

BEOGRAD  
DEMOKRATSKA METROPOLA

*Priredili*

VUKAŠIN PAVLOVIĆ

SLAVIŠA ORLOVIĆ

BEOGRAD  
DEMOKRATSKA METROPOLA

*Priredili*

Prof. dr Vukašin Pavlović  
Doc. dr Slaviša Orlović

*Recenzenti*

Prof. dr Vojislav Stanovčić, redovni član SANU  
Prof. dr Vučina Vasović

*Izdavači*

Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka  
Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka

*Za izdavače*

Prof. dr Ilija Vujačić  
Prof. dr Vukašin Pavlović

*Urednik edicije*

Prof. dr Čedomir Čupić

*Štampa*

*Čigoja*  
S T A M P A

*Tiraž*

300 primeraka

ISBN 978-86-84031-40-4

Štampanje ove knjige pomogao je Grad Beograd u okviru projekta „Podizanje kapaciteta političkih institucija grada Beograda“.

Ova knjiga je deo naučno-istraživačkog projekta br. 149036: *Podizanje kapaciteta političkih ustanova*, (rukovodilac Vukašin Pavlović), koji se radi na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, uz finansijsku podršku Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka  
Fakultet političkih nauka Centar za demokratiju

# **BEOGRAD**

## **DEMOKRATSKA**

### **METROPOLA**

Priredili

PROF. DR VUKAŠIN PAVLOVIĆ

DOC. DR SLAVIŠA ORLOVIĆ



BEOGRAD 2009.

**BEOGRAD**  
DEMOKRATSKA METROPOLA

**SADRŽAJ**

BEOGRAD DEMOKRATSKA METROPOLA.....	7
Vukašin Pavlović PODIZANJE DEMOKRATSKIH I RAZVOJNIH KAPACITETA POLITIČKIH USTANOVA BEOGRADA.....	11
Slaviša Orlović INSTITUCIONALNI KAPACITETI GRADA BEOGRADA – RETROSPEKTIVNO I PROSPEKTIVNO.....	23
Ilija Vujačić PRINCIP SUPSIDIJARNOSTI I STATUS BEOGRADA.....	59
Ratko Božović BEOGRAD – PRESTONICA KULTURE.....	73
Slobodan Vučetić ZAKONSKA I STATUTARNA REŠENJA O NADLEŽNOSTI I ORGANIZACIJI LOKALNE VLASTI U BEOGRADU – PRAKTIČNA ISKUSTVA I MOGUĆI PRAVCI PROMENA.....	95
Zoran Alimpić REFORMA PROSTORNE ORGANIZACIJE BEOGRADA KAO GRADA–REGIONA.....	111
Snežana Đorđević ORGANIZACIJA, NIVOI VLASTI I NADLEŽNOSTI – KOMPARATIVNA ISKUSTVA.....	127

Milan Jovanović	
IZBORNI SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI	
– MODELI ZA REFORMU IZBORNOG PRAVA .....	169
Zoran Stojiljković	
SOCIJALNA KOHEZIJA I SOCIJALNI DIJALOG U	
VREMENIMA KRIZE	
(Prilozi istraživanju socijalne kohezije i socijalnog kapitala)..	217
Dejan Milenković	
GRADSKA UPRAVA I SLUŽBENIČKI SISTEM ZASLUGA.....	241
Ljiljana Brdarević	
FINANSIRANJE GRADA BEOGRADA .....	265
Ljiljana Brdarević	
PRUŽANJE I UNAPREĐENJE JAVNIH USLUGA U GRADU .	295
Snežana Đorđević	
SADRŽAJ, ALTERNATIVE I IZAZOVI REFORMI JKP .....	323
Čedomir Čupić	
ODGOVORNOST ODGOVORNIH.....	363
PRILOG	
OSNOVNI PODACI O BEOGRADU	
<i>Pripremio</i> Slaviša Orlović .....	379

## **BEOGRAD DEMOKRATSKA METROPOLA**

U dogovoru sa gradonačelnikom Beograda, gospodinom Dragonom Đilasom formiran je istraživački tim u Centru za demokratiju pri Fakultetu političkih nauka sa zadatkom da radi na projektu „Podizanje demokratskih kapaciteta političkih ustanova grada Beograda“. Kada smo se dogovarali o temi projekta imali smo u vidu dve stvari. Prvo, permanentne potrebe grada da se analiziraju učinci postojećih rešenja u organizaciji i delovanju gradskih političkih institucija i predlažu mere za njihovo unapređenje ili preispitivanje nekih rešenja. I drugo, potrebu da se ovo istraživanje uklopi u širi projekat koji se za potrebe Ministarstva za nauku Republike Srbije realizuje na Fakultetu političkih nauka pod naslovom „Podizanje kapaciteta političkih ustanova u Srbiji“. Smatramo da između ova dva projekta postoji prirodna povezanost. Teško je, naime, razmatrati podizanje demokratskih kapaciteta političkih ustanova na nivou grada Beograda bez oslonca na uvid u stanje i potrebe podizanja kapaciteta političkih ustanova u Srbiji kao celini. Naravno, u istoj meri važi i obrnuto.

Radom istraživačkog tima rukovodio je docent dr Slaviša Orlović, a ja sam mu u svojstvu rukovodioca Centra za demokratiju pri FPN pomogao u koordiniranju poslova. Tim sastavljen od kompetentnih poznavalaca materije na koju se projekat odnosi uložio je intenzivne višemesečne napore da posao uspešno okonča u okviru ugovorenog roka. Želim da istaknem da smo tokom čitavog istraživanja imali korisne i plodne radne konsultacije sa predstavnicima grada i različitih gradskih institucija. U ime Centra za demokratiju i istraživačkog tima posebno se zahvaljujem na saradnji gradonačelniku Draganu Đilasu, zameniku predsednika Skupštine grada Zoranu Alimpiću i pomoćniku gradonačelnika Živoradu Anđelkoviću. Istraživački tim je ponudio ne samo analizu nego i neke predloge za poboljšanje rešenja u organizaciji

gradskih organa i službi, kao i rada gradskih institucija. Trudili smo se da ponudimo, gde god je to bilo moguće, alternativna rešenja ukazujući maksimalno objektivno kako na jake, tako i na slabe strane pojedinih modela upravljanja gradom na različitim nivoima i u različitim oblastima. Na političkim akterima koji donose legitimne odluke, kako na nivou grada tako i u odgovarajućim republičkim resorima, je da prosude da li će i u kojoj meri uvažiti predloge i sugestije iz studije koju smo ponudili.

Tekstovi u ovoj knjizi predstavljaju autorske priloge članova istraživačkog tima, koji su poslužili kao osnova za izradu studije u kojoj su dati rezultati rada na projektu.

Rukovodilac Centra za demokratiju  
pri Fakultetu političkih nauka u Beogradu  
Prof. dr Vukašin Pavlović

## **Rad na projektu**

Najveću zahvalnost za izradu projekta „Podizanje kapaciteta političkih institucija grada Beograda“ dugujemo gradonačelniku Beograda, gospodinu Draganu Đilasu. Bez njegovog razumevanja i podrške projektni tim ne bi bio u mogućnosti da obavi ovo istraživanje. Na samom početku 2009. godine utvrđen je projektni zadatak koji bi se mogao navesti u nekoliko tačaka: podizanje upravljačkog kapaciteta političkih institucija grada Beograda u cilju otklanjanja uzroka blokade rada gradskih tela; identifikovanje glavnih tema kojima grad treba da se bavi; jasnije razgraničenje nadležnosti između gradske uprave, Skupštine grada i javnih službi; uvođenje mehanizma javnog i privatnog partnerstva; i uspostavljanje principa odgovornosti i transparentnosti rada političkih institucija i javnih službi.

Projektni tim činili su: prof. dr Vukašin Pavlović, Slobodan Vučetić, prof. dr Snežana Đorđević, prof. dr Milan Jovanović, doc. dr Zoran Stojiljković, prof. dr Ratko Božović, Ljiljana Brdarević i doc. dr Slaviša Orlović, kao inicijator i rukovodilac projekta. Radi intenzivnih

istraživačkih aktivnosti, na zahtev tima, gradonačelnik je odredio pomoćnika gradonačelnika, mr Živorada Anđelkovića za kontakt i pomoć timu. On je pokazao visok stepen profesionalizma i operativnosti. Uz njegovu pomoć, održana je serija sastanaka sa gradskim sekretarima, sa predstavnicima javno-komunalnih preduzeća i sa predstavnicima (predsednicima) gradskih opština. Nakon ovih sastanaka pripremljeni su upitnici za sekretarijate u okviru Gradske uprave, za javna-komunalna preduzeća i za gradske opštine. Nakon analize upitnika, članovi tima su pripremili preliminarni izveštaj projekta koji je sadržao: analizu postojećih normativnih rešenja i načina funkcionisanja u praksi; identifikovanje slabosti pojedinih rešenja (u zakonima i drugim aktima) i njihove primene u praksi; naznačavanje u kom pravcu su neophodne i moguće promene u okviru postojećih akata; i preporuke u pravcu promene određenih zakona, statuta i drugih akata. Ne računajući pauzu u letnjem periodu, članovi tima su se sastajali svake nedelje u formi „mini“ okruglih stolova. Prva verzija rezultata i preporuka projekta predstavljala je osnov za širi okrugli sto krajem godine, na kojem su predstavnici Grada Beograda prodiskutovali i pretresli sva glavna pitanja. Autorski tekstovi u ovom zborniku rezultat su doprinosa članova projektnog tima u realizaciji istraživanja, čiji izveštaj je imao rezimiranu verziju. Osim tekstova članova tima na ovom projektu, u knjizi se nalaze i tekstovi prof. dr Ilije Vujačića i prof. dr Čedomira Čupića, koji su članovi tima šireg projekta koji se za potrebe Ministarstva za nauku Republike Srbije realizuje na Fakultetu političkih nauka pod naslovom „Podizanje kapaciteta političkih ustanova u Srbiji“, kao i tekst doc. dr Dejana Milenkovića. Smatramo da će štampanje šire verzije biti od višestruke koristi, kako akademskoj zajednici, tako i učesnicima u političkom životu Grada Beograda i Republike Srbije, koji bi kao odgovorni donosioci političkih odluka mogli da se posluže na ovom meniu.

Rukovodilac projekta  
Doc. dr Slaviša Orlović





## PODIZANJE DEMOKRATSKIH I RAZVOJNIH KAPACITETA POLITIČKIH USTANOVA BEOGRADA

**Sažetak:** *Problematika grada je na marginama interesovanja političke sociologije i političkih nauka u celini. Zbog koncentracije ekonomske i političke moći grad je i politička kategorija. Visok stepen urbanizacije jedna je od bitnih karakteristika modernosti. Grad Beograd se mora posmatrati kao metropolitenski region, sa ovlašćenjima i nadležnostima koje bi bile veće i drugačije od običnih regiona, a manje od autonomije Vojvodine. U tekstu se razmatraju pitanja efikasnijeg korišćenja socijalnog kapitala, kao i prevazilaženja ozbiljnog ekološkog zaostajanja Beograda u odnosu na druge evropske metropole. U završnom delu rada analiziraju se mogućnosti unapređenja položaja Beograda u političkom sistemu Srbije i daju neki predlozi za podizanje demokratskih kapaciteta političkih ustanova glavnog grada.*

**Cljučne reči:** *politička sociologija grada, urbanizacija i nastanak velegrada, metropolitenski region, upravljanje velegradom, socijalni kapital, ekološka urbana rekonstrukcija*

### Uvod: Ka političkoj sociologiji grada

Pojava i razvoj grada predstavlja jedan od ključnih momenata i trajnih odlika u razvoju ljudske civilizacije. Ili kako kaže Lusi Mumford (Lewis Mumford), znameniti autor monumentalnog dela *Grad u istoriji*, „grad je usmeravao i oblikovao istorijski razvoj čoveka“ (Mumford, 1988:6).

Uobičajeno se smatra da problematiku grada pokriva ona oblast nauke koja se definiše kao urbanizam i arhitektura. Razvojem gradova kroz istoriju bave se arheolozi, etnolozi i istoričari. Jedan deo proble-

matike grada i organizacije života u njemu pokrivaju inženjeri građevine i saobraćaja. U društvenim naukama u užem smislu grad je centralno polje istraživanja u sociologiji grada ili urbanoj sociologiji.

U političkim naukama grad je tradicionalna tema u okviru onih teorijskih oblasti koje se bave lokalnom samoupravom, a u novije vreme i pitanjima regionalizma. No, bez obzira na to, osnovano se može reći da je problematika grada zapostavljena i nalazi se na marginama teorijskog i istraživačkog interesovanja političkih nauka. Takva situacija s pravom može da izaziva čuđenje jer se uspostavljanje prvih političkih zajednica i pojava politike kao delatnosti, dakle pojava države i političkih naroda, prirodno i razumljivo vezuje za nastanak prvih značajnijih stalnih naseobina gradskoga tipa.

Maks Veber (Max Weber) je bio jedan od retkih mislilaca u oblasti društvenih nauka koji je shvatao da se grad mora uvrstiti u političke kategorije (Veber, Privreda i društvo, 1976, sedmi odeljak, str. 295–322).

Zašto je grad važan za političku sociologiju i političke nauke u celini?

Najpre zato što grad predstavlja najbrojniju i najgušću koncentraciju stanovništva na jednoj teritoriji.

Potom, zato što grad, kako kroz istoriju tako i danas, predstavlja najvažnije mesto redovne razmene dobara, dakle, tržište i mesto ukrštanja puteva i saobraćaja.

Zatim, grad je od svog postanka bio i do naših dana ostao lokomotiva razvoja određene sredine, lokalne, regionalne, nacionalne.

Grad nije samo gusta stambena naseobina, već i središte duhovnog i kulturnog života. Bez grada ne bi bilo pozorišta, muzičkih filharmonija, muzeja, velikih sportskih stadiona i takmičenja.

U gradu se formiraju prve škole i obrazovne akademije, a od nastanka univerziteta gradovi postaju središta naučnog i obrazovnog života.

Sa nastankom medija, od knjiga do novina, od telefona i telegrafa do radija i televizije, a u najnovije doba i interneta, gradovi postaju velika komunikacijska i informatička središta.

No, pored svega navedenog, postoje još dva bitna razloga zbog kojih problematika grada treba da se nađe u središtu pažnje političke sociologije i političkih nauka u celini.

Prvi se odnosi na činjenicu da su gradovi oduvek bili, kao što i danas jesu, najvažniji oblici koncentracije moći: ekonomske, finansijske, ali pre svega političke. A politička moć je u središtu pažnje političke sociologije i političkih nauka.

Drugi je istorijski, ali ima aktuelnu vrednost i danas. Gradovi su i u drevna vremena, i na početku modernoga doba, kao uostalom i danas, najvažnije oaze političkih sloboda i najznačajnija društvena polja borbe za širenje ljudskih prava i demokratije.

## **Nastanak velegrada i megalopolisa**

Visok stepen urbanizacije jedan je od najvidljivijih i najvažnijih odlika savremenog društva. Činjenica je da na početku dvadesetprvog veka više od polovine svetskog stanovništva živi u gradovima.

Gradovi su inače velike urbane aglomeracije koje magnetskom snagom privlače i uvećavaju stanovništvo. Dvadeseti vek će, između ostalog, ostati upamćen kao vek urbane revolucije.

