queen's University, Canada, 2008,
http://www.canbhp.org/dokumenti/narandzasti/srp/mecavnik3007010808/13susan_obim-pzz.pdf
96. Фукујама, Френсис, Грађење државе, Филип Вишњић, Београд, 2007.
97. Gullick, Luther, Urwick, Lyndall, Papers on the Science of Administration, Institute of Public Administration, New York, 1937.
98. Greenwood, John, Pyper, Robert, New Public Administration in Britain, Routledge, London, 2002.
99. Gustavsson, Lennart, Svensson, Arne, Public sector reform in Sweden, Liber Ekonomi, Malmo, 1999.
100. Gerston, Larry N., Public policy making-Process and Principles, M.E. Sharpe, Armonk, New York, London, England, 1997.
101. Goldsmith, Michael, Local Autonomy: Theory and Practice, у раду: Challenges to Local Government, ed. by Jon Pierre, Desmond S. King, SAGE Publications, London, 1990.
102. Гузина, Ружица, Општина у Србији 1839-1918, Рад, Београд, 1976.
103. Gold, Steven, Reforming state-local relations: a practical guide, ed. by Sharon Schwach, National Conference of State Legislatures, Denver, 1989.
104. Governance in the Twenty-first Century (Revitalizing the Public Service), ed. by Guy Peters, Donald Savoie, Canadian Centre for Management Development, 2000.
105. Геоматикс, д.о.о, Географски информациони систем у оквиру информационог система локалне самоуправе, Геоматикс, д.о.о, 2006.
106. Gruber, Jonathan, Public finance and Public policy (second edition), Worth Publishers, New York, USA, 2007.
107. Голић, Дарко, Локална самоуправа и локалне финансије, у раду: Правни информатор, Intermex, Београд, 2010.
108. Goldsmith, Arthur, Private-sector experience with strategic management: cautionary tales for public administration, International Review of Administrative Science, Sage, 1997.

109. Гулија, Божена, Јавно-приватно партнерство, Euroscope (Билтен Европског документацијског центра), бр. 73, 2004.
110. Гиденс, Ентони, Социологија, Економски факултет, Београд, 2005.
111. Група аутора (Baltzar, Ellen, Кароен, Christelle, Kis, Andras, Шевић, Душан, Varbova, Venelina, Zhechkov, Ruslan), Програм приоритетних инвестиција у области животне средине у југоисточној Европи, Стратегије за реформу (Приручник за комунална предузећа у сектору вода у Југоисточној Европи), Регионални центар за животну средину, Сентандреја, Мађарска, 2009.
112. Гоати, Владимир, Партије и партијски системи у Србији, Одбор за грађанску иницијативу-ОГИ центар, Ниш, 2006.
113. Гајић-Стевановић, Милена, Вукша, Ана, Живковић, Славољуб, Теодоровић, Невенка, Cost of Primary Health Care in the Republic of Serbia for the Period 2006-2008, у раду: Стоматолошки гласник Србије, Српско лекарско друштво, вол. 57, бр. 2, Нови Сад, 2010.
114. Haider, Donald, Grants as a tool of public policy, у раду: Beyond privatization: The Tools of Government Action, ed. Lester. M. Salomon, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1989.
115. Harriss, John, Stoke, Kristian, Tornquist, Olle, Introduction: The new local politics of democratization, у раду: Politising democracy-The new local politics of democratization, ed. John Harriss, Kristian Stoke, Olle Tornquist, Palgrave, Macmillan, U.K., 2004.
116. Хејвуд, Ендру, Политика, Клио, Београд, 2004.
117. Hamilton, Howard, The Municipal Voter: Voting and Nonvoting in City Elections, American Political Science Review, (45), 1971.
118. Hayek, Friedrich von, The Constitution of liberty, University of Chicago Press, 1960.
119. Ханић, Хасан, Пинцо, Рената, Неки финансијски аспекти управљања пројектима јавног и приватног сектора, у раду: Компетентност пројектних менаџера (зборник радова), YUPMA-Удружење за управљање пројектима Србије, Београд, 2008.

120. Hays, Samuel P., A history of environmental politics since 1945, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2000.
121. Internationalization of Public Management, ed. Willy McCourt, Martin Minogue, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2001.
122. International Review of Administrative Science, Silvia Dorado, Rick Molz: Privatization: the core theories and missing middle, св. 64, 1998.
123. интернет презентација: Степен развијености јединица локалне самоуправе, [www.srbija.gov.rs/smanjenje birokratije u opstinama](http://www.srbija.gov.rs/smanjenje_birokratije_u_opstinama)
124. Илић-Попов, Гордана, Појам и врсте јавних прихода, у раду: Правне основе пореског саветовања, уредник Гордана Илић-Попов, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.
125. Илић, Силвана, Пашић, Весна, Перспектива јавно приватног партнерства у Србији, у раду: Операциони менаџмент у функцији одрживог економског раста и развоја Србије 2011-2020 (зборник радова), Факултет организационих наука, Центар за операциони менаџмент, Привредна комора Србије, Београд, 2011.
126. Илић, Ненад, Округли сто: Предлог закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, Стална конференција градова и општина, Београд, 2011. <http://www.skgo.org/pages/display/341>
127. Интернет текст: Неуспех политике развоја малих и средњих предузећа, Унија послодаваца Србије, <http://www.poslodavci.org.rs/vesti/neuspeh-politike-razvoja-malih-i-srednjih-preduzeca?id=74>
128. Изазови европских интеграција у областима заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница, ПАЛГО Центар, уредници: Душан Дамјановић, Никола Микашиновић, Београд, 2011.
129. Jenkins, William, A Political and Organizational Perspective, Martin Robertson Company, U.K. 1978.
130. Jensen, Ronald W.: A Wave of Privatization Efforts, у раду: Restructuring State and Local Services-Ideas, Proposals and Experiments, ed. Arnold H. Rahpaelson, Praeger, Westport, Connecticut, London, 1998.