Pod velegradom u ovom tekstu podrazumevamo grad sa više od milion stanovnika. Kada je reč o nastanku i širenju velegrada, onda je presudan bio period od sredine devetnaestog do sredine dvadesetog veka. Smatra se, naime, da je prvi milionski grad u moderno doba, London, to postao tek nakon 1800. godine, kada je imao oko 950.000 stanovnika. Sredinom devetnaestog veka London dostiže dva miliona stanovnika, a Pariz milion. Za razliku od početka devetnaestog veka kada još nije bilo milionskih gradova, na početku dvadesetog veka, to jest 1900-te godine, imamo jedanaest gradova sa milion i više stanovnika. To su, pored Londona i Pariza, Berlin, Čikago, Njujork, Filadelfija, Moskva, Petrograd, Beč, Tokio i Kalkuta.

Moderni velegradovi su nastali pod dejstvom dveju komplementarnih društvenih sila. Prva pogonska sila u stvaranju velikih gradova bila je industrijalizacija koja je dovodila veliku masu radne snage u gradove, kao najvažnije centre industrijskog razvoja. Druga i prethodnoj komplementarna društvena sila bila je potrošnja, od energije do svih vrsta roba i upotrebnih dobara, koja je u prethodnim epohama bila rezervisana samo za dvorove i aristokratiju.

Druga polovina dvadesetog veka dovodi do pojave posebne vrste gradova koji nadrastaju ideju velegrada i postaju megalopolisi.

Pod megalopolisom možemo podrazumevati gradove veće od 10 miliona stanovnika. Danas, inače, u svetu imamo 100 gradova sa preko 3 miliona stanovnika, a od tog broja prvih dvadeset gradova imaju 10 i više miliona stanovnika. Urbane aglomeracije iz ove grupe najvećih gradova nedvosmisleno možemo nazvati megalopolisima. Listu predvodi Tokyo sa preko 28 miliona stanovnika, a slede Mexico City, Mumbaj, Sao Paolo, New York, Shanghai, Lagos, Los Angeles, Calcutta, Buenos Aires, Seoul, Beijing, Karachi, Delhi, Dhaka, Manila, Cairo, Osaka, Rio de Janeiro, Tianjin. Zanimljivo je da više od polovine gradova iz najbrojnijih dvadeset pripadaju zemljama trećeg sveta (nerazvijene zemlje imaju 12 gradova većih od 10 miliona stanovnika).

## **Beograd kao metropolski region**

Na potezu od Beča i Budimpešte na severozapadu i Atine i Istambula na jugoistoku nema tako velikog i značajnog grada kao što je Beograd. Beograd neosporno i po svim kriterijumima ulazi u krug važnih i atraktivnih regionalnih i evropskih metropola. Uprkos tome, zbog devastirajuće politike u Srbiji tokom devedesetih godina prošloga veka, Beograd je, po evropskoj nomenklaturi, pao u najniži stepen metropolitenskih razvojnih gradova, u grupu MEGA 4. Po toj klasifikaciji ispred Beograda su mnogi manje značajni gradovi poput, recimo, Temišvara i Soluna.

Podizanje demokratskih i upravljačkih kapaciteta političkih ustanova u Beogradu treba da olakša bolje korišćenje razvojno-ekonomskih, urbano-infrastrukturnih, kulturno-turističkih i drugih povoljnih resursa kojima grad raspolaže.

Neophodno je da se iskoriste predstojeće ustavne promene da bi se definisao specifičan položaj Beograda u okviru šireg koncepta regionalizacije Srbije.

Polazno načelo pri tome treba da bude sledeće: Beograd bi trebalo da ima status metropoliten regije, sa ovlašćenjima i nadležnostima

koje bi bile veće i drugačije od običnih regiona, a manje od autonomije Vojvodine.

Zakonom o glavnom gradu, kao i strateškim dokumentima Republike Srbije, kao što su prostorni plan i različite strategije razvoja, treba utvrditi i iskazati sve najbitnije specifičnosti, potrebe, interese, ovlašćenja i odgovornosti Beogradskog regiona kao metropolskog.

Istovremeno, treba utvrditi značaj i odgovornost grada Beograda kao metropolskog regiona za razvoj Srbije u celini, kako bi se umanjio jaz i rascep između centra i periferije, metropole i unutrašnjosti.

Dalje produbljivanje jaza između Beograda i ostalih delova Srbije ugrozilo bi ne samo razvoj samog Beograda, nego i razvoj Srbije kao celine.

## **Specifičnosti upravljanja velikim gradom – metropolom**

Upravljanje velikim gradovima – metropoloma nije i ne može biti isto kao upravljanje manjim urbanim celinama.

Osnovno polazno načelo u podizanju upravljačkih kapaciteta grada Beograda treba da bude sledeće: odgovarajućim političkim inženjeringom (zakonom o glavnom gradu, statutom grada i sl.) obezbediti takvu arhitektoniku političkih ustanova i organizaciju vlasti koja će istovremeno obezbediti jaku centralnu upravu grada i relativno razvijenu lokalnu samoupravu gradskih opština. U praksi nije lako doći do takvog rešenja, koje podrazumeva funkcionalniju i jasniju podelu nadležnosti između ta dva nivoa upravljanja gradom i gradskim poslovima i rešavanja vitalnih gradskih problema.

Neka od otvorenih pitanja koja verovatno traže preispitivanje postojećih rešenja u organizaciji grada su sledeća:

Prvo, da li je prelazak sa neposredno biranog gradonačelnika Beograda na gradonačelnika koga bira Skupština grada bolje ili slabije rešenje. I jedan i drugi model imaju i jake i slabe strane. Prvi nalazi, kao i neka međunarodna komparativna iskustva, pokazuju da je za upravljanje velikim gradom po svoj prilici bolja i efikasnija funkcija gradonačelnika koji se bira na neposrednim izborima. Potrebno je da se u Zako-

nu o lokalnoj samoupravi, kao i u Zakonu o glavnom gradu obezbedi specifičnost rešenja za Beograd kao metropolitanski grad.

Drugo, neophodno je da se na bolji i adekvatniji način reši pitanje odnosa takozvanih klasičnih gradskih opština i prigradskih. U okviru te osnovne podele treba preispitati da li i na koji način iskazati i specifičnost takozvanih mešoviten gradskih opština, koje imaju hibridni urbano-ruralni karakter.

Treće, neophodno je drugačije definisanje odnosa i funkcionalnih ovlašćenja između gradonačelnika, veća, sekretarijata i skupštine.

## **Unapređenje ljudskih resursa i socijalnog kapitala**

Ljudski resursi kojima Beograd raspolaže su i u relativnom i u apsolutnom smislu ogromni i nedovoljno iskorišćeni. Obrazovne i druge mogućnosti dozvoljavaju da se Beograd organizuje na principima društva znanja.

Visok socijalni kapital Beograda u tom smislu može da bude bolje angažovan na dobrobit kako grada i njegovih stanovnika tako i Srbije u celini.

Najznačajniji oblik aktiviranja ljudskih resursa i socijalnog kapitala je u podizanju nivoa participacije građana, a posebno organizacija civilnoga društva, u političkim institucijama grada i gradskih opština.

Organizacije civilnoga društva u različitim oblastima kao što su: ljudska i manjinska prava, kulturne i obrazovne aktivnosti, sportske i omladinske organizacije, ekološke organizacije i udruženja, organizacije za ravnopravnost polova, mirovne, međunarodne i druge organizacije civilnoga društva, mogu da daju mnogo veći doprinos razvoju grada ukoliko političke institucije i kanali vlasti budu još otvoreniji za njihove inicijative i predloge.

## **Ekološko zaostajanje Beograda**

Na zelenoj listi glavnih gradova Evrope za 2009. godinu Beograd je skoro na samom dnu; samo je par gradova iza. Prema evropskim procenama, Beograd je u ekološkom smislu vrlo zagađena metropola.

Na to utiče prekobrojan broj vozila na njegovim uskim i zakrčenim ulicama, vrlo visoka prosečna starost voznog parka, visok nivo izduvnih i drugih štetnih gasova u atmosferi grada, rasipničko trošenje energije i verovatno još mnogi drugi nepovoljni parametri.

S druge strane, Beograd raspolaže izuzetnim ekološkim potencijalima. U okviru šire teritorije grada su planine Avala i Kosmaj. Sam grad leži na obalama dve velike evropske reke Dunava i Save. Beograd raspolaže sa nekoliko značajnih zelenih površina unutar gradskog jezgra, kao što su Košutnjak i Zvezdara, kao i osobena ekološka rečna oaza Ratno ostrvo.

Za Beograd je neophodan projekat ozbiljne i sveobuhvatne ekološke urbane rekonstrukcije. Mnoga relevantna međunarodna iskustva upućuju na sledeće orijentacije i elemente strategije za uspešnu ekološku urbanu rekonstrukciju:

Prvo, maksimalno uvažavati prirodu kao najboljeg i najekonomičnijeg arhitektu-ekologa.

Drugo, široka participacija građana u traženju najpovoljnijih ekoloških rešenja i u njihovom održavanju.

Treće, demokratizacija u donošenju dalekosežnih urbanističkih i drugih odluka koje se tiču života u velikom gradu.

Četvrto, humano-ekološka orijentacija, koja pretpostavlja da je za razumevanje prirode oko nas neophodno bolje razumevanje čovekove unutrašnje prirode.

Peto, orijentacija na prirodne cikluse i mreže, što podiže osetljivost stanovnika grada i omogućava optimalno prilagođavanje lokalnim uslovima.

Šesto, integracija urbanih funkcija i kreativno ukrštanje rezidencijalnih, radnih i aktivnosti vezanih za slobodno vreme i zabavu.

Sedmo, maksimalno poštovanje mogućnosti uštede vremena, distance i resursa.

Osmo, korišćenje gde je god moguće alternativnih i obnovljivih izvora energije, uz njeno racionalno korišćenje i štednju.

Deveto, treba razvijati ekološki preventivne urbane strategije koje će ekonomski motivisati ili kažnjavati urbane planere u zavisnosti od njihovog stava prema zaštiti prirode.



Deseto, ekološka urbana rekonstrukcija podrazumeva međunarodnu razmenu znanja i iskustava i međusobnu podršku u uvođenju novih urbanih ekoloških rešenja.

Naša zemlja spada u krug onih u kojima je pritisak stanovništva na gradove izuzetno veliki. Posebno je veliki pritisak na Beograd. Masovni egzodus sa sela u gradove i transfer iz manjih mesta u metropolu proces je koji se ne samo još nije završio, nego se teško može i zaustaviti.

Imajući u vidu ovo, kao i druge karakteristike (ekonomske, finansijske, tehnološke, kulturne i druge) moguće je zaključiti da se u projektima ekološke urbane rekonstrukcije Beograda moramo oslanjati na one strategije koje potenciraju podizanje ekološke svesti, učenje i osposobljavanje građana za aktivnu i demokratsku participaciju u urbanom planiranju i u upravljanju životom na svim nivoima organizacije velikog grada. Opšti nizak nivo sposobnosti sistema da socijalno uči posebno teško pogađa polje urbane ekologije.

## **Unapređenje položaja Beograda u političkom sistemu Srbije**

Položaj Beograda u političkom sistemu Srbije je osoben, složen, a u nekim elementima i protivurečan.

Osoben je jer se direktno definiše Ustavom i uređuje posebnim Zakonom o glavnom gradu.

Složen je jer se radi o velikoj urbanoj aglomeraciji u kojoj postoje tri tipa opština:

- (a) 4 čisto gradske (Stari Grad, Vračar, Savski venac i Novi Beograd);
- (b) 6 mešovitih, koje pripadaju grupi centralnih gradskih opština (Zemun, Čukarica, Voždovac, Zvezdara, Palilula, Rakovica); i
- (c) 7 takozvanih „prigradskih“ opština (Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin).

Protivurečnosti u položaju Beograda ima više, ali sa stanovišta ovog projekta osnovna je u hibridnom statusu koji istovremeno objedinjuje poziciju metropolitenskog regiona kao i osnovne jedinice lokalne samouprave (opštine odnosno grada).

Mada prosečna veličina osnovnih jedinica lokalne samouprave u Srbiji iznosi oko 50.000 stanovnika (a minimalna norma za status grada je 10.000 stanovnika), u Beogradu ima više gradskih opština (Novi Beograd, Čukarica, Voždovac, Zvezdara, Palilula, Zemun) koje imaju između 100 i 200 hiljada stanovnika, a da nemaju puni kapacitet opštinske samouprave.

Sagledavanje Beograda ne samo kao osnovne jedinice lokalne samouprave, već kao evropskog regiona, otvara mnoga pitanja načina upravljanja gradom i njegove teritorijalno-administrativne organizacije.

Ako se pođe od evropskih standarda u organizaciji regiona, onda bi organizacija Beograda kao metropolitenskog regiona imala sledeće nivoe:

Beograd kao region NUTS 2 (U EU je 1. januara 2008. takvih regiona 271, a norma je između 800 hiljada i 3 miliona stanovnika).

Unutar njega postojalo bi nekoliko urbanih podregiona (distrikta ili gradskih okruga). Predlog je da, pored Beograda kao čistog urbanog naselja sa oko milion stanovnika, gradski okruzi budu organizovani oko sledećih subgradskih podregionalnih centara: Zemun, Obrenovac, Lazarevac, Mladenovac, Grocka, Borča. Zemun, Obrenovac, Lazarevac i Mladenovac imaju svoju specifičnu gradsku istoriju i identitet i to treba održavati i razvijati. Borča i Grocka imaju izglednu perspektivu razvoja kao podunavski podregioni (naročito u vezi sa izgradnjom tzv. Kineskog mosta preko Dunava, kao i završetkom kružnog puta oko Beograda, što će ubrzati razvoj poljoprivrede, a naročito voćarstva).

Treći nivo organizacije predstavljale bi gradske, pretežno urbane opštine u evropskom statusu LAU 1 (Local Administrative Unites).

Četvrti nivo predstavljale bi pretežno seoske opštine u statusu LAU 2.

Beogradski metropolitenski region bi imao nešto veću autonomiju od ostalih regiona u Srbiji, ali manju od pokrajine Vojvodine. On, dakle, ne bi bio samo statističko-administrativni region, već bi na nivou regiona postojala regionalna skupština (jednodomna ili dvodomna, ali u svakom slučaju polovina poslanika bi se birala po proporcionalnom, a polovina po većinskom sistemu).

Beograd kao naselje sa oko milion stanovnika imao bi svoju gradsku skupštinu (koja bi takođe bila birana pola po proporcionalnom, a pola po većinskom sistemu), a birao bi gradonačelnika direktno. Da bi

gradonačelnik Beograda mogao da predstavlja beogradski region potrebno je da njegov izbor potvrdi regionalna skupština.

U pogledu ostalih oblika izvršne vlasti potrebno je:

- nastaviti proces profesionalizacije uprave (uključujući i njenu relativnu nezavisnost od izbornih promena);
- prevazići dupliranje ili nedovoljno jasan odnos između gradskog veća kao političkog organa i sekretara sekretarijata, uz ispitivanje mogućnosti formiranja jedinstvenog izvršnog organa u kome bi članovi veća bili ujedno i sekretari i obrnuto.

Da bi se uspješnije rešila večita dilema o odnosu gradskih organa i gradskih opština potrebno je istovremeno obezbediti dva, na prvi pogled protivurečna, ali ipak moguća, komplementarna pristupa:

- s jedne strane, ojačati centralne kapacitete grada za efikasnije rešavanje razvoja, kao i zajedničkih gradskih problema;
- a s druge strane, ojačati elemente lokalne samouprave u gradskim opštinama.

Postojeća administrativno-teritorijalna organizacija grada očigledno više ne odgovara naraslim potrebama za decentralizacijom pojedinih urbanih funkcija, kako bi se obezbedilo veće učešće građana i lokalnih sredina u rešavanju pitanja od neposrednog značaja za svakodnevni život ljudi.