131. Јовичић, Миодраг, Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама, Савремена администрација, Београд, 1974.
132. Јовичић, Миодраг, Систем локалне самоуправе Енглеске, Шведске и Швајцарске, Савремена администрација, Београд, 1963.
133. Јовановић, Слободан, Држава, том 2, Сабрана дела, књига 14, Геца Кон, Београд, 1936.
134. Јовановић, Слободан, Уставобранитељи и њихова влада (Друга влада Милоша и Михаила), БИГЗ, Српска књижевна задруга, Београд, 1990.
135. Јовановић, Слободан, Уставобранитељи и њихова влада (1838-1858), Геца Кон, Београд, 1934.
136. Јовановић, Слободан, Основи правне теорије о држави, Београд, 1914.
137. Јовановић, Милан, Изборни систем локалне самоуправе у Србији- модели за реформу изборног права, у раду: Београд-демократска метропола, уредници: Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Факултет политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2009.
138. Јовичић, Миладин, Јавно-приватно партнерство, шанса и изазов, у раду: Лидер-директор (Часопис за теорију и праксу менаџмента), уредници: Оља Арсенијевић, Марица Маријана Сузић, Београд, бр. 14, 2010, www.liderdirektor.com
139. Jupp, Ben, Working Together: Creating a Better Environment for Cross-sector Partnership, Demos, London, 2000.
140. Јавно-приватна партнерства у региону, Pricewaterhouse Cooper, Interexpo, 2009.
141. Јелинић, Срећко, Јелинић, Звонимир, Комуналне услуге, у раду: XXI век-век услуга и услужног права, уредник Миодраг Мићовић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу (Институт за правне и друштвене науке), Крагујевац, 2011.
142. Јуракић, Жељка, Симић, Сандра, Накнада за заштиту и унапређивање животне средине јединице локалне самоуправе, у раду:

- Правни живот (часопис за правну теорију и праксу), Удружење правника Србије, Београд, бр. 10, књига 530, 2009.
143. Југовић, Александар, Жунић-Павловић, Весна, Бркић, Мирослав, Социјална заштита малолетних деликвената у транзицијском друштву Србије, у раду: Годишњак 2009, Факултет политичких наука, број 3, 2009.
144. Јанковић, Бранкица, Систем социјалне заштите и осигурања старих лица у земљама Европске уније, у раду: Радно и социјално право, Intermex, Београд, бр. 1, 2008.
145. Keraundren, Phillipe, Baha, Andreas : A Different Approach to Reform, у раду: Tony Verheijen, David Coombes, Innovations in Public Management, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1998.
146. Klages, Helmut, Loffler, Elke, Administrative Management in Germany- a big qualitative jump in small steps, у International Review of Administrative Science, Sage Publications, London, св. 67, бр. 2, 1995.
147. Kraft, Michael E., Furlong, Scott R., Public Policy-Politics, Analysis and Alternatives, CQ Press, Washington DC, 2004.
148. Kelman, Steven J., Contracting, у раду: The Tools of Government/A Guide to the new Governance, ed. Lester Salamon, Oxford University Press, New York, 2002.
149. Kersbergen, Kess Van, Veerbek, Bertjan, The Politics of Subsidiarity in the European Union, Journal of Common Market Studies, vol. 32, no. 2, 1994.
150. Комшић, Јован, Увод у демократију и локалну самоуправу, Центар за регионализам, Нови Сад, 2002.
151. Келзен, Ханс, Општа теорија државе и права, Правни факултет, Београд, 1998.
152. Кристић, Саша, Изворни приходи у систему финансирања у Републици Србији, ПАЛГО Центар, Стална конференција градова и општина, Београд, 2006.
153. Кременовић, Остоја, Локална самоуправа (2.издање), Паневропски универзитет „Апеирон“, Бања Лука, 2007.

154. Касаповић, Мирјана, Локално изборно право у Хрватској у компаративној перспективи, у раду: Локална политика у Хрватској, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2004.
155. Корак ка грађанима-водич кроз месну самоуправу у Србији, Центар за слободне изборе и демократију (ЦЕСИД), Београд, 2006.
156. Kaul, Mohan, Management reforms in government (a review of international practices and strategies), International Institute of Administrative sciences, Commonwealth Association for Public Administration Management, Bruxelles, 2000.
157. Kingdon, John, Britain, Comparative public administration, ed. J.A.Chandler, Routledge, London, 2000.
158. Клачар, Бојан, Мојсиловић, Милош, Законска регулатива непосредног учешћа грађана, у раду: Непосредно учешће грађана у управљању локалном заједницом (Проблеми, изазови и препоруке за унапређење процеса), Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2011.
159. Клачар, Бојан, Истраживање обима и интензитета непосредног учешћа грађана кроз референдуме, грађанске иницијативе и зборове грађана, у раду: Непосредно учешће грађана у управљању локалном заједницом (Проблеми, изазови и препоруке за унапређење процеса), Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2011.
160. Ко информише грађане о раду општина, Центар модерних вештина, Београд, 2006. www.cmv.org.rs
161. Kalin, Walter, Референдум и грађанска иницијатива, Рижa, Краљево, 2005.
162. Klages, Helmut, and the Speyer Award Team of the City of Duisburg, Quality Improvement in German Local Government, у раду: Quality Improvement in European Public Services, Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, Catholic University of Leuven, Sage Publication, Belgium, 1995.
163. Комисија европских заједница, Извештај о напретку Србије за 2008. годину
164. Kim J.S., Kang, H.S., Performance Measurement Initiative: A Status

165. Report and Reflection, KonKung University and Seoul Development Institute, Seoul, 2002.
166. Колин, Марија, Кроња, Јасна, Миловановић, Јелена, Стоиљковић, Зоран, Социјални дијалог и социјална политика у Србији у процесу европске интеграције, Европски покрет у Србији, Београд, 2006.
167. Кнежевић-Флорић, Оливера, Нова сазнања и перспективе у педагошкој теорији и пракси, у раду: Педагошка стварност (часопис), бр.1-2, Нови Сад, 2006.
168. Клеменовић, Јасмина, Савремени предшколски програми, Савез педагошких друштава Војводине, Нови Сад, 2009.
169. Костић, Анкица, Триандафилиду, Ана, Урбана културна политика и имигранти у Риму: мултикултурализам или само патернализам, у раду: Транскултурна Европа, Клио, 2008.
170. Лилић, Стеван, Марковић, Милан И., Димитријевић, Предраг, Наука о управљању са елементима правне информатике, Савремена администрација, Београд, 2001.
171. Лилић, Стеван, Димитријевић, Предраг, Марковић, Милан, Управно право, Савремена администрација, Београд, 2004.
172. Лилић, Стеван, Управно право, Савремена администрација, Београд, 1998.
173. Лилић, Стеван, Миленковић, Дејан, Јавне службе у југословенском праву, Правни факултет у Београду, Београд, 1999.
174. Лилић, Стеван, Управно право/Управно процесно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012.
175. Лилић, Стеван, Реформа самоуправе у Србији и изазови за руководиоце, електронски билтен „ Програм обуке за локалну самоуправу”, Министарство за државну управу и локалну самоуправу и ЕУ, Београд, 2009.
176. Лилић, Стеван, Инструменти еколошке правде, у раду: Екологија и право (тематски зборник радова), уредници: Предраг Димитријевић,

- Наташа Стојановић, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2011.
177. Lewin, Kurt, *Group Decision and Social Change*, Swanson, Newcomb, Haptley, *Readings in Social Psychology*, New York, 1952.
178. Luhmann, Niklas, *Теорија система-сврховитост и рационалност*, Глобус, Загреб, 1981.
179. Light, Paul.C.: *Creating Government that Encourages Innovation*, у раду: Patricia W. Ingraham, Barbara S. Rozmek and Associates: *New Paradigms for Government-Issues for the Changing Public Services*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994.
180. Lund, Michael S., *Гаранције зајмова између државе благостања и тржишта*, у раду: *Beyond privatization: The Tools of Government Action*, ed. Lester. M. Salomon, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1989.
181. Leman, Christopher K., *The forgotten fundamental: successes and excesses of direct government*, у раду: *Beyond privatization: The Tools of Government Action*, ed. Lester. M. Salomon, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1989.
182. Лукић, Радомир, *Локална самоуправа*, Социолошки речник, Савремена администрација, Београд, 1982.
183. Лучић, Зоран, Јовановић, Милан, Стоиљковић, Зоран, Вуковић, Ђорђе *Препоруке за измену изборног законодавства у Србији*, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2009.
184. Ларсен, Хелге О., Офердал, Аудин, *Политичке импликације новог норвешког закона о локалној управи из 1992. године*, у раду: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002.
185. Levitas, Antony, *Реформа система финансирања локалне самоуправе у Србији*, у раду: *Реформа система финансирања локалне самоуправе*, уредници: Antony Levitas, Gabor Peteri, ПАЛГО ЦЕНТАР, Београд, 2004.
186. Levitas, Tony, *Белешка за округли сто: Централне и локалне финансије-како распоредити терет реформи (Ефекти обуставе примене Закона о финансирању локалне самоуправе на начин управљања*

- приходима и расходима у локалним самоуправама:2007-2009), USAID, Београд, 2010.
187. Levitas, Tony, Статистичке информације за округли сто о подели терета реформе између централних и локалних власти (Финансирање локалне самоуправе: пре Закона о финансирању локалне самоуправе, током његове пуне примене и током делимичне обуставе-2004. 2007 и 2009.), USAID, Београд, 2010.
188. Levitas, Antony, Peteri, Gabor, Реформе финансирања између различитих нивоа власти у централној Европи, у раду: Реформа система финансирања локалне самоуправе, уредници: Antony Levitas, Gabor Peteri, ПАЛГО ЦЕНТАР, Београд, 2004.
189. Лазаревић Бајец, Нада, Локално стратешко планирање у Србији: евалуација резултата, у раду: Регионални развој, просторно планирање и стратешко управљање, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, 2009.
190. Лазаревић, Марија, Јандрић, Маја, Swot анализа и планирање регионалног развоја, у раду: Пројектно управљање организацијама-нови приступи, Удружење за управљање пројектима Србије и Црне Горе-УУРМА, Београд, 2006.
191. Лончар, Јелена, Спасојевић, Душан, Институционални механизми сарадње државе и цивилног друштва, у раду: Савремена држава: структура и социјалне функције, уредници: Вукашин Павловић, Зоран Стоиљковић, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Центар за демократију, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2010.
192. Local economic development agencies, editor: Bruno Catenacci, ILO, UNOPS, EURADA, Cooperazione Italiana, 2000.
193. Лакићевић, Душан, Социјална политика, Савремена администрација, Београд, 1991.
194. Лазаревић, Александар, Културне политике градова Србије (културни ресурси градова), Завод за проучавање културног развоја, Београд, 2009.

195. Mescheriakoff, Alain Serge, *The Vagaries of Administrative Legitimacy*, *International Review of Administrative Science*, vol 56, no. 2, 1990.
196. Mouzelis, Nicos, *Organization and bureaucracy-an analysis of modern theoris*, London, Routledge and Kegan Paul, 1975.
197. Миленковић, Дејан, *Управна делатност и право јавних служби (магистарски рад)*, Правни факултет у Београду, Београд, 1999.
198. Миленковић, Дејан, *Јавна управа (скрипта)*, Факултет политичких наука, Београд, 2009.
199. Миленковић, Дејан, *Поједини проблеми и даљи ток правно-легалистичке стратегије реформе локалне самоуправе у Србији*, у раду: ПОЛИС (часопис за јавну политику), Стална конференција градова и општина, Савез градова и општина Србије, Центар за јавну и локалну управу-ПАЛГО Центар, Београд, 2012.
200. Миленковић, Дејан, *Капацитети локалних администрација за добро управљање*, у раду: *Локална управа-стање и потенцијали*, Факултет политичких наука и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009.
201. Миленковић, Дејан, *Градска управа и службенички систем заслуга*, у раду: *Београд-демократска метропола*, уредници: Вукашин Павловић, Славиша Орловић, Факултет политичких наука и Центар за демократију, Београд, 2009.
202. Марковић, Милан, *Правна питања реорганизације управе у Србији и Црној Гори (докторска дисертација)*, Правни факултет у Београду, Београд, 1998.
203. Munger, Michael C., *Analyzing policy: Choices, Conflicts and Practices*, Norton Company, New York, London, 2000.
204. Musolf, Lloyd D., *The government/corporation tool: the permutations and possibilities*, у раду: *Beyond privatization: The Tools of Government Action*, ed. Lester. M. Salomon, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1989.

205. Mc Daniel, Raul, Ослобађање или олакшице од пореза, у раду: Beyond privatization: The Tools of Government Action, ed. Lester. M. Salomon, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1989.
206. Manor, James, The Political Economy of Decentralization, World Bank, Washington, 1997.
207. Маринковић, Радивоје, Локална самоуправа-старе и нове недоумице, Институт за политичке студије, Београд, 1998.
208. Милосављевић, Богољуб, Систем локалне самоуправе, Стална конференција градова и општина, Београд, 2005.
209. Милосављевић, Богољуб, Систем локалне самоуправе у Србији (друго измењено и допуњено издање), Стална конференција градова и општина, Београд, 2009.
210. Милосављевић, Богољуб, Логар, Светлана, Грађанско учешће на локалном нивоу (Анализа правног оквира и политике у Србији и другим европским земљама), Стална конференција градова и општине, Београд, 2006.
211. Марковић, Милан, Излагање на политичком форуму: „Какву државну администрацију имамо“, Центар за демократију, Београд, 2011. <http://208.131.145.245/index.php?vrsta=tribina&kategorija=&tekst=49&naredba=prikaz>
212. Martinot, Vincent Hoffmann, Local elections in Europe, Institut de Ciencies Politiques i Sociales, Barcelona, 1994.
213. Montesquieu, Charles, The Spirit of Laws, Harper, New York, 1962.
214. Министарство финансија Републике Србије, Билтен јавних финансија (септембар 2011), Београд, новембар, 2011. године, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20javne%20finansije/bilten%20-%2085%20-%20SRP.pdf>
215. Министарство финансија Републике Србије, Билтен јавних финансија, број 40, децембар, 2007. http://www.mfin.gov.rs/download/pdf/javne_finansije/bilten_javnih_finansija_za_mesec_decembar_2007.pdf