Zbog toga je potrebno znatno povećati broj opština na sadašnjoj teritoriji Beograda na broj koji bi se kretao između 25 i 30 opština. Kako bi se izbeglo neposredno povećanje broja zaposlenih u gradskoj administraciji na raznim nivoima, povećanje broja opština bi trebalo ostaviti za narednu fazu reformi, nakon ublažavanja postojeće ekonomske i finansijske krize.

## **Umesto zaključka**

Razvoj velikih gradova poprima danas univerzalni oblik kretanja ka megalopolisu. U svim zemljama očit je trend da se celokupna privreda i društveni razvoj usko vezuju uz organizme velikih gradova. Beograd u tom smislu ne samo da nije izuzetak, već se i previše uklapa u

taj model. Da bi se umanjile negativne posledice sve dubljeg jaza u pogledu razvojnih mogućnosti između Beograda i ostalih regiona u Srbiji, neophodno je još više ojačati socijalno odgovorno razvojno ponašanje beogradskog regiona. Nužan uslov za to je povećanje stepena autonomije Beograda kao specifične metropolske regije.

Beograd ima hipnotičku privlačnost velikog grada i to se manifestuje u čitavom regionu. Sve veća važnost administrativnog upravljanja na svim poljima dovela je do enormne koncentracije centara moći i vlasti u glavnom gradu. Potrebno je na nivou republike sagledati šta se od tih poslova može decentralizovati, a šta dislocirati u druga odgovarajuća mesta i gradove.

To je jedan od načina da se ograniče procesi prekomerne koncentracije ekonomske i finansijske moći i negiraju ocene da je metropola iscedila nesrazmerno veliki deo moći čitave zemlje i njenog bogatstva, što je inače primedba koja se može čuti u svim zemljama.

Podizanje demokratskih i razvojnih kapaciteta političkih ustanova Beograda ostaje kao trajan zadatak i obaveza kako gradskih, tako i republičkih organa vlasti.

## Literatura

Mumford Lewis, *Grad u historiji*, 1988, Zagreb: Naprijed.

Stančetić Veran, *Region kao razvojna perspektiva u evropskoj uniji*, 2009, Beograd: Službeni glasnik.

Vujović Sreten, priredio, *Sociologija grada*, 1988, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.

Vuksanović Divna, priredila, *Kulturni identitet gradova*, Časopis *Kultura*, 2009, Beograd: Zavod za proučavanje kulturnog razvitka.

Živković Jovan i Stojković Branimir, priredili, *Urbana kultura i ekologija*, 1994, Niš: Gradina.



## INSTITUCIONALNI KAPACITETI GRADA BEOGRADA

### – RETROSPEKTIVNO I PROSPEKTIVNO –

**Sažetak:** *U ovom radu razmatra se pozicija Beograda kroz ideju lokalne demokratije i lokalne samouprave čiji je osnovni smisao da vlast bude bliža građanima, u cilju postizanja racionalnosti i efikasnosti državnih organa i bolje artikulacije interesa i usluga. Položaj Beograda promišlja se u kontekstu evropskih iskustava i trendova poput regionalizma i decentralizacije, kao i NUTS i MEGA standarda. Sve ovo je izraz evropske doktrine supsidijarnosti, postavke da probleme valja rešavati na lokalnom nivou gde god je to moguće. Beograd se posmatra kroz teritorijalnu organizaciju Republike Srbije, pri čemu specifičnost Beograda kao glavnog grada ostaje limitirana u granicama jednostepene i monotipske lokalne samouprave. U pogledu nadležnosti, najvažniji trend je da su lokalne vlasti smanjile neposredno pružanje usluga, jer se ti poslovi delegiraju privatnim, profitnim i dobrovoljnim organizacijama. Od uloge da pribavljaju, lokalne vlasti sve više organizuju. Na relaciji odnosa grada Beograda i gradskih opština, i Beograda i Republike, postoji više različitih sektora gde je saradnja Republike i Grada neophodna zbog preklapanja nadležnosti. U pogledu organizacije gradske vlasti razmatraju se pojedini modeli u cilju povećanja efikasnosti upravljanja.*

**Ključne reči:** *lokalna samouprava, supsidijarnost, regionalizam, decentralizacija, organizacija vlasti*

„...samo lokalne vlasti sa stvarnim odgovornostima mogu obezbediti upravu koja će biti efikasna i bliska građanima“<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Preambula *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi*, Savet Evrope, Strazbur, 15. oktobra, 1985. <http://www.skgo.org/code/navigate.php?Id=455>

## Lokalna demokratija

Lokalna vlast je najdelotvorniji način da se zadovolje lokalne potrebe građana. Usled boljeg poznavanja lokalnih problema, veće kvalifikovanosti i neposredne zainteresovanosti, ima više pretpostavki za efikasnije funkcionisanje vlasti na lokalnom nivou. Lokalne vlasti su dostupne lokalnom stanovništvu, utvrđuju lokalne identitete, služe kao politički regrutni centar, a građanima kao prva institucija u slučaju da imaju problema, te vrše raspodelu resursa s obzirom na lokalne mogućnosti i potrebe. Slabosti se često ogledaju u činjenici da su premale da bi organizovale delotvorno funkcionisanje lokalnih službi, nedostaju im finansijska autonomija i njima lako ovladaju lokalne elite.<sup>2</sup>

Osnovni smisao lokalne samouprave jeste da vlast bude bliža građanima. U izvesnom smislu, „sva politika je lokalnog karaktera“. Lokalna politika mora da bude jaka kao koren drveta, ako želi da raste i da uspe. Sve probleme koji se mogu rešiti na nivou lokalne uprave ne treba prenositi na više nivoe. To znači da „odluke treba da se donesu na nivou koji je što bliži tački primene“ (Žak Delor). Smisao lokalne samouprave je i u racionalnosti i efikasnosti državnih organa. Lakše je kontrolisati izabrano rukovodstvo (predstavnike) kvarta, ulice, opštine, i njihovo poštovanje predizbornih obećanja, nego poslanika u državnom parlamentu (republičkom, saveznom).<sup>3</sup> Lokalna demokratija je na instanci koja je najbliža pojedincu („*grass-roots democracy*“) i vezana za neki manji deo šire teritorije. To olakšava bolju artikulaciju interesa i usluga, kao i kompetenciju. „Vlast za, a ne vlast nad“ („*Power to, not power over*“). Aleksis de Tokvil je lokalnu zajednicu tretirao kao jedan od stubova američke demokratije. Značaj lokalne samouprave za demokratiju dobro je iskazao Fridrih fon Hajek: „Demokratija nigde nije dobro funkcionisala bez velikog udela lokalne samouprave... Samo tamo gde se odgovornost može učiti i vežbati u poslovima s kojima je

<sup>2</sup> Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, (2001), *Komparativna vladavina i politika, uvod*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 284.

<sup>3</sup> Vučina Vasović: „Političari i službenici lokalne vlade su veoma blizu običnih građana i oni komuniciraju sa njima na neposredan način. To je osnovni razlog ili pretpostavka da oni bolje poznaju probleme“, *Lokalna zajednica i demokratija*, u *Lokalna demokratija, stanje i perspektive*, (2002), Ur. Mijat Damjanović, Beograd, str. 53.

većina ljudi upoznata, gde postupke rukovodi svest o svom bližnjem, a ne neko teorijsko znanje o potrebama ostalih ljudi, samo tamo gde običan čovek može stvarno da učestvuje u javnim poslovima, jer se tiču sveta koji poznaje“.<sup>4</sup>

Lokalna samouprava (lokalna administracija, lokalna vlada – *Local Government*) danas predstavlja deo javne vlasti, koji omogućava građanima lokalne zajednice da upravljaju svojim lokalnim poslovima, nezavisno i demokratski, bilo neposredno (ređe) ili putem izabраниh organa (po pravilu) u skladu sa pravnim sistemom određene zemlje, pri čemu su centralni državni organi dužni da poštuju ovo pravo građana i lokalnih organa sve dok ne krše norme ustava i zakona. Lokalne samouprave predstavljaju prvu stepenicu na kojoj se građani susreću sa administracijom. Odluke koje se odnose na urbano planiranje, održavanje puteva, školstva, lokalna javna preduzeća, lokalnu policiju i usluge javnih službi koje imaju razne vrste dozvola, obično spadaju u delokrug rada organa lokalne samouprave. Lokalna samouprava ima mnogo više dodira u svakodnevnom životu građana nego centralne vlade i ona je umnogome neposredno odgovorna za stanje zdravstvene zaštite, održavanje zgrada, obrazovanje, održavanje čistoće i životne sredine, kao i za obezbeđivanje funkcionisanja osnovnih sistema poput vodovoda i kanalizacije.

Lokalna samouprava se u teoriji može posmatrati kao važan element vertikalne podele vlasti (konfederacija, federacija, regionalizacija, decentralizacija).<sup>5</sup> Polazi se od pretpostavke da opštine i gradovi predstavljaju pokretač i stub demokratije ali ne i da budu „opštine-države“ ili „gradovi-države“. To ne znači da se opštinska rukovodstva u okviru svoje vladavinske sfere ponašaju kao „država u državi“, već da su bliže građanima i njihovim potrebama. Kada su u pitanju regionalizacija i decentralizacija, pokazalo se da demokratski poredak biva unapređen

<sup>4</sup> F. A. Hayek, *Put u ropstvo*, prev. Zoe Pavlović i dr M. Prokopijević, Global Book, Novi Sad, 1997, str. 334–335, prema: Ilija Vujačić, (2008), *Država, demokratija i supsidijarnost*, u: *Savremena država*, priredili Vukašin Pavlović i Zoran Stojiljković, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka, Beograd, str. 97.

<sup>5</sup> Vojislav Stanovčić: „Podržavaju se ideje da je istinski demokratska vlast bitno federalna i poliarhijska po svom karakteru, što podrazumeva da svaka mora imati neki krug nadležnosti utvrđenih ustavom i na principu vladavine prava, koji ne može arbitrarno menjati neka druga vlast“, *Lokalna i regionalna samouprava u demokratskoj teoriji*, Zbornik Matice srpske za društvene nauke, broj 106–107, 1999, str. 8.



kada se poslovi obavljaju na mestu koje je bliže građaninu i na način koji uvažava specifičnosti i karakteristike određenog područja. Građane manje košta ako važne poslove obavlja na lokalnom nivou. Veza između grada i građanstva je neposredna i ima dugu istoriju od grada-države do danas.

## Evropska iskustva i trendovi

Za vreme komunizma, lokalna vlast nije imala adekvatnu ulogu („nije imala kičmu“). Umesto izabраниh predstavnika, donosioci odluka su bili partijski funkcioneri. Samim tim, borba lokalnih vlasti za osvajanje institucionalnih pozicija predstavlja veliki izazov. Ovom trendu vetar u leđa duvaju procesi evropskih integracija, odnosno težnja post-komunističkih država da se učlane u Evropsku uniju.

Položaj lokalne uprave u kontinentalnoj zapadnoj Evropi zagarantovan je ustavom ili temeljnim zakonima, pri čemu su njena prava definisana kao vođenje i uređivanje vlastitih poslova. U većem delu zapadne Evrope lokalna vlast je tradicionalno imala viši status nego u ostatku sveta. To je posledica njene uloge kao predstavnika istorijskih zajednica a održava se na dva načina. Jedan je činjenica da nacionalni ustavi nalažu jednu vrstu lokalne autonomije. Takav primer je švedski „Instrument vladavine“ u kojem piše da se „švedska demokratija temelji na slobodi mišljenja i jednakom pravu glasa, a ostvarivat će se kroz predstavničke i parlamentarne institucije i lokalnu samoupravu“. Drugi način je tzv. „opšta kompetencija“, odnosno nadležnost da lokalne vlasti donose propise u vezi sa stvarima koje se tiču nekog područja. Tako nemački Temeljni zakon daje *Gemeinden* (opštinama) „pravo da regulišu pitanja koja se tiču lokalne zajednice, a za koja su nadležne i unutar zakona“. <sup>6</sup> Sve ovo je izraz evropske doktrine **supsidijarnosti**, postavke da probleme valja rešavati na lokalnom nivou gde god je to moguće. Britanija je u Evropi izuzetak, gde se od lokalne vlasti očekuje da bude produžena ruka središnje vlasti i njezinih javnih službi, a ocenjuje se prema ekonomičnosti a ne prema sposobnosti za zastupanje interesa

<sup>6</sup> Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, (2001), *Komparativna vladavina i politika, uvod*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 287

prirodnih zajednica. Zato nije slučajno da je Britanija (kao i Francuska) odbila da potpiše Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je najvažniji evropski dokument u oblasti lokalne samouprave, koju je Savet Evrope usvojio 1985. godine. Povelja je stupila na snagu 1. septembra 1988. godine, a ratifikovale su je 43 države, uključujući i Srbiju (2007. godine). U preambuli Povelje ističe se da su „lokalne vlasti jedna od glavnih osnova svakog demokratskog sistema“, kao i da je „pravo građana da obavljaju javne poslove jedan od osnovnih demokratskih principa, koji se najneposrednije može ostvariti na lokalnom nivou“.<sup>7</sup>

## Supsidijarnost

Jedan od glavnih principa delovanja Evropske unije jeste princip supsidijarnosti. Supsidijarnost je princip po kojem se manjim, užim i nižim jedinicama prepuštaju poslovi koje one mogu da obavljaju. To znači da sva pitanja koja mogu da se reše na nižim nivoima ne treba da se prenose na više nivoe vlasti i upravljanja. Polazi se od pretpostavke da se na lokalnom nivou bolje poznaju potrebe i da se lakše mogu obavljati poslovi. Ne treba dizati na veće nivoe vlasti ono što se na nižim može uspešno obaviti efikasnije, brže i gde su ljudi zainteresovaniji. Ovaj princip je ugrađen u Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi: „Javni poslovi će se po pravilu vršiti pre svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast vodiće se računa o obimu i prirodi posla, kao i o zahtevima efikasnosti i ekonomičnosti“ (čl. 4. stav 3.).<sup>8</sup> Supsidijarnost znači disperziju i dekoncentraciju vlasti i spuštanje nivoa odlučivanja na najniže upravno i politički kompetentne jedinice. Stoga je to načelo na kome počiva regionalizacija i lokalna uprava i samouprava. Često se za ovaj princip koristi fraza „najbliže građanima“, što znači i kao kriterijum za formulaciju politike i za njenu implementaciju. Reč je o nižem, ali

<sup>7</sup> *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, Savet Evrope, Strazbur, 15. oktobra, 1985. <http://www.skgo.org/code/navigate.php?Id=455> (Avgust, 2009.)

<sup>8</sup> *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, <http://www.skgo.org/code/navigate.php?Id=455> (pristupljeno avgusta 2009. godine).

i kompetentnijem nivou odlučivanja uz deliberaciju koja se stimuliše primenom ovog principa.

Načelo supsidijarnosti može takođe imati i *vertikalnu* i *horizontalnu* dimenziju. Vertikalna reguliše raspodelu nadležnosti između različitih institucionalnih nivoa, na primer države i regiona, odnosno lokalne zajednice. Horizontalna dimenzija supsidijarnosti nam pomaže da odlučimo da li neku funkciju treba da obavi javna ustanova ili neka privatna agencija, pri čemu se princip supsidijarnosti pokazuje kao dosledno liberalni princip.<sup>9</sup> Osnovni smisao ovog principa je da „lokalne probleme treba da rešavaju ljudi koji su najbliže problemima, jer će oni i živeti sa posledicama i dobrim i loših odluka“.<sup>10</sup>

## Decentralizacija

Može se reći da je jedan od trendova ili tendencija u Evropi kretanje u smeru decentralizacije. U Skandinaviji, Italiji, Francuskoj, Španiji i Portugaliji sprovedene su reforme decentralizacije u kojima je središnja vlada smanjila regulativu. Još početkom dvadesetog veka Slobodan Jovanović je o decentralizaciji pisao na sledeći način: „Sistem decentralizacije ima više gipkosti; olakšava upravnoj vlasti prilagođavanje lokalnim potrebama i sprečava preteranu jednoobraznost u državnom životu. Po sistemu decentralizacije poslovi se svršavaju brže i lakše.“<sup>11</sup>

## Regionalizam – Evropa regija

Jedan od aktuelnih koncepata unutar Evropske unije je regionalizacija. Pokretači zahteva za regionalno saodlučivanje u Evropskoj uniji najpre su bile nemačke pokrajine, a njima su se pridružili saveznici iz

<sup>9</sup> Ilija Vujačić, (2008), *Država, demokratija i supsidijarnost*, u: *Savremena država*, priredili Vučkašin Pavlović i Zoran Stojiljković, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka, Beograd, str. 93.