216. Министарство финансија, Билтен јавних финансија (децембар 2010), 2011 година, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20javne%20finansije/bilten%20-%2076%20-%20SRP.pdf>
217. Министарство финансија, Билтен јавних финансија (октобар 2010), број 86, 2011.година <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/bilten%20javne%20finansije/bilten%20-%2074%20-%20SRP.pdf>
218. Министарство финансија, Управа за јавни дуг, Преглед задужења локалне власти на дан 31.12.2010 и 30.06.2011. године, www.mfin.gov.rs
219. Мијатовић, Никола, Јавно-приватно партнерство, Хрватска правна ревија, бр. 3, 2007.
220. Модели јавно-приватног партнерства за домове ученика и студената у Црној Гори, Министарство просвјете и спорта, 2011.
221. Миловановић, Добросав, Предуслови успешног јавно-приватног партнерства домаћем окружењу, у раду: Европски приоритети и регионална сарадња (зборник радова-Милочерски економски форум), Савез економиста Србије, Савез економиста Црне Горе, Београд, 2006.
222. Мојсиловић, Милош, Клачар, Бојан, Уводне напомене, у раду: Непосредно учешће грађана у управљању локалном заједницом (Проблеми, изазови и препоруке за унапређење процеса), Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2011.
223. Мојсиловић, Милош, Јавно мњење о грађанском активизму, у раду: Непосредно учешће грађана у управљању локалном заједницом (Проблеми, изазови и препоруке за унапређење процеса), Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2011.
224. Михаиловић, Срећко, Корак ка грађанима: водич кроз месну самоуправу у Србији, ЦЕСИД, Београд, 2006.
225. Миливојевић, Зденка, Цивилно друштво Србије: потиснуто током 1990-их-у потрази за легитимитетом, препознатљивом улогом и признатим утицајем током 2000-их, Београд, АРГУМЕНТ, Центар за развој непрофитног сектора, Београд, 2006.

226. Молнар, Дејан, Планирање локалног економског развоја: аналитичке технике и методи, у раду: Економска политика и развој (зборник радова), редактори Биљана Јовановић-Гавриловић, Татјана Ракоњац-Антић, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2010.
227. Молнар, Дејан, Алтернативни облици организовања канцеларија за локални економски развој и њихов значај у Србији, у раду: Регионални развој и демографски токови земаља југоисточне Европе, уредник Љиљана Станковић, Економски факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 2011.
228. Молнар, Дејан, Улога локалног развоја у периоду глобалне економске кризе, у раду: Операциони менаџмент и глобална криза (зборник радова), Факултет организационих наука, Центар за операциони менаџмент, Привредна комора Србије, Београд, 2009.
229. Молнар, Дејан, The future of local economic development in the shadow of geographic information systems, у раду: Law, economy and management in modern ambience (Lemima 2009), Proceedings vol. 1, уредник: Живота Радосављевић, Faculty for education of the executives universitu of business academy, Novi Sad, 2009.
230. Мостови и ћуприје-систем пореских и парафискалних форми у Републици Србији (изводи из студије), USAID, NALED, Београд, 2012.
231. Мостови и ћуприје-систем пореских и парафискалних форми у Републици Србији (попис, анализа ефеката, препоруке за реформу), USAID, NALED, Београд, 2012.
232. Марковић, Данило, Општа социологија, Савремена администрација, Београд, 1999.
233. Миленовић, Божидар, Еколошка економија-економски развој и животна средина, Факултет заштите на раду и Институт за унапређење квалитета радне и животне средине, Ниш, 1996.
234. Мирић, Огњен, Регионална политика европске уније као мотор економског развоја, Европски покрет у Србији, Београд, 2009.

235. Михајлов, Анђелка, Ефекти интеграције Србије у ЕУ у области заштите животне средине, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2009.
236. Матковић, Гордана, Децентрализација социјалне заштите у Србији, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2006.
237. Матић, Милан, Подунавац, Милан, Политички систем, Факултет политичких наука, Београд, 1997.
238. Милић, Часлав Т., Примарна здравствена заштита, у раду: Примарна здравствена заштита (зборник радова) уредник: Милета Поскурица, Медицински факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2006.
239. Мартинов Цвејин, Мирјана, Грујичић, Вера, Јаковљевић, Ђорђе, Улога примарне здравствене заштите у промоцији здравља, у раду: Медицински преглед (часопис), Српско лекарско друштво, Нови Сад, 2000.
240. Милосављевић, Милосав, Централизација и/или децентрализација система образовања, Социјална мисао (часопис), Социјална мисао, Београд, 2003.
241. Микић, Христина, Културна политика и савремени изазови финансирања културе: међународна искуства и Србија, у раду: Култура (часопис за теорију и социологију културе и културну политику), Завод за проучавање културног развоја, Београд, бр. 130, 2011.
242. Naschold, Frieder, *New Frontiers in the Public Management*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1996.
243. Neumann, Franz, *Демократска и ауторитативна држава*, Напријед, Загреб, 1972.
244. Никић, Федор, *Локална управа Србије у XIX и XX веку*, Геца Кон, Београд, 1927.
245. *Непосредно учешће грађана у јавном животу на локалном нивоу (приручник)*, уредник: Зорица Вукелић, Стална конференција градова и општина, Београд, 2006.

246. Независне новине, Србија лидер по броју страних инвестиција (текст), 27.04.2012. године, www.nezavisne.com/posao/tržište/srbija-lider-po-broju-stranih-investicija-138933.html
247. Нађ, Имре, Заштита природне околине у Мађарској после промена система на почетку деведесетих година XX века, Зборник Матице српске за друштвене науке, Нови Сад, 2009.
248. Osborne, David, Gaebler, Ted, Reinventing Government, Adisson-Wesley, Reading, 1992.
249. Омае, Kenichi, The Next Global Stage (Challenges and Opportunities in our Borderless), Wharton School Publishing, 2005.
250. Openness and Transparency in Governanace: Challenges and Opportunities, ed. Michael Kelly, NISPAcee, Maastricht, 2000.
251. Општине у Србији у 2007, Републички завод за статистику Србије, Београд, 2008.
252. Огњановић, Вук, Јавне финансије: теорија, институције, менаџмент 1, Факултет за трговину и банкарство, Нови Београд, 2001.
253. Обрадовић, Владимир, Стратешко планирање и програм менаџмент у јавном сектору, у раду: Пројектно управљање организацијама-нови приступи, Удружење за управљање пројектима Србије и Црне Горе-YUPMA, Београд, 2006.
254. Ожеговић, Лазар, Утицај предузетништва на локални економски развој, у раду: Менаџмент, иновације и развој (научно-стручни часопис), Друштво за менаџмент, иновације и развој-Србија инвент, Зрењанин, 2007.
255. Пусић, Еуген, Наука о управи, XII измијењено и допуњено издање, Школска књига, Загреб, 2002.
256. Пусић, Еуген, Друштвена регулација, Глобус, Загреб, 2005.
257. Пусић, Еуген, Наука о управи, Школска књига, Загреб, 1996.
258. Пусић, Еуген, Управна знаност, Наклада „Напријед“, Загреб, 1995.
259. Пусић, Еуген, Локална заједница, Народне новине, Загреб, 1963.
260. Пусић, Еуген, Проблеми управљања, Напријед, Загреб, 1971.