<sup>10</sup> Isto, str. 97.

<sup>11</sup> Slobodan Jovanović, *O državi, Osnovi jedne pravne teorije, Sabrana dela*, Beograd, BIGZ-SKZ, 1990, tom 8, str. 403–404, prema Vojislav Stanovčić, *Lokalna i regionalna samouprava u demokratskoj teoriji*, Zbornik Matice srpske za društvene nauke, broj 106–107, 1999, str. 15.

Belgije, Španije, Italije i od 1995. Austrije.<sup>12</sup> Evropeizacija i regionalizacija su tesno povezani procesi. Regioni u Evropi su od „objekta evropske politike“ došli do angažovanih aktera sa pravom odlučivanja o evropskim pitanjima. Najpre je 1994. godine osnovana Skupština evropskih regiona sa sedištem u Strazburu, kao slobodno regionalno udruženje, koja je decembra 1996. godine usvojila Deklaraciju o regionalizmu. Njoj danas pripada oko 300 evropskih regiona iz zapadne i istočne Evrope. Od 1994. godine, kada počinje sa radom Komitet regiona (*Committee of the Regions*), Skupština je izgubila na značaju. Prema Ugovoru iz Mاستrihta određeno je pet oblasti u kojima Evropska komisija i Savet moraju da konsultuju Komitet regiona i to: ekonomska i socijalna kohezija, trans-evropske infrastrukturne mreže, zdravstvo, prosveta i kultura. Ugovorom iz Amsterdama dodato je još pet oblasti: politika zapošljavanja, socijalna politika, zaštita životne sredine, obuka za zapošljavanje i saobraćaj. Pri Savetu Evrope je u januaru 1994. godine osnovan Kongres opština i regija Evrope čija dva doma redovno okupljaju regionalne i lokalne predstavnike više od 40 država članica Saveta Evrope. Ugovorom iz Mاستrihta (1993) na nivou Evropske unije je sa regionima dogovoren niz novih prava sa odlučivanja i poboljšanja njihovog položaja, što je nastavljeno i sa Ugovorom iz Amsterdama (1999). Najznačajnija prava su:

– u Komitet regiona danas ima 222 predstavnika regiona i komunalnih nivoa koji savetodavno učestvuju u zakonodavstvu EU (čl. 263–265 UoEZ);

– usled članom 203. UoEz Ugovora iz Mاستrihta promenjenog načina utvrđivanja sastava saveta, danas se u savetu za države članice angažuju i ministri sa regionalnog nivoa;

– utvrđivanjem principa supsidijarnosti u UoEz je, prema regionalnom shvatanju, podvučen značaj nižeg nivoa u EZ.

EU se opisuje kao „novi stepen u ostvarivanju jedne sve jače unije naroda Evrope (...), u kojoj se odluke donose, po mogućnosti, što otvorenije i bliskije građanima“ (čl. 1. (2) UEU). Ta formulacija, sa regionalnog stanovišta, iskazuje jasno jačanje značaja podnacionalnog nivoa.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Matijas Jop, *Evropa regiona*, u: *Evropa od A do Š*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2003, str. 86.

<sup>13</sup> Matijas Jop, *Evropa regiona*, u: *Evropa od A do Š*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2003, str. 88; Svih 16 nemačkih pokrajina raspolaže vlastitim informativnim i kontakt-biroima u Briselu.

EU dotira programe transnacionalne saradnje graničnih regiona. Projekti koji se odnose na regione Srednje i Istočne Evrope dotiraju se kroz *Phare* i *Twinning* programe. Najveća koncentracija regionalizma je u Evropskoj uniji. Regije su podsticane da traže novčanu pomoć od Evropskog fonda za regionalni razvoj (ERDF). Dodatni podsticaj predstavlja praksa Evropske unije da pomoć deli neposredno njima, a ne posredstvom nacionalnih vlada zemalja članica.<sup>14</sup> Iako regionalne vlasti mogu donositi zakone u svojoj nadležnosti, njihov najvažniji doprinos leži u oblasti ekonomskog planiranja i razvoja infrastrukture.<sup>15</sup>

Evropska zajednica i regije se postepeno pretvaraju u vodeće kreatore politike zaobilazeći središnje vlade kojima ostaje manje zaduženja. EU je podsticala takve težnje kada je 1988. uveden Odbor za regije i lokalne zajednice, telo sastavljeno od podnacionalnih vlada. To je određena vrsta pritiska na nacionalne vlade. U okviru EU pozicije i mogućnosti delovanja regiona su veoma različite. Na jednoj strani su moćne nemačke pokrajine koje imaju državni karakter, a na drugoj strani su regionalne podstrukture, kao što su u Finskoj, Grčkoj, Irskoj, Poljskoj i Danskoj, koje imaju karakter čisto administrativnih jedinica (u Škotskoj i Velsu su uvedeni regionalni parlamenti). Pojam „Evropa regija“ ili „Evropa regiona“ ukazuje na jačanje i značaj nižih teritorijalnih jedinica, sa ciljem da se ojača kohezija Evropske unije i evropske transnacionalne strukture. Pojedine države koje su postale članice Evropske unije „uvele su regione kao novi nivo administrativno-teritorijalne podele iako ih ranije nisu imale upravo da bi mogle da koriste sredstva iz strukturnih fondova EU i da bi se prilagodile standardima koje podrazumeva učešće u regionalnoj politici EU“.<sup>16</sup> Ovi regioni su uvedeni najpre kao statistički regioni, koji ne moraju da budu administrativne jedinice, ali granice takvih jedinica u zemljama članicama EU najčešće prate i administrativne podele.

---

<sup>14</sup> Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin: „Taj pritisak na nacionalne vlade potaknuo je regionalne nacionaliste da postuliraju tezu o „Evropi regija“, u kojoj Evropska unija i regije stežu obruč oko nacionalne vlasti“, (2001), *Komparativna vladavina i politika, uvod*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 283.

<sup>15</sup> „U Španskoj pokrajini Valenciji, na primer, vlast želi poboljšati telekomunikacije, puteve, željeznice, luke i aerodrome“, Isto, str. 284.

<sup>16</sup> Zoran Alimpić, (2009), *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*, Master rad, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 24–25.

## NUTS nomenklatura

Od strane Evropske statističke institucije, pre tridesetak godina je ustanovljena nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica – NUTS, što je skraćenica koja je izvedena od naziva na francuskom jeziku: *nomenclature d'unités territoriales statistiques*. Ova nomenklatura je ustanovljena da bi se stvorila jedinstvena i ujednačena podela na teritorijalne jedinice, odnosno, delove teritorije pojedine države radi prikupljanja statističkih podataka na regionalnom nivou za potrebe Evropske unije.<sup>17</sup> NUTS nomenklatura se pretežno koristi kao instrument za pravilnu raspodelu sredstava iz strukturnih fondova Evropske unije (tabela br. 1).<sup>18</sup>

nivo	minimum broja stanovnika	maksimum broja stanovnika
NUTS 1	3 miliona	7 miliona
NUTS 2	800 000	3 miliona
NUTS 3	150 000	800 000

Tabela 1. Minimalan i maksimalan broj stanovnika u NUTS regionima

<sup>17</sup> Detaljnije o ovome u: Zoran Alimpić, (2009), *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*, Master rad, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 11–14.

<sup>18</sup> Trenutno važeća NUTS nomenklatura (od 1. januara 2008. godine) deli u statističkom smislu teritoriju Evropske unije na 97 NUTS 1 regiona, 271 regiona na nivou NUTS 2 i 1303 regiona na NUTS 3 nivou.

NUTS je hijerarhijski sistem i svaka država članica je u skladu sa tim podeljena na ceo broj NUTS 1 regiona, koji se zatim deli na ceo broj NUTS 2 regiona, a oni se zatim dele na NUTS 3 regione. Pojedine teritorije mogu biti razvrstane u više NUTS nivoa, odnosno mogu istovremeno predstavljati, na primer, i NUTS 2 i NUTS 3 region. U slučaju veoma malih zemalja (na primer: Kipar, Malta, Luksemburg) čitava država može biti na nivou NUTS 2 ili čak NUTS 3. U velikom broju zemalja članica EU, kada posmatramo regionalni nivo, ne računajući tu opštine koje su jedinice lokalne samouprave, obično postoje dva regionalna nivoa – pokrajine i regioni (länder i kreise u Nemačkoj, régions i départements u Francuskoj, comunidades autonomas i provincias u Španiji, regioni i provincie u Italiji, itd.). Postoje i brojni NUTS 3 regioni – uglavnom veliki i veoma naseljeni gradovi i urbani centri koji imaju više od 3 miliona stanovnika (Madrid, Barselona, Milano, Rim, Napulj, Berlin i grčki region – poluostrvo Atika). Zoran Alimpić, (2009), *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*, Master rad, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 11.

Jedan od uslova za pristupanje Evropskoj uniji je podela teritorije na statističke regione u skladu sa jedinstvenom evropskom nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica. U Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Republike Srbije i Evropske unije, u članu 73. tačka 7.b, piše: „U roku od 4 godine od dana stupanja na snagu ovog sporazuma Srbija će dostaviti Evropskoj komisiji svoje podatke o bruto domaćem proizvodu (BDP) po glavi stanovnika koji su usklađeni na nivou NUTS 2. Telo iz stava 4. i Evropska komisija će potom zajedno oceniti podobnost regija u Srbiji, i na osnovu toga maksimalni intenzitet pomoći, da bi se izradila karta regionalne pomoći na osnovu odgovarajućih smernica Zajednice“.<sup>19</sup> Prilagođavanje i podela Srbije prema principima NUTS nomenklature, potrebna je u cilju usklađivanja sa evropskim standardima, ali isto tako i u cilju pripreme za konkuranje i prijem razvojne pomoći iz strukturnih fondova Evropske unije namenjenih ravnomernom regionalnom razvoju.

## Teritorijalna organizacija Republike Srbije

Teritorijalna organizacija Republike Srbije uređena je u skladu sa Ustavom Republike Srbije, (Sedmi deo – teritorijalno uređenje, članovi 176. do 193.) i Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije.<sup>20</sup> Ustavom i ovim Zakonom utvrđena je teritorijalna organizacija Republike, koju čine opštine, gradovi i grad Beograd, kao teritorijalne jedinice i dve autonomne pokrajine (AP Vojvodina i AP Kosovo i Metohija), kao oblik teritorijalne autonomije. U Srbiji je navedenim Zakonom obrazovano 150 opština (ranije 169) i 23 grada (ranije svega 5), a grad Beograd je Ustavom utvrđen kao glavni grad Republike.<sup>21</sup> Grad Beo-

<sup>19</sup> SSP je potpisan 29. 04. 2009. godine a ratifikovan u Skupštini Srbije, 10. 09. 2008. godine, Službeni glasnik RS, 83/08.

<sup>20</sup> *Ustav Republike Srbije*, Sl. glasnik RS, br. 83/06, *Zakon o teritorijalnoj organizaciji*, Sl. glasnik RS, br. 129/2007.

<sup>21</sup> U sistemu teritorijalne organizacije, **opština** je osnovna teritorijalna jedinica, u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava i, po pravilu, ima preko 10.000 stanovnika. **Grad** je teritorijalna jedinica koja predstavlja ekonomski, administrativni, geografski i kulturni centar šireg područja i, po pravilu, ima više od 100.000 stanovnika. Teritorija grada **može biti podeljena na gradske opštine**, što se utvrđuje statutom grada, u skladu sa zakonom. **Važno je istaći da gradske op-**

grad u Ustavu Srbije i u odgovarajućim zakonima ima poseban položaj zbog svoje veličine, ekonomske razvijenosti i ukupnog značaja. **Ipak, ta specifičnost Beograda ostaje limitirana u granicama jednostepene i monotipske lokalne samouprave. Beograd je po mnogim svojim obeležjima nivo iznad jedinica lokalne samouprave (iako je formalno u tom rangu) a nešto niže od nivoa autonomne pokrajine. Ovako zastarela teritorijalna organizacija znatno koči razvojne potencijale Beograda.** Beograd je u Regionalnom prostornom planu administrativnog područja grada Beograda tretiran kao Metropolitan Beograd.<sup>22</sup> Pitanja decentralizacije i regionalizacije se izbegavaju iz nekoliko potencijalnih razloga. Prvo, dugogodišnje centralističko i jednopartijsko vladanje je sprečavalo svaki pokušaj suštinske decentralizacije, drugo, nakon loših iskustava dezintegracionih procesa Jugoslavije i secesionističkih težnji u Srbiji (Kosovo i Metohija), postoji značajan stepen nepoverenja u uvođenje novog nivoa, relativno autonomnog odlučivanja, jer se to tumači kao moguće ugrožavanje teritorijalnog suvereniteta i integriteta zemlje, treće, nepoznavanje dobrih iskustava u državama sa dužom tradicijom regionalizma i četvrto, odsustvo sluha za značajne prednosti u cilju ostvarivanja ravnomernog regionalnog razvoja. Umesto argumentovane rasprave (deliberacije) dominira, u suštini, crno-beli pogled sa dva krajnja polariteta o metropolizaciji (beogradizaciji) i demetropolizaciji Srbije. Decentralizacija u Srbiji ima izvesnu tradiciju sa određenim seoskim i varoškim oblicima lokalne samouprave, kao i srezovima i okruzima koji su predstavljali upravo onaj nivo regionalnog upravljanja koji se nalazi negde između državnog i opštinskog nivoa odlučivanja.<sup>23</sup>

---

štine nisu teritorijalne jedinice i da, za razliku od ranijeg zakonodavnog rešenja, njihovo obrazovanje nije uslov za sticanje statusa grada. Grad Beograd je posebna teritorijalna jedinica utvrđena Ustavom i zakonom. Teritoriju Grada čine naseljena mesta, odnosno područja katastarskih opština koje ulaze u sastav Grada. Prema Zakonu o glavnom gradu, radi efikasnijeg i ekonomičnijeg obavljanja određenih nadležnosti Grada, u okviru zakonom utvrđene teritorije grada, Statutom grada se obrazuju gradske opštine (član 6. Zakona o teritorijalnoj organizaciji).

<sup>22</sup> *Regionalni prostorni plan administrativnog područja grada Beograda*, JUP Urbanistički zavod grada Beograda 2004, str. 49, Sl. list grada Beograda, br. 10/04.

<sup>23</sup> Zoran Alimpić, (2009), *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*, Master rad, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 44.



Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine je strateški dokument iz oblasti regionalnog razvoja koji na konzistentan i celovit način nastoji da definiše osnovne razvojne prioritete regionalnog razvoja zemlje i načine njihovog ostvarivanja u predviđenom periodu.<sup>24</sup> Prema Zakonu o regionalnom razvoju, podsticanje regionalnog razvoja, između ostalog, zasniva se na „načelu supsidijarnosti (decentralizacija u obavljanju poslova pripreme, izvođenja i nadzora programa za podsticanje regionalnog razvoja na regionalnom, oblasnom i lokalnom nivou, uz prethodno obezbedene institucionalne i kadrovske kapacitete, odnosno ljudske resurse)“ (tačka 3. stav 6.). Region je ovim Zakonom određen kao „statistička funkcionalna teritorijalna celina, koja se sastoji od jedne ili više oblasti, uspostavljena za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica na nivou 2, nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet“ (član 4.). Za potrebe regionalnog razvoja određeni su sledeći regioni: Region Vojvodine, Beogradski region, Zapadni region, Istočni region, Centralni region, Južni region i Region Kosova i Metohije (član 5).<sup>25</sup> Regioni se dele na oblasti „sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica na nivou 3“.<sup>26</sup>

Ovi regioni formirani su prevashodno iz razloga statističke obrade i ravnomernog regionalnog razvoja, ali ne bi bili administrativno-teritorijalne jedinice, niti bi imali pravni subjektivitet. Vremenom može doći do zahteva za promenom političko-administrativnog uređenja države i do stvaranja administrativnih regiona koji bi bili još jedan nivo vlasti, između nivoa države i lokalne samouprave.

Grad Beograd ima normativ NUTS 2, koji omogućava pristup fondovima EU, ali je pozicija Beograda pojedinim rešenjima ovog zakona znatno umanjena. Granice tog regiona mogu biti u granicama aktuelne administrativne teritorije grada, uže ili šire od toga (slika 1). U članu

<sup>24</sup> *Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007 – 2012*. Republički zavod za razvoj, Beograd, 2007.

<sup>25</sup> *Zakon o regionalnom razvoju*, Sl. glasnik RS, br. 51/09

<sup>26</sup> „Oblast je statistička funkcionalna teritorijalna celina, uspostavljena za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica na nivou 3, nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet“, član 4. Zakona o regionalnom razvoju.



Slika 1. Regioni NUTS 2 (predlog)

21. ovog Zakona određeno je da Beograd, kao glavni grad Republike Srbije, preko svojih organa donosi Strategiju regionalnog razvoja za teritoriju grada Beograda „u skladu sa nacionalnim planom“. U Nacionalnom savetu za regionalni razvoj koji ima predsednika i 19 članova, zastupljen je gradonačelnik grada Beograda, koji je i predstavnik Beo-

gradskog regiona (član 24.). Vlada osniva i regionalne agencije, što znači da Beograd nema prava da sam osnuje agenciju za svoj region. Regioni koji su utvrđeni Zakonom o regionalnom razvoju služe za prikupljanje statističkih podataka usklađenih sa standardima i nomenklaturom koju propisuju Statističke institucije Evropske unije (EU-ROSTAT). Prema pravilima Evropske unije, nerazvijeni region koji može dobijati pomoć iz fondova EU smatra se NUTS 2 region čiji je BDP po glavi stanovnika ispod nivoa 75% proseka EU. S obzirom na to da je Beograd najrazvijeniji region u Srbiji, može se pretpostaviti da bi mogao biti prvi koji bi premašio taj stepen, a samim tim i izgubio mogućnost korišćenja ovih fondova. Zato se nameće pitanje da li bi bilo svrsishodnije da se u cilju apliciranja za ove fondove napravi statističko povezivanje slabije razvijenih opština čime se ne bi prelazio prag od 75% BDP proseka EU.

## MEGA nivoi

Evropska mreža za praćenje prostornog planiranja (ESPON), koristeći kriterijume poput analize stanovništva, saobraćaja, obrazovanja, turizma, proizvodnje, razvoja javnog sektora i načina donošenja odluka rangira gradove, odnosno urbana područja Evrope, utvrdila je postojanje pet nivoa MEGA 1,2,3,4 i dva globalna metropolitanska razvojna područja London i Pariz. Najviši nivo funkcionalnog urbanog područja (FUA – *Functional Urban Areas*) je metropolitansko evropsko razvojno područje – MEGA (*Metropolitan Growth Area*). **Beograd prema tim kriterijumima odgovara poslednjem, četvrtom nivou – MEGA 4 zajedno sa Ljubljanom, Bukureštom i Temišvarom.** Potencijali Beograda omogućavaju da se uz dobru strategiju razvoja može postići viši MEGA 3 nivo. Operativni cilj Beograda treba da bude postizanje višeg nivoa u sistemu metropolitanskih gradova Evrope: „Konkurentnost grada Beograda može se unaprediti određenim merama i politikama ekonomske, komunalne, zemljišne i poreske politike, reorganizacijom odnosno decentralizacijom javnih službi, sposobnošću i uključenjem privatnog sektora u partnerstva sa javnim sektorom, kao i akcijama

funkcionalne integracije i saradnje grada sa drugim gradovima i regionima u Evropi“.<sup>27</sup>

Danas je administrativno područje Beograda manje od područja koje bi se moglo smatrati metropolitenskim. U nacrtu Regionalnog prostornog plana administrativnog područja Beograda uvodi se i pojam regionalnog, šireg metropolitenskog područja Beograda koje, pored 17 gradskih opština koje su sada u okviru Beograda, obuhvata i sedam funkcionalno povezanih graničnih opština. To su opštine Ruma, Pećinci, Stara Pazova, Pančevo, Ub, Smederevo i Smederevska Palanka.<sup>28</sup> U odnosu na period kada je Beograd bio glavni grad SFRJ i bio tretiran kao evropska metropola, danas je prema analizi i oceni stručnjaka ESPON-a ocenjen kao „glavni grad države“, za razliku od Beča, Budimpešte i Soluna koje imaju status evropske metropole.<sup>29</sup>

U Nacrtu strategije razvoja grada Beograda, naglašeno je da će grad Beograd nastojati da osvoji značajnu poziciju, pre svega u regionalnom okruženju, a potom i u širim evropskim okvirima: „Operativni cilj će biti postizanje višeg nivoa u sistemu metropolitenskih gradova Evrope, sa MEGA4 na MEGA3 (*Metropolitan Growth Area*)“.<sup>30</sup> **Beograd za-  
služuje status regiona sa regionalnom vlašću i autonomijom koja bi  
mu omogućavala da ima viši nivo od jedinica lokalne samouprave  
a niži od države.**

<sup>27</sup> Zoran Alimpić, (2009), *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*, Master rad, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 87

<sup>28</sup> Zoran Alimpić: „Ove susedne opštine su područje na koje grad Beograd kao veliki privredni i administrativni centar širi svoj uticaj i uzimajući u obzir dnevne migracije, privredne, trgovinske i druge veze, ove opštine svakako imaju zajedničke interese zbog kojih bi trebalo razmotriti formiranje Regionalnog saveta koji bi činili predstavnici Beogradskih i susednih opština sa ciljem rešavanja zajedničkih problema“. *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*, Master rad, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 66.

<sup>29</sup> Zoran Alimpić: „Prema 'Studiji dunavskog područja', Srbija, a sa njom i Beograd, nalazi se na perifernom delu Dunava uz objašnjenje na osnovu političkih kriterijuma. Prema projektu Arge Donau, u kome zvanično učestvuje i Srbija, Beograd je kandidovan da bude jedan od lučkih gradova u okviru zajednice lučkih gradova tzv. Donau Hansa“. Isto, str. 69

<sup>30</sup> *Nacrt strategije razvoja grada Beograda, Ciljevi, koncepcija i strateški prioriteti održivog razvoja*, (2008), Grad Beograd, Palgo centar, str. 24, videti na adresi: <http://www.beograd.org.yu/>

## Grad i gradske opštine

Veliki gradovi su oduvek dominirali u lokalnoj vlasti. Evropski gradovi začeti u 11. i 12. veku bili su kolevka lokalne vlasti, građanskog društva, nezavisne poslovne klase, a još uvek su temelj trgovine, poreza, novih ideja, stranaka i društvenih pokreta. Svetske prestonice poput Londona, Tokija i Njujorka su se „delimično otrgle s nacionalnog lanca, te danas marširaju po ritmu globalnih finansija, a ne nacionalne politike“.<sup>31</sup>

Danas je Beograd glavni grad Republike Srbije, sa oko 1,7 miliona stanovnika, od kojih oko 1,2 miliona živi u centralnom gradskom području. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, grad je jedinica lokalne samouprave utvrđena zakonom, koja vrši nadležnosti opštine, a takođe vrši i druge nadležnosti i poslove državne uprave koji su mu zakonom povereni (član 24. st. 1.), s tim što poverene poslove ne može dalje prenositi u nadležnost gradskim opštinama.<sup>32</sup>

U jednostepenoj i monotipskoj lokalnoj samoupravi u Srbiji postoji samo jedan nivo lokalne samouprave i gradovi i opštine imaju praktično isti status. Jednostepenu lokalnu samoupravu ima Švajcarska. U Evropi i Americi, uglavnom je lokalna samouprava dvostepena i trostepena. To znači da se na lokalnom nivou obrazuju dva tipa lokalnih jedinica u SAD: (opštine (*municipality*) i okruzi (*county*), ili trostepena kao što je u Engleskoj sa tri tipa lokalnih zajednica i to okrug (*county*), srez (*district*) i parohija (*parish*). Iako postoji više različitih tipova lokalne samouprave koji nose različita imena, Alan Norton smatra da se mogu razvrstati u tri različite grupe.<sup>33</sup>

### 1. Najniži nivo: ne-gradske opštine u Engleskoj i Velsu, opštine/gradovi u SAD-u, *Gemeiden* i *comuni* u Italiji.

<sup>31</sup> Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, (2001), *Komparativna vladavina i politika, uvod*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 290; Ovi autori ulogu velikih gradova opisuju na sledeći način: „Većina mnogih današnjih gradova osigurava važnost lokalnim vlastima: broj stanovnika Njujorka (9 miliona) i Los Anđelosa (9 miliona) veći je od broja stanovnika većine zemalja, a bruto domaći proizvod Londona veći je od švedskog ili belgijskog. Potražnja za zemljištem osigurala je lokalnim vlastima bitnu ulogu u urbanističkom razvoju zbog njihove uloge u planiranju. No, istovremeno su veliki gradovi nacionalnim vladama doneli nove probleme.“, Isto, str. 291.

<sup>32</sup> *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik RS, br.129/2007.

<sup>33</sup> Norton Alan, (1994) *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot: Edward Elgar, str. 34–35.

2. Srednji nivo: grofovije u Engleskoj i Velsu, kao i u SAD-u, *departments* u Francuskoj, *Kreise* i *kreisfre* i *Stadte* u Nemačkoj i *provincie* u Italiji.
3. Država ili regija: u federalnim sistemima bilo bi to pedeset država u SAD-u i šesnaest *Lander*, uključujući tri grada-države u Nemačkoj. U unitarnim državama to su dvadeset dve *regions* u Francuskoj i dvadeset *regioni* u Italiji, dok u Ujedinjenom Kraljevstvu regionalna razina ne postoji.

## Gradske opštine

Prema Statutu Grada (član 19.), Beograd je jedinica lokalne samouprave na čijoj teritoriji je oformljeno 17 gradskih opština, 10 na užoj (gradskih) i 7 na široj teritoriji grada (prigradskih).<sup>34</sup> Gradske opštine po zakonu nisu jedinice lokalne samouprave, već samo oblik teritorijalne organizacije grada. Prema Statutu grada Beograda, gradska opština vrši poslove iz nadležnosti grada i ima svojstvo pravnog lica (član 74.). Iako nije jedinica lokalne samouprave, gradska opština ima svoje organe: skupštinu (koja ima od 19 do 75 odbornika) koje građani biraju na neposrednim izborima, tajnim glasanjem na četiri godine (član 80.), opštinsko veće, predsednika opštine i opštinsku upravu. Gradske opštine imaju svoje statute koji moraju biti u skladu sa statutom grada, a opštinskim i gradskim statutom je predviđeno osnivanje mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave u gradskim opštinama. Gradske opštine imaju veliku tradiciju, ali po Ustavu, one nisu jedinice lokalne samouprave, već samo deo grada, i otuda ne mogu biti nosilac prava svojine jedinice lokalne samouprave.

U *Nacrtu strategije razvoja grada Beograda*, između ostalog, je naglašeno da se Gradom, kao celinom 17 opština, ne upravlja na odgovarajući način, odnosno praktičnom podelom vlasti na nivou Beograda i sedam prigradskih opština: „Prema tome, ključni zadatak će biti jačanje

---

<sup>34</sup> Gradske opštine u Gradu su: Barajevo, Voždovac, Vračar, Grocka, Zvezdara, Zemun, Lazarevac, Mladenovac, Novi Beograd, Obrenovac, Palilula, Rakovica, Savski venac, Sopot, Stari grad, Surčin i Čukarica. *Statut grada Beograda*, Sl. list grada Beograda, br. 38/2008.

kohezije celine Grada: (a) povećanjem pristupačnosti, (b) uravnoteženim razvojem održive ekonomije i (v) unapređenjem načina upravljanja gradom kao celinom, uz istovremeno usavršavanje načina upravljanja manjim teritorijalnim jedinicama.<sup>35</sup>

Jedno od otvorenih pitanja jeste status postojećih gradskih opština i njihove nadležnosti, a drugo je njihov broj. Kada je reč o broju gradskih opština, sada ih ima ukupno sedamnaest, i to 10 gradskih i 7 prigradskih. Prema gustini naseljenosti, razvijenosti infrastrukture i stepenu izgrađenosti gradske opštine se mogu podeliti na tri grupe.<sup>36</sup> Prvu grupu činile bi opštine u užem jezgru grada, koje su u potpunosti urbanizovane a to su: Stari grad, Vračar, Savski venac i Novi Beograd. Drugu grupu činile bi opštine koje, osim svog urbanog gradskog jezgra, u svom sastavu imaju i naselja prigradskog i seoskog tipa, kao i velike površine neizgrađenog poljoprivrednog i šumskog zemljišta a to su opštine: Zemun, Čukarica, Voždovac, Zvezdara i Palilula. Treću grupu činile bi prigradske opštine koje su nešto izvan centralnog gradskog jezgra, koje imaju svoje samostalne komunalne sisteme i nešto veće nadležnosti, a to su opštine: Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin.

Povremeno se javljaju ideje o formiranju novih gradskih opština.<sup>37</sup> Među takvim inicijativama su predlozi da se formira opština **Dunavski venac**, koja bi obuhvatala banatski deo Beograda, odnosno sva naselja na levoj obali Dunava koja čine deo opštine Palilula: Borča, Ovča, Krnjača, Kovilovo, Padinska skela i Dunavac. U okviru opštine Voždovac postoje zahtevi da se podavalska naselja Ripanj, Zuce, Pinosava i Beli Potok izdvoje u posebnu opštinu koja bi se zvala **Avalski venac**. Delovi naselja u opštini Čukarica (Železnik, Sremčica, Velika Moštanica, Rušanj, Ostružnica i Umka) zahtevaju da se izdvoje u posebnu opštinu **Posavski venac**, inspirisani nekadašnjim Posavskim srezom koji je postojao u vreme Kneževine i Kraljevine Srbije i imao sedište u Umci. Postoje predlozi u opštini Grocka da se ona podeli na severni deo, koji

<sup>35</sup> *Nacrt strategije razvoja grada Beograda, Ciljevi, koncepcija i strateški prioriteti održivog razvoja*, (2008), Grad Beograd, Palgo centar, str. 24

<sup>36</sup> O ovome videti u: Zoran Alimpić, (2009), *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*, Master rad, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 61

<sup>37</sup> Detaljnije u: Zoran Alimpić, isto, str. 73–74.

bi činili Kaluđerica, Vinča, Boleč, Leštane i Ritopek, i na južni deo, koji bi činili Grocka, Vrčin, Zaklopača, Begaljica, Brestovik, Dražanj i Umčari. Zahtevi u opštinama Palilula i Voždovac zvanično su podržani od strane skupština tih opština i upućeni gradskoj skupštini na razmatranje. Ove inicijative i zahtevi ukazuju na probleme građana koji realno postoje, jer su gradske opštine o kojima je reč velike i po površini i po broju stanovnika. One pokrivaju po nekoliko desetina sela i naselja i često imaju i po 100 do 200 hiljada stanovnika. Građani osećaju i prepoznaju da su im opštine kilometrima daleko, da je teško ostvariti direktan kontakt sa njihovim lokalnim predstavnicima i ostvarivati njihove interese na lokalnom nivou.