261. Пусић, Еуген, Управни системи I, Графички завод Хрватске и Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 1985.
262. Пусић, Еуген, Управни системи II, Графички завод Хрватске и Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 1985.
263. Петровић, Милан, Наука о управљању као претпоставка управне политике, Правни факултет Ниш-Центар за публикације, Ниш, 2006.
264. Pollard, Sydney, *The genesis of modern management: a Study of the Industrial Revolution in Great Britain*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.
265. Перко Шепаровић, Инге, Изазови јавног менаџмента-дилеме јавне управе, Голден маркетинг-Техничка књига, Загреб, 2006.
266. Печујлић, Мирослав, *Методологија друштвених наука*, Савремена администрација, Београд, 1982.
267. Поповић, Славољуб, *Управа (јавна) у правној држави*, Зборник радова „Успостављање модерне демократске правне државе“, уредник Миодраг Јовичић, Београд, 1997.
268. Поповић, Славољуб, *Управно право-општи део*, Савремена администрација, Београд, 1989.
269. *Public administration Concept and Cases*, ed. (Richard Stillman), Houghton Mifflin, Boston, 1978.
270. Perry, James L.: *Revitalizing Employee Ties with Public Organizations*, у раду: Patricia Ingraham, Barbara S. Romzek and Associates, *New Paradigms for Government-Issues for the Changing Public Services*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994.
271. *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, ed. (Walter Kicker), Edward Edgar, Cheltenham, UK, 1997.
272. *Privatization in America*, Toche Ross, New York, 1987.
273. Pasquali, Giancarlo, *Subsidiarity*, *Journal of Regional Policy*, no. 13, 1993.
274. *Приручник за закон о локалној самоуправи*, Стална конференција градова и општина Југославије, Београд, 2002.

275. Приручник за ИКТ у јединицама локалне самоуправе, Републички завод за информатику и интернет, Београд, 2009.
276. Прокопијевић, Мирослав, Капацитети локалних власти у области подстицања локалног економског развоја, у раду: Локална управа-стање и потенцијали, Факултет политичких наука и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009.
277. Прокопијевић, Мирослав, Перспектива трансформације градских комуналних система у Србији-тренутно стање, могуће промене, у раду: У сусрет новом статусу градова-реалност и потребе, уредници Дејан Миленковић и Душан Дамјановић, ПАЛГО центар, Београд, 2007.
278. Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Grossstadt (Hrsg) Oscar Gabriel, Frank Brettschneider und Angelika Vetter, Westdeutscher Verlag, 1997.
279. Предлог Закона о изборима председника општине и градоначелника, www.urs.rs
280. Побољшање јавних услуга путем ефективног управљања учинком-водич за општине Србије (приручник), Стална конференција градова и општина, Београд, 2008.
281. Приходи локалних самоуправа у петнаест земаља Европске уније, ed. Marie-Alice Lallemand Flucher, Dexia, Париз, 1997.
282. Павловић Крижанић, Татијана, Приручник за стратешко планирање и управљање локалним развојем у Србији, Центар за регионализам, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2010.
283. Познанић, Владимир, Милосављевић, Милош, Хибридни модели приватно-јавног партнерства, у раду: Management, (часопис), Факултет организационих наука, Београд, св. 58, 2011.
284. Peteri, Gabor, Партнерство јавног и приватног сектора (ЈПП): Добре и лоше стране, у раду: Партнерство јавног и приватног сектора (Добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији), уредници: Душан Дамјановић, Татијана Павловић-Крижанић, Gabor Peteri, ПАЛГО Центар, Београд, 2010.

285. PPP Centrum of the Czech Ministry of Finance, Why study PPP with Caution PPP Projects in Czech Republic:Implementation and Risk, Transparency International, Prague, 2007.
286. Пушић, Љубинко, Одрживи град, у раду: Ка једној социологији окружења, Нова, Београд, 2001.
287. Посебна група за израду предлога Стратегије за реструктурирање и приватизацију јавних предузећа (EBRD, EU-MISP, KFW, USAID-MEGA, Светска банка/LGID), Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Србији, СКГО, Београд, 2009.
288. Павловић, Ђорђе, Петровић-Житко, Надежда, Јавна и комунална предузећа у Србији, Институт за економику и финансије, Београд, 2008.
289. Pike, A., Rodrigues-Pose, A., Tomaney, J., Local and Regional Development, Routledge, New York, 2006.
290. Привредна комора Србије, Коњуктурни трендови-уводник (према последњим расположивим подацима почетком маја 2012. године), Привредна комора Србије, Београд, 2012,
<http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/uvodnik%20Konjunkturni.pdf>
291. Пулс привреде (Извештај за 1 квартал 2012. године), НАЈЕД, Београд, 2012.
292. Петковић, Гордана, Развој система заштите животне средине у Републици Србији, у раду: Правни живот (часопис за правну теорију и праксу), Удружење правника Србије, Београд, бр. 10, књига 530, 2009.
293. Парун Колин, Марија, Петрушић, Невена, Социјална предузећа и улога алтернативне економије у процесима европских интеграција, Европски покрет у Србији, Београд, 2008.
294. Преглед установа и услуга у примарној здравственој заштити (Пројекат политика примарне здравствене заштите на Балкану-трећи дијалог о здравственој политици), Институт за јавно здравље“Др Милан Јовановић Батут“, Београд, 2008.
295. Предлог Закона о службеницима у јединицама локалне самоуправе

296. Перишић, Наталија, Реформе здравства у Србији, у раду: Социјалне реформе-садржај и резултати, уредници:Дренка Вуковић, Михаил Арандаренко, Факултет политичких наука, Београд, 2011.
297. Пешикан, Ана, Ивић, Иван, Образовањем против сиромаштва: анализа утицаја увођења припремног предшколског програма у Србији, Министарство просвете Републике Србије, Београд, 2010.
298. Rosenbloom, David, Public administration, The McGraw-Hill Companies, Inc, New York 1998.
299. Rosenbloom, David, Federal Service and the Constitution, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1971.
300. Rainey, Hal: Rethinking public personal Administration, у раду: Patricia W. Ingraham, Barbara S. Rozmek and Associates: New Paradigms for Government-Issues for the Changing Public Services, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994.
301. Restructuring State and Local Services-Ideas, Proposals and Experiments, ed. Arnold H. Rahpaelson, Praeger, Westport, Connecticut, London, 1998.
302. Rolla, Giancarlo, Autonomy: a guiding criterion for decentralizing public administration, International Review of Administrative Science, св.64, бр. 1, 1998.
303. Русовац, Оливија, Локална самоуправа после избора 1996/97. и 2000. -успони, падови, наде, у раду: Реч имају грађани, уредник: Дијана Вукомановић, Центар за демократску културу Београд, Београд, 2001.
304. Report By the Steering Committee on the Local and Regional Democracy, Electoral Systems and Voting Procedures at the Local Level, Bruxelles, Council of Europe Publ, 1998.
305. Recommendation 151 (2004) on advantages and disadvantages of directly elected local executive in the light of the principles of the European Chapter of Local Self Government, www.coe.int
306. Рабреновић, Александра, Урошевић, Зорица, Анализа правног статуса локалних службеника, Савет Европе и Европска агенција за реконструкцију, 2007.

307. Радичић, Марко, Раичевић, Божидар, Јавне финансије (теорија и пракса), ДАТА СТАТУС, Београд, 2008.
308. Раичевић, Божидар, Јавне финансије (прво издање), Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2005.
309. Раичевић, Божидар, Локални нефискални јавни приходи, у раду: Иницијатива за фискалну децентрализацију, уредници: Божидар Раичевић, Гордана Илић-Попов, MAGNA AGENDA, Београд, 2002.
310. Розен, Харви С., Гејер, Тед, Јавне финансије, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2009.
311. Raphaelson, Arnold, The Property Tax; James Rodgers и Judy Temple, Sales Taxes, Income Taxes and other Nonproperty Tax Revenues, in: Managment Policies in Local Government Finance, Ed. By Richard Aronson, ICMA, 1996.
312. Реформа система финансирања локалне самоуправе, уредници: Antony Levitas, Gabor Peteri, ПАЛГО ЦЕНТАР, Београд, 2004.
313. Roberts, Nancy, Public Deliberation in a Age of Direct Citizen Participation, American Rewiew of Public Administration, vol 4, бр. 34, 2004.
314. Републички завод за статистику, Анкета о потрошњи домаћинстава, http://webrzs.stat.gov.rs/Website/repository/documents/00/00/63/66/LP11_091_srb.pdf
315. Регионални план управљања комуналним отпадом за 11 општина Колубарског региона, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, 2006.
316. Rici, Paolo, Учење кроз планирање (Стратешки план Пјаћенца 2020), у раду: Стратешко планирање локалног развоја (студије случаја малих и средњих европских градова), уредници: Ligia Ramirez, Guletat Kebede, UN-НАВИТАТ SIRP-Београд, Иницијатива за реформу локалне управе и јавних служби, Институт за отворено друштво Будимпешта, 2010.
317. Републички завод за статистику, Месечни статистички билтен 3/2012, Републички завод за статистику, Београд, 2012.

318. Републички завод за статистику, Анкета о радној снази, 2011. година (билтен), Републички завод за статистику Србије, Београд, 2012, www.stat.gov.rs
319. Републички завод за социјалну заштиту, Анализа извештаја о раду центара за социјални рад у Србији, Београд, 2010.
320. Ружица, Мирослав, Социјална политика-критика теоријских основа, ВШСР, Београд, 1986.
321. Рамић, Биљана, Реорганизација установа културе, Задужбина Андрејевић, Београд, 2005.
322. Shafritz, Jay, Hyde, Albert, *Classics of Public Administration*, The Dorsey Press, Chicago, 1978.
323. Станчетић, Веран, Реформа управљања у савременој држави- Развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе (докторска дисертација), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2011.
324. Scott, Colin, *Privatization and regulatory regimes*, у раду: *The Oxford Handbook of public policy*, ed. Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, Oxford University Press, New York, 2006.
325. Стефановић Карацић, Вук, *О друштву, Савремена школа*, Београд, 1964.
326. Шевић, Жељко, *Локална власт у Југославији*, у раду: *Јачање локалне власти*, уредник: Мијат Дамјановић, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002.
327. Суботић, Драган, *Реинжењеринг локалне самоуправе („стари“ и „нови“ закон о локалној самоуправи)*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
328. Суботић, Драган, *Иновативни менаџмент у политици*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
329. Sharpe, L.J, *Modernization of Local Government*, у раду: *New Modes of Local Political Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia*, ed. by Peter Boqason, Nova Science Publishers Inc, Commack, 1996.

330. Стална конференција градова и општина, Стратешки план сталне конференције градова и општина-савез градова и општина Србије, Стална конференција градова и општина, Београд, 2010.
331. Социолошки лексикон, Савремена администрација, Београд, 1982.
332. Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године, Сл. гласник РС, бр. 83/09
333. Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године, Сл. гласник РС, бр. 51/10
334. СКГО, Електронски факултет у Нишу, Најбоље ИКТ праксе градова и општина у Србији (приручник), Београд, 2009.
335. Stiglitz, Joseph, The Economic Role of State, Basil Blackwell, Cambridge, 1989.
336. Стиглиц, Џозеф Е., Економија јавног сектора (друго издање), Економски факултет у Београду, Београд, 2008.
337. Стиглиц, Џозеф Е., Економија јавног сектора (прво издање), Економски факултет у Београду, Београд, 2004.
338. Са сајта Б92: Текст: Влада годинама троши без контроле, 24.12.2011. године, www.b92.net/biz/vesti/srbija.php
339. Шмид-Ајштед, Герд, Основне карактеристике и најважнији предуслови за израду и имплементацију закона којима се регулише локална самоуправа у Немачкој, у раду: Упоредна искуства локалних самоуправа, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002.
340. Structure and operation of local and regional democracy-Italy, Council of Europe, 2008.
341. Structure and operation of local and regional democracy-Portugal, Council of Europe, 2006.
342. Structure and operation of local and regional democracy-Ukraine, Council of Europe, 2010.
343. Стипановић, Бранислав, Финансирање локалне самоуправе у Србији, у раду: Приручник о финансирању на локалном и регионалном нивоу, Савет Европе и Стална конференција градова и општина, Београд, 2006.

344. Стипановић, Бранислав, Положај градова у систему финансирања локалне самоуправе у Србији, у раду: У сусрет новом статусу градова (реалност и потребе), уредници: Дејан Миленковић, Душан Васиљевић, ПАЛГО Центар, Београд, 2007.
345. Steurer, Reinhard, Strategic Public Management as Holistic Approach to Policy Integration, Vienna University of Economics and Business Administration, Vienna, 2005.
346. Shonibar, W., The Emergence of the Public/private partnerships Superleague, Conference: Public-Private Partnerships in the EU Assecions Countries, Budapest, 2003.
347. Стратегија реструктуирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог), СКГО, 2011.
348. Симић, Катарина, Локални економски развој и улога општинског менаџера, у раду: Ефикасан општински менаџер, уредник Милош Хрњаз, Центар за слободне изборе и демократију, Београд, 2007.
349. Swinburn, Gwen, Goga, Soraya, Murphy, Fergus, Local economic development: a primer developing and implementing local economic development strategies and action plans, The World Bank, Cities of change, Bertelsmann Stiftung, Washington, D.C., 2006
350. Статус регулаторне реформе (Извештај за 1 квартал 2012), NALED, <http://www.naledserbia.org/documents/download/Izvestaj%20za%20I%20kvar%202012%20-%20Status%20regulatorne%20reformе.pdf>
351. Са сајта: Инвестициони бум у Пећинцима (текст), 29.10.2011. www.rts.rs
352. СКГО, Мапирање општина, са сајта: www.strategije.skgo.rs
353. Студија о изводљивости бизнис инкубатор центра града Ужица, Регионална развојна агенција „Златибор“ д.о.о. Ужице, 2006.
354. Стојановић, Снежана, Vilen, Hans van der, Приручник за пружаоце социјалних услуга за особе са интелектуалним тешкоћама у Србији, Балкански фонд за локалне иницијативе, Београд, 2011.
355. Статистички календар Републике Србије, Републички завод за статистику, Београд, 2012.