Teritorija grada Beograda određena je Zakonom o teritorijalnoj organizaciji (član 24.), a članom 2. i članom 4. Zakona o glavnom gradu određeno je da se teritorijalna organizacija grada Beograda, kao i formiranje novih opština, uređuju Statutom grada Beograda. Procedura formiranja novih opština zahteva savetodavni referendum, koji nije obavezujući za Skupštinu grada (članovi Statuta od 20. do 24. i od 145. do 148.).

Na osnovu analize Zorana Alimpića, imajući u vidu dosadašnje predloge i inicijative za formiranje novih gradskih opština, njihovo prihvatanje od strane Skupštine grada, uz promene statuta grada Beograda dovelo bi do formiranja desetak novih gradskih opština.<sup>38</sup> Prema jednoj varijanti takve nove podele, Beograd bi činile sledeće opštine: 1. Stari grad; 2. Savski venac; 3. Vračar; 4. Zvezdara; 5. Rakovica; 6. Palilula; 7. **Mirijevo**; 8. **Dobanovci**; 9. Voždovac; 10. **Dunavski venac**; 11. Zemun; 12. **Batajnica**; 13. Surčin; 14. **Bežanija**; 15. Novi Beograd; 16. Čukarica; 17. **Žarkovo**; 18. **Posavski venac**; 19. **Avalski venac**; 20. **Vinča**; 21. Grocka; 22. Obrenovac; 23. Barajevo; 24. Sopot; 25. **Stepojevac**; 26. Lazarevac; 27. Mladenovac.

Kada se pogleda koje su opštine bile u sastavu Beograda, primetiće se trend formiranja novih opština kao izlazak u susret zahtevima građana. Do perioda nakon Drugog svetskog rata, Beograd je bio administrativno jedna opština. Od 1959. godine Beograd je imao 12 opština i to:

---

<sup>38</sup> Zoran Alimpić, (2009), *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*, Master rad, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 75.



Voždovac, Vračar, Zvezdara, Zemun, Krnjača, Novi Beograd, Palilula, Savski venac, Stari grad, Čukarica, Surčin, Sopot. Kasnije, 1961. godine, području Beograda priključuju se Obrenovac, Barajevo i Grocka, a 1972. godine i Mladenovac i Lazarevac. Od tada, spoljašnje granice administrativnog područja, možemo reći regiona Beograda, nisu se menjale više od 35 godina i stoga se mogu smatrati prilično ukorenjenim i tradicionalnim u smislu prihvatanja i podrazumevanja kod građana ovog dela Srbije.

Potrebno je preispitati mogućnosti da opštine Mladenovac i Lazarevac dobiju status opština, kao jedinice lokalne samouprave, izvan sistema grada Beograda.

## **Nadležnosti lokalne samouprave (funkcije)**

U državama u kojima je lokalna samouprava dvostepena ili trostepena, različitim tipovima jedinica lokalne samouprave daju se i **različite nadležnosti**. Postoji podela na tzv. obavezne nadležnosti, koje opštine moraju obavljati, i fakultativne nadležnosti, čije obavljanje mogu preuzeti ukoliko to žele i imaju dovoljno kapaciteta. **Uobičajeno je i da se položaj gradova i glavnih gradova uređuje na poseban način, a da se njima osim nadležnosti lokalne samouprave poveravaju i nadležnosti okruga, regiona i sl.** Tako neki gradovi, kao što je to slučaj u Nemačkoj sa Berlinom, Hamburgom i Brenom, imaju istovremeno i status teritorijalne autonomije, odnosno lendera, države članice Federacije. London je jedan od 9 regiona u Engleskoj.

Lokalna samouprava, a naročito grad, učestvuje u širokom spektru funkcija, čak iako ih ne obavlja neposredno ili isključivo. Javnost ne bi smela imati dileme oko toga ko je odgovoran za lokalne usluge. Reč je o efikasnom planiranju, integrisanju i obavljanju lokalne politike. Nadležnosti moraju biti jasno precizirane s ciljem da se odgovornost ne zamagljuje, već da građani kao krajnji korisnici usluga tačno znaju ko je za šta odgovoran. Jedno od osnovnih pitanja jeste čime se bavi i čime treba da se bavi lokalna vlast. S jedne strane, njena uloga je organizacija lokalnih javnih službi (vodovod, prikupljanje i odvoženje smeća), a s druge strane sprovođenje nacionalnih socijalnih politika. **Tipična ovlašćenja lokal-**

**nih vlasti su:** ekonomski razvoj, groblja, vatrogasna služba, zaštita životne sredine, domovi penzionera, biblioteke, lokalno planiranje, osnovno obrazovanje, rekreacija, odvoz smeća, putevi, socijalna pomoć, socijalni stanovi, vodovod i kanalizacija („Ne postoji demokratski ili republikanski način odvoženja smeća“). Teune kaže: „Lokalna vlast je razina na kojoj se provodi svakodnevna politika“.<sup>39</sup> Lokalna vlast je evoluirala tokom devedesetih godina. **Najvažniji trend je da su lokalne vlasti smanjile neposredno pružanje usluga, jer se ti poslovi delegiraju privatnim, profitnim i dobrovoljnim organizacijama. Od uloge da pribavljaju, lokalne vlasti sve više organizuju. Sve više organizacija se uključuje u kreiranje lokalne politike (npr. školski odbori). U tom smislu, menja se i uloga građana od birača ka korisnicima određenih usluga. U onoj meri u kojoj su lokalne vlasti sve manje instrument socijalne države, sve više u prvi plan stavljaju ekonomski razvoj, podstiču ulaganje i svoje komparativne prednosti. Cilj je privlačenje investicija i turista i međusobno takmičenje.**

Zakonom o glavnom gradu je utvrđeno da Beograd ima nadležnosti koje imaju i sve druge opštine<sup>40</sup> i gradovi, utvrđene Ustavom i zakonom.<sup>41</sup> Osim što vrši nadležnosti opštine, grad vrši i druge nadlež-

<sup>39</sup> Prema: Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, (2001), *Komparativna vladavina i politika, uvod*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 289.

<sup>40</sup> Član. 20. *Zakona o lokalnoj samoupravi*.

<sup>41</sup> Beograd ima sledeće nadležnosti koje imaju i sve druge opštine i gradovi, utvrđene Ustavom i zakonom, i to su na primer: donosi program razvoja Grada i pojedinih delatnosti, budžet, regionalni prostorni plan, urbanističke planove, po prethodno pribavljenom mišljenju odnosno gradske opštine i program uređivanja građevinskog zemljišta; uređuje obavljanje komunalnih delatnosti; stara se o održavanju i bezbednosti stambenih zgrada; daje u zakup građevinsko zemljište i izdaje građevinske dozvole za izgradnju objekata preko 800 m<sup>2</sup> bruto građevinske površine (BGP), kao i infrastrukturnih objekata; uređuje i obezbeđuje korišćenje poslovnog prostora kojim upravlja; stara se o zaštiti životne sredine, održavanju, zaštiti, korišćenju, i upravljanju lokalnim i nekategorisanim putevima i ulicama, kao i o ulicama u naselju; organizuje javni gradski i taksi prevoz, kao i linijski vodeni saobraćaj na teritoriji Grada; određuje priobalna i rečna područja za izgradnju hidroenergetskih postrojenja i za postavljanje brodova, splavova i drugih objekata; ustanovljava i obnavlja gradske robne rezerve; osniva i finansira rad ustanova i organizacija u oblasti osnovnog obrazovanja, kulture, osnovne zdravstvene zaštite, fizičke kulture, sporta, brige o deci, socijalne zaštite i turizma; vrši poslove u vezi sa zaštitom kulturnih dobara od značaja za Grad, organizuje poslove zaštite prava i interesa Grada i pružanja pravne pomoći građanima; stara se o javnom informisanju od značaja za Grad; i dr. Važno je istaći i novinu koju je doneo Ustav i novo zakonodavstvo. Naime, prvi put posle 1990. godine utvrđeno je pravo jedinica lokalne samouprave, pa i Beograda, na samostalno upravljanje opštinskom, odnosno imovinom grada.

nosti i poslove državne uprave koji su mu povereni (član 24. Zakona o lokalnoj samoupravi). Prema Zakonu o glavnom gradu, Beograd ima i šire nadležnosti od drugih opština i gradova.<sup>42</sup>

**Ustavom i zakonima je predviđena mogućnost da gradovima budu preneti određeni poslovi koji se nalaze u nadležnosti Republike, izmenom pojedinih sektorskih zakona, kao što su zdravstvo, prosveta, inspeksijski poslovi, vodoprivreda, poljoprivreda i sl. Posebnost Beograda ogleda se kako u Ustavu i zakonima, tako i zbog njegove veličine, značaja kao ekonomskog, političkog i kulturnog centra, ali i zbog ekonomske razvijenosti.**

Beogradske opštine se u određenoj meri razlikuju u pogledu poslova koji su im povereni. Pored poslova opština predviđenih članom 77. Statuta grada Beograda,<sup>43</sup> opštine Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mla-

---

<sup>42</sup> Prema članu 8. Zakona o glavnom gradu, Beograd ima i sledeće nadležnosti: 1) uređuje i obezbeđuje zaštitu voda, zaštitu od štetnog dejstva voda i korišćenje voda kao dobra od opšteg interesa kroz posebno javno preduzeće za obavljanje vodoprivredne delatnosti i upravljanje vodoprivrednim objektima koji su u nadležnosti grada Beograda; 2) uređuje i obezbeđuje obavljanje poslova koji se odnose na izgradnju, rekonstrukciju, održavanje i upravljanje ne samo opštinskim i nekategorisanim putevima i ulicama, nego i državnim putevima (osim autoputa) i osniva javno preduzeće za obavljanje delatnosti upravljanja državnim putevima koji su u nadležnosti grada Beograda; 3) obrazuje, obezbeđuje i organizuje rad komunalne policije; 4) stara se o zaštiti od požara i obezbeđuje uslove za sprovođenje zaštite od požara, propisuje protivpožarne mere specifične za područje Beograda, i donosi akcione i sanacione planove zaštite od požara; 5) može da osnuje televizijske i radio-stanice, novine i druga sredstva javnog obaveštavanja. 6) Sve navedene nadležnosti imaju karakter „izvornih“ i one se mogu deliti između Grada i gradskih opština, za razliku od poslova državne uprave, koje država prenosi jedinicama lokalne samouprave – **poverenih**, koji se ne mogu dalje prenositi.

<sup>43</sup> Prema važećem Statutu grada, **17 gradskih opština, pored ostalih, vrše sledeće poslove:** donose odluke o organizaciji i radu organa gradske opštine, budžet, obrazuju mesne zajednice, daju mišljenja na urbanističke planove koji se donose za njeno područje i na Regionalni prostorni plan Grada; daju građevinsko zemljište u zakup radi izgradnje objekata bruto površine do 800 m<sup>2</sup>; odlučuju o postavljanju privremenih objekata na javnim površinama; staraju se o izgradnji, održavanju, upravljanju i korišćenju seoskih, poljskih i drugih nekategorisanih puteva; uređenju i korišćenju poslovnog prostora kojim upravljaju, razvoju ugostiteljstva, zanatstva, turizma i trgovine na području opštine; predlažu mere za održavanje spoljnog izgleda stambenih i poslovnih zgrada, zelenih područja, dečijih igrališta, javne rasvete i saobraćajnih znakova; štite i unapređuju životnu sredinu i područja sa lekovitim prirodnim svojstvima; planiraju i preduzimaju mere u slučaju elementarnih i drugih nepogoda; organizuju pravnu zaštitu sopstvenih prava i interesa i imovine; staraju se o javnom informisanju građana i obezbeđuju pružanje pravne pomoći građanima za ostvarivanje njihovih prava; uređuju organizaciju, postupanje i rad mirovnih veća; izvršavaju propise i opšte akte Grada i gradske opštine itd. (Član 77. prvi stav, Statuta grada Beograda).

denovac, Obrenovac, Sopot i Surčin imaju dodatne nadležnosti.<sup>44</sup> Iz navedenog se vidi da je uvedena izvesna stepenovanost u nadležnostima između pojedinih gradskih opština. Ova razlika u nadležnostima između pojedinih gradskih opština je prema ranijem statutu, koji je bio na snazi do 2008. godine, bila još naglašenija, jer je sedam posebno izdvojenih opština imalo i nadležnosti iz oblasti urbanizma i donošenja urbanističkih planova na svojoj teritoriji, kao i nadležnost uređenja gradskog građevinskog zemljišta, izgradnje infrastrukture i izgradnje i održavanja puteva i ulica na svojoj teritoriji.<sup>45</sup>

**Prihodi grada Beograda**, kao i drugih jedinica lokalne samouprave, za finansiranje poslova koje vrše, mogu biti izvorni (direktni, lokalni), ustupljeni, transferi, primanja po osnovu zaduživanja i drugi prihodi. Grad Beograd svake godine određuje iznos sredstava za budžete gradskih opština, u skladu sa njihovim nadležnostima, odnosno u skladu sa delom nadležnosti koje je grad preneo na opštine.<sup>46</sup> U 2007. godini, ova sredstva su činila oko 15% ukupnog budžeta Grada.

## Pružanje usluga

U pogledu pružanja usluga, u mnogim evropskim zemljama se dugo primenjuje pluralistički pristup koji podrazumeva više subjekata koji učestvuju u pružanju usluga: javna preduzeća, dobrovoljna tela, privatne organizacije koje imaju ugovor o koncesiji, kao i zajedničke usluge lokalne vlasti. Razlog za uvođenje novina i reforme u pružanju usluga jeste poboljšanje efikasnosti i mogućnost da se što bolje odgo-

<sup>44</sup> Pored navedenih poslova, 7 opština sa šire teritorije Grada: Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin, imaju šire nadležnosti, posebno u pogledu: donošenja urbanističkih planova za svoje područje i izdavanja akata o uslovima za uređenje prostora, rešavanja u prvom stepenu o izgradnji i/ili rekonstrukciji zgrada/objekata, davanja u zakup građevinskog zemljišta i preko 800m<sup>2</sup>, izgradnje, održavanja i korišćenja lokalnih puteva i drugih javnih objekata od značaja za opštinu. U prigradskim opštinama postoji i radi 7 samostalnih javnih komunalnih preduzeća, osnovanih od strane tih opština, koje njima upravljaju i finansiraju ih, a koja se staraju o vodosnabdevanju, kanalizaciji, čišćenju ulica, grejanju, zelenim pijacama i grobljima na njihovoj teritoriji (član 77. drugi stav, Statuta grada Beograda).

<sup>45</sup> Iako je u upotrebi, izraz „prigradske opštine“ nigde se zvanično ne pominje.