356. Стевановић, Бранислав, Политичка култура и културни идентитети у Србији и на Балкану, Филозофски факултет, Универзитет у Нишу, Ниш, 2008.
357. Стојановић, Ана, Стратешко планирање развоја културе на локалном нивоу у Србији, у раду: Култура (часопис), Завод за проучавање културног развитка, Београд, 2011.
358. The Global Public Management Resolution, Donald F. Kettl, Brookings Institution Press, Washington, D.C. 2000.
359. Trosa, Sylvie, Next Steps: Moving on, Cabinet Office, London, U.K., 1994.
360. The State of local democracy in Central Europe, ed. Gabor Soss, Gabor Toka, Glen Wright, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest, 2002.
361. Towards a New Concept of Local-Self Government?, ed. Amna Erik, Montin Stig, Fagbokforlaget, Bergen, 2000.
362. Текст са сајта ТВ Б92: Мање општинских радника на папиру , 12. септембар 2011. године, http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2011&mm=09&dd=12&nav_id=541382
363. The Urban Institute: Стратешки план локалног економског развоја са планом имплементације, The Urban Institute, Београд
364. The World Bank and the International Finance Corporation: Investing in the Environment, The World Bank, Washington, D.C, 1992.
365. Taylor, Frederick, Scientific Management, Harper and Row, 1947.
366. Текст: Закон о јавно-приватном партнерству повећава инвестиције, 14.11.2011, www.naslovi.net
367. Трансформација јавних-комуналних предузећа у Републици Србији-ка ефикаснијем пословању ЈКП и развоју комуналне инфраструктуре“, Радна група за трансформацију јавних-комуналних предузећа, СКГО, 2007.
368. Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2011, www.transparency.org/whatwedo/pub/corruption_perceptions_index_2011

369. Тањуг, Србија на 175. месту по брзини издавања грађевинских дозвола (текст), 04.04.2012, www.tanjug.rs/37967/srbija-na-175--mestu-po-brzini-izdavanja-dozvola.html
370. Тодоровић, Зоран, Институције еколошке безбедности, Задужбина Андрејевић, Београд, 2009.
371. Трипковић, Милан, Социологија, Футура, 1995.
372. Тотић, Ибрахим, Проблеми у здравственом систему независно од политике финансирања, у раду: Здравствена заштита (часопис), Комора здравствених установа Србије, Београд, бр. 2, 2011.
373. Томић, Зорица, Културна политика и политике идентитета, Мегатренд Универзитет, Београд, 2009.
374. U.S. Merit Systems Protection Board, www.mspb.gov
375. Urwick, Lyndall, Scientific Principles of organization, New York, American Management Association, 1938.
376. United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, What is Good Governance?, www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf
377. Устав Књажевства Србије од 1835. године, чл. 2, ст. 2, у збирци: Устави кнежевине и краљевине Србије 1835-1903, Српска академија наука и уметности, Београд, 1988.
378. Устав Краљевине Југославије, чл. 96-97, са сајта [www.wikisource.org/wiki/Устав_Краљевине_Југославије_\(1931\)](http://www.wikisource.org/wiki/Устав_Краљевине_Југославије_(1931))
379. Устав СФРЈ из 1974. године.
380. Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 83/06
381. Вебер, Макс, Привреда и друштво, Том I, Просвета, Београд 1976.
382. Винер, Норберт, Кибернетика и друштво, Нолит, Београд, 1964.
383. Васовић, Вучина, Локална заједница и демократија, у раду: Локална демократија-стање и перспективе, уредник Мијат Дамјановић, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002.
384. Вујачић, Илија, Супсидијерност и модернизација локалне заједнице, у раду: Локална демократија-стање и перспективе, уредник Мијат Дамјановић, МАГНА АГЕНДА, Београд, 2002.

385. Влатковић, Милан, Изазови локалне самоуправе у Србији 1990-2006. ДО „Локална самоуправа Србије“, Београд, 2006.
386. Влатковић, Милан, Право локалне самоуправе, Бесједа, Бања Лука, 2008.
387. Влатковић, Милан, Братислав Ђокић, Коментар закона о локалној самоуправи, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009.
388. Влада Републике Србије, Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, Београд, 2004.
389. Влада Републике Србије, Ревидирани меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2010. годину са пројекцијама за 2011. и 2012. Годину
390. Влада Републике Србије, Стратегија развоја слободних зона у Републици Србији од 2011. до 2016. године. Сл. гласник РС, бр. 22/11
391. Влада Републике Србије, Кратак преглед 1. Националног извештаја о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији (улога локалних самоуправа), Београд, 2011.
392. Влада Републике Србије, Стратегија развоја социјалне заштите, Сл. гласник РС, бр. 128/05
393. Васиљевић, Душан, Нови законски оквир за локалну самоуправу у Србији, у раду: Модели организације локалне самоуправе (Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија), ПАЛГО Центар, Београд, 2008.
394. Водич за јавно приватно партнерство (ЈПП) „Корак по корак“, Агенција за јавно-приватно партнерство Републике Хрватске, Загреб, 2009.
395. Vladkov, Stefan, Markov, Angel, Јавно-приватно партнерство у Бугарској: маркетингизација јавних услуга на општинском нивоу, у раду: Партнерство јавног и приватног сектора (Добра и лоша искуства у одабраним земљама у транзицији), уредници: Душан Дамјановић, Татијана Павловић-Крижанић, Gabor Peteri, ПАЛГО Центар, Београд, 2010.

396. Важно је учествовати! (Приручник за учешће јавности на локалном нивоу), Пројекат одрживог локалног развоја, USAID, 2011.
397. Вукелић, Јелисавета, Непосредно учешће грађана у доношењу одлука на локалном нивоу власти у Србији, у раду: Социологија (часопис за социологију, социјалну психологију и социјалну антропологију), вол. 51, бр.3, 2009.
398. Васић, Снежана, Улога државе у неутралисању еколошких екстерних ефеката, Универзитет у Нишу, Економски факултет, Ниш, 2004.
399. Вучковић, Јелена, Улога и значај локалне самоуправе у заштити животне средине, у раду: Екологија и право (тематски зборник радова), уредници: Предраг Димитријевић, Наташа Стојановић, Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2011.
400. Вуковић, Дренка, Системи социјалне сигурности, Службени гласник, 2002.
401. Вуковић, Дренка, Социјална сигурност и социјална права, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2005.
402. Видојевић, Јелена, Систем социјалне заштите у САД, у раду: Социјална мисао (часопис за теорију и критику социјалних идеја и праксе), Социјална мисао, Београд, 2007.
403. Видојевић, Јелена, Развој и правци реформи Британске националне здравствене заштите, у раду: Социјалне реформе-садржај и резултати, уредници: Дренка Вуковић, Михаил Арандаренко, Факултет политичких наука, Београд, 2011.
404. Вукановић, Маша, Закони и праксе у Србији и пет држава чланица Европске уније, у раду: Култура (часопис за теорију и социологију културе и културну политику), Завод за проучавање културног развоја, бр. 134, Београд, 2012.
405. Wade, Emlyn Capel Stewart, Himsforth Bradley, Constitutional and Administrative Law, Tenth edition, Longman Group Limited, U.K., 1985.
406. Wolf, Martin, Да ли ће националне државе преживети глобализацију, у раду: Глобализација-аргументи против, Clio, Београд, 2003.

407. World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2011-2012, editor: Klaus Schwab, World Economic Forum, Centre for Global Competitiveness and Performance, Geneva, Switzerland, 2011.
408. Yescombe, E.R., Principles of project finance, Academic Press, London, 2002
409. Закон о општинама, Службене Новине, година XV, Београд, 1933, број 85-XLIII
410. Закон о министарствима, „Сл. гласник РС“, бр. 16/11
411. Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07
412. Закон о државној управи, „Сл. гласник РС“, бр. 79/05
413. Закон о главном граду, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07
414. Закон о финансирању локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 62/06
415. Закон о регионалном развоју, „Сл. гласник РС“, бр. 51/09
416. Закон о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе, „Сл. гласник РС“, бр. 47/11
417. Закон о локалним изборима, „Сл. гласник РС“, бр. 129/07
418. Закон о комуналној полицији, „Сл. гласник РС“, бр. 51/09
419. Закон о јавној својини, „Сл. гласник РС“, бр. 72/11
420. Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији, „Сл. гласник РС“, бр.104/09.
421. Закон о радним односима у државним органима, „Сл. гласник РС“, бр. 48/91
422. Закон о електронском потпису, „Сл. гласник РС“, бр. 135/04
423. Закон о електронском документу, „Сл. гласник РС“, бр. 51/09
424. Закон о буџетском систему, „Сл. гласник РС“, бр. 73/10
425. Закон о буџету Републике Србије за 2012. годину, „Сл. гласник РС“, бр.101/11
426. Закон о јавном дугу, „Сл. гласник РС“, бр. 61/05
427. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, „Сл. гласник РС“, бр. 88/11

428. Закон о референдуму и народној иницијативи, „Сл. гласник РС“, бр. 48/94
429. Закон о комуналним делатностима, „Сл. гласник РС“, бр. 88/11
430. Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, „Сл.гласник РС“, бр. 108/05
431. Закон о заштити животне средине, „Сл. гласник РС“, бр. 135/04
432. Закон о социјалној заштити, „Сл. гласник РС“, бр. 24/11
433. Закон о здравственој заштити, „Сл. гласник РС“, бр. 107/05
434. Зрнић, Теодора, Структура образовног система у Мађарској, Мисао (Ревија за образовање и културу), бр. 23, Нови Сад, 2005.
435. Закон о предшколском образовању и васпитању, „Сл. гласник РС“, бр.18/10
436. Закон о основама система образовања и васпитања, „Сл. гласник РС“, бр. 72/09
437. Закон о култури, „Сл. гласник РС“, бр. 72/09

Биографија

Милија Цвијовић је рођен у Ужицу, 1980. године. Основну и средњу школу (гимназију) је завршио у Ужицу. Током 1999. године уписао је Факултет политичких наука, а дипломирао на истом 2005. године на теми „Локална самоуправа у Ужицу после избора 2004. године“ са највишом оценом. Магистарски рад под називом „Локална самоуправа у Ужицу од 2000-2008. године“ успешно је одбранио крајем 2009. године и стекао звање магистра политичких наука. Током 2010. године постао је кандидат за доктора политичких наука са темом „Реформа јавне управе и локална самоуправа у Србији“. Током исте 2010. године, заједно са колегама из струке основао је Центар за студије доброг управљања, невладину стручну организацију, чија је активност усмерена ка пројектима, трибинама, конференцијама, итд. Данас је члан Управног одбора Центра за студије доброг управљања и менаџер за јавне политике. Заједно са колегама, учесник је и предавач на већем броју трибина, конференција и предавања у градовима и општинама које се односе на теме децентрализације, регионализације и модерног функционисања локалних самоуправа (Ужице, Крагујевац, Крушевац, Аранђеловац, Панчево, Зрењанин, Чукарица, Србобран, Брус, итд). Поред тога, учесник је и неколико семинара у иностранству (Сегедин, Мађарска) који се односе на питања безбедности, институционализма, функционисања локалне самоуправе, итд. Објавио је стручни рад у научном часопису „Савремена политика и управљање“, под називом „Локалне финансије у Србији-стање и перспективе развоја“, чији је издавач Центар за

студије доброг управљања. Током ове године очекује објаву још најмање три стручна рада („Модели изборног система и организације локалне власти“-„Политичка ревија“ (научни часопис), Институт за политичке студије; „Електронска управа у локалним самоуправама у Србији“-„ Право и политика“ (научни часопис), Факултет за европске правно-политичке студије; „Стратешки менаџмент у локалној самоуправи-стање у Србији и савремени трендови“- Зборник радова са међународне конференције „Друштвено економски развој поткопаоничког краја са акцентом на општину Брус“, Центар за стратешка истраживања националне безбедности Београд и општине Брус).

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а ЏВУЈОВИЋ МИЛИЈА
број уписа 201105

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА
У СРБИЈИ

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 17.06.2013

Џвужовић Милија

Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора МИЛИЈА ЦВИЗОВИЋ

Број уписа 201105

Студијски програм ЈАВНА ПОЛИТИКА И УПРАВЉАЊЕ

Наслов рада РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У СРБИЈИ

Ментор ДОЦ. ДР ДЕЈАН МИЛЕНКОВИЋ

Потписани Цвизовић Милија

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 17.06.2013

Цвизовић Милија

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

РЕФОРМА ЗАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА
У СРБИЈИ

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Београду, 17.06.2013.

Потпис докторанда

Уљубовић Милија

1. Ауторство - Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. Ауторство – без прераде. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.