<sup>46</sup> *Zakon o finansiranju lokalne samouprave*, Sl. glasnik RS, br. 62/2006, čl. 5.

vori na sve veće zahteve potrošača. Sve je više prisutno decentralizovano pružanje usluga, i menadžment, paneli korisnika, i istraživanja javnog mnjenja. Richard Batley razlikuje tri glavna tipa reforme: prvo, proširiti ulogu lokalne uprave i osloboditi je ograničenja, od kojih su najveća deregulacija i ogledi sa „slobodnim komunama“ u Skandinaviji; drugo, poboljšati pružanje javnih usluga pojednostavljenjem složenosti koja proističe iz zajedničkih nadležnosti, postavljanjem standarda usluga, boljom obukom osoblja i decentralizacijom menadžmenta; treće, poslovne metode i konkurenciju uneti u javni sektor putem metoda kakve su prenos budžetskih nadležnosti i odbacivanje zakonskih obaveza.

Za potrebe obavljanja svojih poslova i pružanja usluga, grad Beograd je osnivač većeg broja javnih preduzeća,<sup>47</sup> ustanova i drugih javnih službi i dva privredna društva.<sup>48</sup> Pojedine komunalne poslove grad Beograd je poverio jednom broju preduzeća.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> **Javna komunalna preduzeća** su JKP „Zelenilo Beograd“, JKP „Infostan“, JKP „Beogradski vodovod i kanalizacija“, JKP „Beograd put“, JKP „Pogrebne usluge“, JKP „Beogradske elektrane“, JKP „Gradska čistoća“, JKP „Gradske pijace“, Gradsko saobraćajno preduzeće „Beograd“, JKP za javne garaže i parkirališta „Parking servis“ i Javno preduzeće „Gradsko stambeno“ (osnovano po Zakonu o stambenim odnosima). **Ostala javna preduzeća** su Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda, JP, Urbanistički zavod Beograda, JP, Javno radio – difuzno preduzeće „Studio B“, Javno preduzeće „Sava centar“, Javno preduzeće „Beogradska tvrđava“, Javno preduzeće za uređenje, korišćenje i održavanje „Ada Ciganlija“, Javno preduzeće „Hipodrom Beograd“ i Javno vodoprivredno preduzeće „Beogradvode“. *Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj*, INFO – Urbanistički zavod Beograda, avgust 2008, str. 14. Dostupno na adresi: [http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb\\_INFO\\_Magazin&LN=SRL](http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb_INFO_Magazin&LN=SRL)

<sup>48</sup> Grad je takođe osnovao veći broj **ustanova**: **36** ustanova kulture, **3** ustanove iz oblasti fizičke kulture, **17** ustanova za decu (i to: **16** predškolskih ustanova i Centar dečjih letovališta i oporavišta), **3** ustanove socijalne zaštite, **27** zdravstvenih ustanova (i to: **16** domova zdravlja, **6** zavoda, **4** kliničko-bolnička centra i Apotekarsku ustanovu). Turistička organizacija Beograda je javna služba, a Grad je osnivač i **2** jednočlana privredna društva („BG Hala“ i „Arena Beograd“), kao i Gradskog zavoda za veštačenja i Fonda za finansiranje izgradnje stanova solidarnosti. *Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj*, INFO – Urbanistički zavod Beograda, avgust 2008, str. 14.

<sup>49</sup> **Grad Beograd je pojedine komunalne poslove poverio sledećim preduzećima**: Saobraćajnom preduzeću „Lasta“ – delatnost javnog gradskog i lokalnog prevoza putnika na teritoriji Beograda; „EPS Elektrodistribucija Beograd“, održavanje mreže i objekata za javnu rasvetu; „Dimničar“ dimničarska delatnost i Veterinarska stanica Beograd – delatnost kafilerije, plaćajući ih za specifične usluge koje pružaju Gradu. *Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj*, INFO – Urbanistički zavod Beograda, avgust 2008, str. 26.

## Odnos grada Beograda i Republike

Odnos centralne i lokalne vlasti je višestruko značajno pitanje za svaku državu. Na načelnom nivou, resursi lokalne vlasti obično su: kontrola sprovođenja politike, odgovornost za funkcionisanje javnih službi kao što su zdravstvo, obrazovanje i socijalna delatnost, neke nadležnosti za ubiranje poreza, lokalni izborni mandat. Resursi centra su: kontrola zakona, uključujući (u unitarnim državama) pravo ukidanja ili modifikacije lokalne vlasti, osiguranje većeg dela donacija za lokalnu vlast, određivanje upravnih standarda za javne službe, očekivanje javnosti da bi nacionalna vlast trebalo da rešava probleme, veća legitimnost zbog boljeg odaziva birača na izborima.<sup>50</sup>

Postoji više različitih sektora gde je saradnja Republike i Grada neophodna zbog preklapanja nadležnosti. Jedan od problema koji je naročito dolazio do izražaja tokom devedesetih godina u Beogradu bila je intenzivirana bespravna gradnja. U cilju rešavanja ovog problema, kasnih devedesetih godina je uvedena legalizacija kao instrument socijalne politike i kompromisa, ali nije dala trajne rezultate niti zaustavila ovaj proces. Neprecizirana podela nadležnosti između centralne i gradske vlasti može voditi konfliktima ili zastojećima u pronalaženju adekvatnih rešenja. Zajednička ulaganja države i Grada u, na primer, rešavanje problema javnog gradskog saobraćaja, putne mreže, razvoja turizma, uređenje javnih prostora, priobalja, ili u revitalizaciji braunfeld-lokacija, mogu biti dobra investicija u jednu od evropskih prestonica u usponu i dovesti do uspostavljanja boljeg, partnerskog odnosa Beograda i Srbije, u kome obe strane dobijaju. O tome svedoči nekoliko sledećih primera.<sup>51</sup>

1. Izgradnja glavnih puteva, autoputeva i prateće infrastrukture kao i njihovo održavanje je po pravilu u nadležnosti državnih uprava. S obzirom na to da izgradnja ovakvih objekata utiče na gradski prostor neophodna je tesna saradnja u ovoj oblasti (mostovi, obilaznice, železnički čvor i sl.).

<sup>50</sup> Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, (2001), *Komparativna vladavina i politika, uvod*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 282

<sup>51</sup> O ovome detaljnije u: *Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj*, INFO – Urbanistički zavod Beograda, avgust 2008, str. 20, 21, 28, 29 i 30.

2. Saradnja Grada i Republike potrebna je u oblasti održavanja i kontrole zaštićenih vodoizvorišta u blizini reke Save, a na teritoriji Beograda. Voda, kao jedan od glavnih nacionalnih resursa je u nadležnosti države, a s druge strane, javno-komunalno preduzeće grada Beograda „Beogradski vodovod i kanalizacija“ i njegovi relevantni partneri i gradske službe se staraju o planiranju, izgradnji i održavanju ovog područja, uključujući i vodoizvorišta. Zakonom o glavnom gradu Beograd je dobio nadležnosti u ovoj oblasti (član 8. stav 2. Zakona o glavnom gradu). Preduzeća za upravljanje vodama „Sava“ i „Dunav“, bave se glavnim rekama koje prolaze kroz Srbiju i Beograd i njihovim pripadajućim zemljištem, rečnim obalama, što je jedan od glavnih zemljišnih resursa Beograda. Iz pomenutih razloga Grad nije bio u mogućnosti da uređuje rečne obale i da ostvaruje materijalne i nematerijalne koristi od takvih projekata. Glavni gradovi Evrope su transformisali i urbanizovali svoje obale u saradnji sa javnim i privatnim partnerima i organizacijama. Desna i leva obala Save na teritoriji Beograda ima ukupnu dužinu od 130, a Dunava 140 kilometara. To znači da Beograd ima oko 270 kilometara obale bez 16 rečnih ostrva (što je približno dužini crnogorskog primorja).

3. Aerodrom Beograd je deo nacionalne saobraćajne infrastrukture, a nalazi se na ranije prigradskoj a sada lokaciji u atraktivnoj zoni Grada. Namena zemljišta oko aerodroma određena je usvojenim urbanističkim i razvojnim planovima koji su doneti u skladu sa propisima koji regulišu vazdušni saobraćaj i takva namena je danas u sukobu sa lokalnim potrebama. Preispitivanje dileme o odgovarajućoj i održivoj nameni zemljišta u blizini aerodroma jedino se može rešiti kroz komunikaciju nadležnih gradskih i republičkih institucija, kroz zakonski i stručni pregovarački proces.

4. Javno preduzeće Srbijašume kontroliše većinu vrednih zelenih površina i šuma u Beogradu, pri čemu gradske vlasti nemaju mogućnosti uticaja.

5. Stotine hektara centralnog gradskog zemljišta zauzeto je železničkim šinama, s obzirom na to da je železnička stanica u centru Beograda, a zemljište na kojem se nalazi železnička stanica smatra se jednim od najboljih razvojnih resursa Grada. Nadležno za železnički saobraćaj je državno preduzeće „Železnice Srbije“, pri čemu je Beo-

grad u situaciji da može samo da predlaže rešenja i projekte za koridore i trase železnice kroz Beograd.

6. Beograd mora sam da finansira glavne gradske projekte javnog prevoza kao što su metro i gradska železnica (Beovoz), iako su to projekti ne samo od gradskog, već i od nacionalnog značaja. Odsustvo tesne saradnje i kooperacije je odlagalo rešavanje ovih problema.

7. Zakon o planiranju i izgradnji (Sl. glasnik RS 47/03, 34/06) nije u dovoljnoj meri pratio trendove i promene u evropskom prostoru, koji priznaju glavne gradove kao specifične entitete u poređenju sa drugim gradovima.

8. Katastar zemljišta je krajem osamdesetih prebačen iz lokalne u državnu nadležnost. S obzirom na to da je Beograd najzanimljiviji za ulaganja i razvojne projekte, duga procedura u pribavljanju papira izaziva nesigurnost i nestrpljenje kod investitora. Iz praktičnih razloga potrebno je preispitati vraćanja katastra zemljišta u nadležnost grada.

9. Republika Srbija još uvek ima veliki uticaj na budžet grada Beograda. Ustupljeni prihodi i transferi, većinom ustupljeni kada je Beograd u pitanju, koje kontroliše republička Vlada, čine 59% ukupnih prihoda gradskog budžeta u 2007. godini, pa je uticaj državnih vlasti na glavni grad i njegovo funkcionisanje u skladu sa ovom činjenicom.<sup>52</sup>

10. Značajna snaga grada Beograda u pogledu infrastrukture, koja se ogleda u tome što njime prolaze dva evropska koridora: koridor X (autoput) kroz centar grada i koridor VII – reka Dunav, koji nije iskorišćen na pravi način, ukazuje na neophodnost saradnje republičke i gradske vlasti u cilju poboljšanja pristupačnosti, povezivanja infrastrukturom, ali i kvalitetne održivosti ekonomskog i socijalnog sistema.<sup>53</sup>

Ekonomske, istorijske, kulturne i urbane vrednosti i značaj Beograda čine ga atraktivnim za investitore, ali to zahteva i odgovarajuću regulativu. U Srbiji u celini, ali i u Beogradu, ne postoji dovoljna spre-

---

<sup>52</sup> *Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj*, INFO – Urbanistički zavod Beograda, avgust 2008, str. 21.

<sup>53</sup> *Nacrt strategije razvoja grada Beograda, Ciljevi, koncepcija i strateški prioriteti održivog razvoja*, (2008), Grad Beograd, Palgo centar, str. 24, dostupno na adresi: <http://www.beograd.org.yu/>



mnost za zajedničke projekte sa privatnim sektorom kroz javno-privatna partnerstva. Beograd bi u svom ekonomskom, društvenom i prostornom razvoju morao da ima više samostalnosti, što podrazumeva veću decentralizaciju procesa odlučivanja. U svom urbanom razvoju država treba da pomogne ili da ne sprečava Beograd na putu modernizacije i standardizacije u skladu sa savremenim evropskim trendovima.

## Struktura vlasti

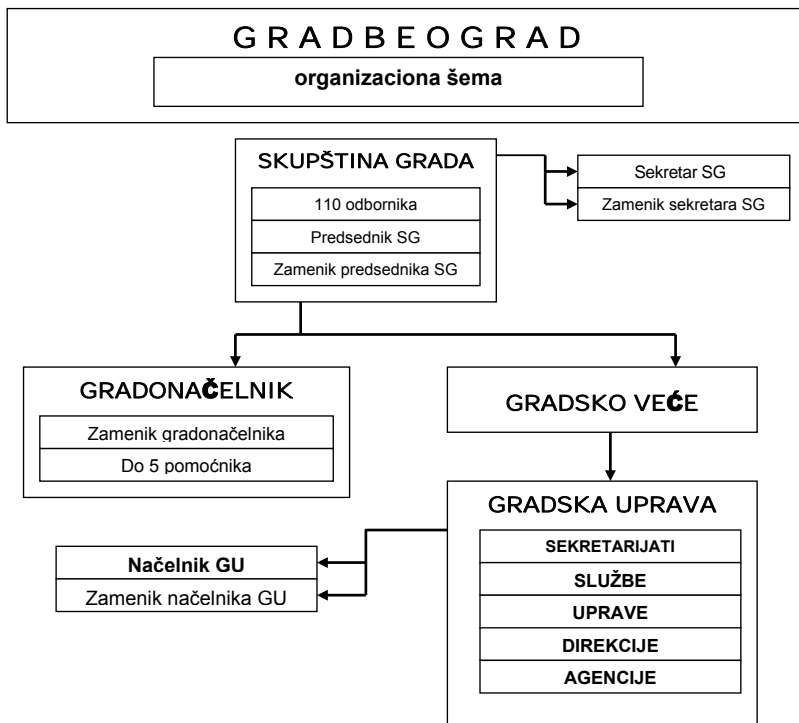
Predstavnička priroda lokalne vlasti ogleda se u skupštini koja se neposredno bira. Lokalne skupštine kreiraju politiku, donose lokalne zakone i uredbe, određuju visinu lokalnih poreza i deluju kao forum za raspravu o lokalnim pitanjima, ali i kao budno oko javnosti u odnosu na administraciju lokalne vlasti. One biraju i izvršnu vlast, osim ako se ona ne bira neposredno. Izborni sistem pomoću kojeg se biraju umnogome utiče na prirodu partijskog sistema i strukturu partija.

Organi grada Beograda su: Skupština grada, gradonačelnik, Gradsko veće i Gradska uprava (slika 3). Predstavnički i legislativni organ je Skupština grada.<sup>54</sup>

Izvršni organi su gradonačelnik i Gradsko veće, a upravne i druge stručne poslove vrši Gradska uprava. Izvršna vlast je odgovorna za sprovođenje politike, kao i za pripremanje politike i budžeta.

---

<sup>54</sup> **Skupština grada** je najviši organ koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti utvrđene zakonom i Statutom grada i ima **110 odbornika**, koji se neposredno biraju na lokalnim izborima, na period od četiri godine. Njene najvažnije nadležnosti su da: donosi Statut grada Beograda i poslovnik Skupštine; budžet i završni račun Grada, program razvoja Grada i pojedinih delatnosti, urbanističke planove i uređuje korišćenje građevinskog zemljišta, način odlaganja komunalnog otpada, i uslove obavljanja i razvoja komunalnih delatnosti, donosi propise i druge opšte akte, osniva organe, službe, javna preduzeća, ustanove i organizacije utvrđene Statutom i vrši nadzor nad njihovim radom; utvrđuje visinu lokalnih javnih prihoda koji Gradu po zakonu pripadaju; donosi akt o javnom zaduživanju Grada; daje mišljenja na regionalne planove i zakone od interesa za grad Beograd, saglasnost na upotrebu imena i simbola Grada; bira i razrešava predsednika Skupštine, gradonačelnika i članove Gradskog veća i postavlja sekretara Skupštine. Skupština grada osniva stalna (savete i komisije) i povremena radna tela, radi razmatranja pojedinih pitanja iz svoje nadležnosti (član 16.). Predsednik Skupštine grada organizuje rad Skupštine i stara se o radu tog organa u javnosti, članovi 12–21. Zakona o glavnom gradu.



Slika 3. Organizaciona šema gradske vlasti Beograda<sup>55</sup>  
(prema Zakonu o glavnom gradu)

## Gradonačelnik

Jedno od veoma važnih pitanja u organizaciji lokalne vlasti jeste uloga gradonačelnika koji se bira na izborima. U nekim državama, uključujući Veliku Britaniju i SAD, gradonačelnik ima ceremonijalni položaj, vrlo često kao nagrada gradskih većnika nekom svom kolegi za dugogodišnju službu. U tom slučaju, stvarna vlast je u rukama gradskog

<sup>55</sup> Šema je preuzeta iz *Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj*, INFO – Urbanistički zavod Beograda, avgust 2008, str. 13.

veća. U sistemu „moćnih gradonačelnika“, gradonačelnik služi kao neposredno izabrani nosilac izvršne vlasti i predstavlja žarište lokalne vlasti.<sup>56</sup> Od postkomunističkih država Slovačka je imala uspeha sa izborom gradonačelnika. Uspeh moćnih američkih gradonačelnika (na primer Rudolf Đulijani u Njujorku) podstakla je Britaniju da razmišlja o uvođenju položaja izabranog gradonačelnika. Nakon dolaska na vlast „novih laburista“ 1997. godine, upravu nad poslovima Londona prenela je na izabranog gradonačelnika. Italija je ovaj sistem uvela 1993. godine. Britanski sociolog Entoni Gidens ukazuje da „gradonačelnici velikih gradova mogu da obezbede oblik liderstva, koji može biti od izuzetnog značaja za unapređenje gradskih aktivnosti i podizanje međunarodnog profila grada“.<sup>57</sup> Jak gradonačelnik može uticati na sliku grada u javnosti jer on personifikuje lokalnu vlast i povećava zanimanje za lokalne izbore.

**Neposredni izbori za gradonačelnika (gradonačelnički izbori)** (engl. *mayor's election*, franc. *elections du maire*, nem. *Bürgermeisterwahl*) karakteristični su za dualistički sistem vlasti u lokalnim zajednicama, pri čemu se i predstavničko telo – skupština i gradonačelnik biraju neposredno i imaju samostalne nadležnosti. U tom slučaju gradonačelnik predstavlja izvršnu vlast nezavisnu od predstavničkog tela, odnosno uspostavlja se „bipolarna demokratska legitimacija“ kao kod predsedničkog sistema. Obično se razdvajaju vremenski mandati predstavničkog tela i gradonačelnika, a samim tim i vremensko razdvajanje izbora za ove dve lokalne institucije. Mandat gradonačelnika, neretko, traje duže od skupštine. Sistem sa neposredno izabranim gradonačelnikom se obično tumači kao lokalni „predsednički sistem vlasti“ ili „miniprezidencijalizam“.<sup>58</sup> Gradonačelnici se najčešće biraju dvokružnim većinskim sistemom, pri čemu, ako nijedan kandidat ne

<sup>56</sup> Pre nego što je 1995. godine izabran na čelo Francuske, Žak Širak je bio gradonačelnik Pariza. U SAD-u u kabinetu Klintona iz 1993. bili su bivši gradonačelnici San Antonija i Denvera. U Francuskoj gradonačelnik ima odgovornosti kao predstavnik države i lokalne zajednice. Zato ih gradska veća ne mogu smeniti, iako ih ona imenuju. U Holandiji gradonačelnike još imenuje središnja vlada, iako veoma obazrivo i u skladu sa lokalnim interesima. Kao i sa američkim upraviteljima, taj položaj se smatra menadžerskim, a ne političkim. Hague Rod, Martin Harrop, Shaun Breslin, (2001), *Komparativna vladavina i politika, uvod*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 286.

<sup>57</sup> Entoni Gidens, (2003), *Sociologija*, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, str. 610.

<sup>58</sup> Mirjana Kasapović, (2003), *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, str. 103.

dobije natpolovičnu većinu glasova u prvom krugu, dva najbolje plasirana kandidata idu u drugi krug glasanja. Ovu praksu imaju Albanija, Austrija i Italija u opštinama sa više od 15.000 stanovnika, Nemačka i Rumunija. Ređe se sa relativnom većinom glasova birača u prvom krugu gradonačelnik bira u u Italiji u opštinama do 15.000 stanovnika, u Slovačkoj i Turskoj.<sup>59</sup>

Neposredan izbor gradonačelnika neminovno je povezan sa posledicama u strukturi lokalne vlasti. Neposredan izbor obično prate i znatno jača ovlašćenja i nadležnosti. Iako su gradonačelnici obično stranačke ličnosti, da bi pobedili, nisu im dovoljni glasovi samo svoje partije. Neposredne izbore za gradonačelnike uvele su Albanija, Italija, Makedonija, Nemačka, Slovačka, u pojedinim pokrajinama i gradovima Austrija, Bugarska i dr.

U gradu Beogradu, u periodu od 2004. do 2008. godine, gradonačelnik je bio neposredno biran od strane građana. Sada ga, prema Zakonu o glavnom gradu, bira Skupština grada, na predlog predsednika Skupštine grada, iz reda odbornika, većinom glasova od ukupnog broja odbornika (član 23. Zakona o glavnom gradu). Najvažnije nadležnosti gradonačelnika su: predstavlja i zastupa Grad; izvršava odluke Skupštine grada; predlaže način rešavanja pitanja o kojima Skupština odlučuje; naredbodavac je za izvršenje budžeta Grada; usmerava i usklađuje rad Gradske uprave i vrši i druge poslove utvrđene Statutom i drugim opštim aktima Grada.

**Gradsko veće** čine gradonačelnik, zamenik gradonačelnika i 13 članova Veća, koji se biraju na predlog gradonačelnika. Gradsko veće predlaže Statut, budžet i druge odluke i akte koje donosi Skupština, vrši nadzor nad radom gradske uprave, stara se o izvršavanju poverenih nadležnosti iz okvira prava i dužnosti Republike, rešava u upravnom postupku i dr. Članovi Gradskog veća ne mogu istovremeno biti i odbornici Skupštine grada.

**Gradska uprava** može se obrazovati kao jedinstveni organ ili kao više gradskih uprava za pojedine oblasti. Upravom rukovodi **načelnik**, koga postavlja Gradsko veće, na osnovu javnog oglasa i to na 5 godina. Gradska uprava priprema nacрте propisa i drugih akata koje donose

---

<sup>59</sup> Mirjana Kasapović, isto, str. 104.

Skupština, gradonačelnik i Gradsko veće. U okviru Gradske uprave, gradonačelnik može da postavi najviše pet pomoćnika za određene oblasti (npr. zdravstvena zaštita, zaštita životne sredine, poljoprivređa, itd.). Gradski arhitekta, u oblasti urbanizma, i gradski menadžer, za poslove ekonomskog razvoja, postavljaju se kao dva od pet pomoćnika i to su funkcije koje i danas postoje u skladu sa Statutom grada Beograda.

## Međunarodna saradnja

Beograd treba da unapredi i ojača međunarodnu saradnju i da pojača umrežavanje sa drugim metropolitenskim područjima u Evropi, posebno sa zajednicom dunavskih gradova i u okviru regionalnog područja Beograd – Novi Sad – Segedin – Temišvar. Značajna je i saradnja sa Solunom i drugim gradovima na Balkanu. Solun je kao najbliža i sa Beogradom saobraćajno najbolje povezana morska luka značajan za razvoj trgovine i robnog prometa. Međunarodna saradnja Beograda je u dosadašnjem periodu obično bila u funkciji aktuelne državne politike ili se odvijala bez osmišljene strategije i napora koji bi Beograd bolje pozicionirali na mapi gradova i prestonica sveta.<sup>60</sup> Nakon perioda za-ostajanja i krize u vreme ratova na

<sup>60</sup> Zoran Alimpić: „Prvi zvaničan sporazum o saradnji Beograda i drugih gradova potpisan je 1957. godine sa gradom Koventrijem (Velika Britanija) kao gradom koji je, kao i Beograd, veoma stradao od nemačkog bombardovanja u Drugom svetskom ratu. Usledili su sporazumi o bratimljenju i saradnji sa Atinom 1966, Rimom 1970, Berlinom 1978. i Pekingom 1980. Posle pauze, tokom koje je došlo do krize i raspada bivše Jugoslavije, 2000. godine potpisan je sporazum o saradnji sa Milanom, a 2002. godine sa Kijevom. Poseban sporazum o programima saradnje sa Moskvom potpisan je 2002, a pismo o namerama za jačanje saradnje između Beograda, Ljubljane i Zagreba potpisano je 2003. godine. Sporazum o saradnji sa gradom Banja Lukom sklopljen je 2005. godine, a iste godine potpisana je i deklaracija o bratimljenju između gradova Beograda i Čikaga. Sporazum o bilateralnoj saradnji u oblasti obrazovanja i kulture potpisan je sa gradom Tampere (Finska) 2006. godine, a iste godine potpisano je i pismo o namerama za uspostavljanje saradnje između gradova Beograda i Skoplja. Povelja o prijateljstvu Beograda i Koventrija potpisana je i 2007. godine, tačno 50 godina nakon potpisivanja prvog sporazuma o bratimljenju. Prema podacima i dokumentima koji se nalaze u arhivama gradske uprave, Beograd je član dva međunarodna udruženja gradova – Unije glavnih gradova Srednje i jugoistočne Evrope i BALCINET-a (Mreža balkanskih gradova)“. Alimpić Zoran, (2009), *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*, Master rad, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerzitet Singidunum, Beograd, str. 90.

prostorima bivše Jugoslavije, sankcija UN i krize, Beograd je ostvario ogroman napredak u sprovođenju reformi, naročito nakon 2000. godine. O tome govori i podatak da je grad Beograd 2006. godine proglašen gradom budućnosti južne Evrope za 2006. i 2007. godinu. Ovu nagradu dodeljuje ugledni časopis Fajnenšel tajms (*Financial Times*). Ovo priznanje je opravdano uspešnom organizacijom Univerzijade 2009. godine, kao najvećeg sportskog takmičenja na svetu u toj godini.

## **Zaključak**

U ovom radu smo nastojali da dijagnostifikujemo slabosti a zatim i da iznesemo određene predloge u cilju unapređivanja funkcionisanja gradskih institucija, imajući u vidu njihovu složenost i nijanse u delovanju u odnosu prema centralnoj (republičkoj) vlasti, kao i u odnosu sa gradskim opštinama. U traganju za optimalnom distribucijom vlasti između centralnih i lokalnih nivoa odlučivanja potrebna je mera. Lokalne vlasti imaju dve „urođene prednosti“ nad nacionalnim državama u upravljanju globalnim pitanjima: one imaju veći legitimitet kod onih koje zastupaju, i imaju više fleksibilnosti i manevarskog prostora nego nacionalne strukture. U gradovima se ukršta veliki broj organizacija, institucija i grupa. Domaće i međunarodne kompanije, potencijalni investitori, državna tela, udruženja građana, profesionalne grupe, sindikati i drugi, dolaze u kontakt i obrazuju veze u urbanim sredinama. Ove veze mogu voditi zajedničkom delanju u kojima gradovi delaju kao društveni delatnici u sferi politike, privrede, kulture i medija. Poslednjih godina sve više je primera gradova koji deluju kao privredni delatnici. Globalizacija i širenje informacione tehnologije pojačavaju i ubrzavaju proces urbanizacije, privlačeći sve veći broj ljudi u velike gradove i upravo tu koncentrišući privrednu aktivnost. Kako primećuje Entoni Gidens: „U slučaju zemalja u razvoju, ljudi se sele u gradove bilo zato što dolazi do raspada tradicionalnih sistema proizvodnje, bilo zato što urbana područja pružaju izuzetne

mogućnosti za zaposlenje“.<sup>61</sup> U gradovima je više nego ranije smeštena ogromna koncentracija moći i bogatstva, ali i velikih neravnopravnosti i siromaštva. Sa privrednom integracijom, gradovi širom sveta izlaze na međunarodna tržišta, da bi se promovisali kao povoljne lokacije za ulaganje i razvoj, kao i da bi ostvarili privredne veze preko granica svojih država. Promena gradova ne može se više posmatrati samo kao politički poduhvat. Osim unapređivanja funkcionisanja političkih institucija, potrebna je promena kulture, navika, veština, ubeđenja i vrednosti kod izabраниh predstavnika, kako bi se ponašali odgovorno u interesu građana.

### Literatura:

- Alimpić, Zoran, (2009), *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*, Master rad, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerziteta Singidunum, Beograd.
- Batley, R. I Stoker, G. (ur) (1991), *Local Government in Europe: Trends and Developments*, London: Macmillan.
- Gidens, Entoni, (2003) *Sociologija*, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd.
- Grant, Alan, *Politika ispod razine nacije*, u Barrie Axford, Gary K. Browning, Richard Huggins, Ben Rosamond i John Turner, (2002), *Uvod u politologiju*, Politička kultura, Zagreb.
- Kasapović, Mirjana, (2003), *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb.
- Norton, Alan, (1994), *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot: Edvard Elgar.
- Hague Rod, Martin Harrop, Shaun Breslin, (2001), *Komparativna vladavina i politika, uvod*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
- Stanovčić, Vojislav, (1999), *Lokalna i regionalna samouprava u demokratskoj teoriji*, Zbornik Matice srpske za društvene nauke, broj 106–107.
- Vasović, Vučina, *Lokalna zajednica i demokratija*, u *Lokalna demokratija, stanje i perspektive*, (2002), Ur. Mijat Damjanović, Beograd.

<sup>61</sup> Entoni Gidens, (2003), *Sociologija*, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, str. 601.

Vujačić, Ilija, (2008), *Država, demokratija i supsidijarnost*, u: *Savremena država*, priredili Vukašin Pavlović i Zoran Stojiljković, Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka, Beograd.

*Evropa od A do Š*, (2003), Fondacija Konrad Adenauer, Beograd.

*Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, Savet Evrope, Strazbur, 15. oktobra, 1985.

<http://www.skgo.org/code/navigate.php?Id=455> (Avgust, 2009).

*Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, Savet Evrope, 1985, „Službeni glasnik RS – međunarodni ugovori“, br. 70/2007.

*Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj*, INFO – Urbanistički zavod Beograda, avgust 2008.

[http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb\\_INFO\\_Magazin&LN=SRL](http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb_INFO_Magazin&LN=SRL)

*Nacrt strategije razvoja grada Beograda, Ciljevi, koncepcija i strateški prioriteti održivog razvoja*, (2008), Grad Beograd, Palgo centar, <http://www.beograd.org.yu/>

*Ustav Republike Srbije*, Sl. glasnik RS, br. 83/06.

*Zakon o glavnom gradu*, Sl. glasnik RS, br. 129/2007.

*Zakon o državnoj upravi*, Službeni glasnik RS, br.79/2005.

*Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik RS, br.129/2007.

*Zakon o prostornom planu Republike Srbije*, Sl. glasnik RS, br. 13/1996.

*Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije*, Sl. glasnik RS, br. 53/1995, 3/1996, 54/1996 i 32/1997.

*Zakon o teritorijalnoj organizaciji*, Sl. glasnik RS, br. 129/2007.

*Zakon o finansiranju lokalne samouprave*, Sl. glasnik RS, br. 62/2006.

*Zakon o planiranju i izgradnji*, Sl. glasnik RS, 47/03, 34/06.

*Zakon o regionalnom razvoju*, Sl. glasnik RS, br. 51/09.

*Zakon o komunalnoj policiji*, Sl. glasnik RS, br. 51/09.

*Statut grada Beograda*, Sl. list grada Beograda, br. 38/2008. 17. oktobra 2008., <http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=1325874>

*Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007–2012*. Republički zavod za razvoj, Beograd, 2007.

*Regionalni prostorni plan administrativnog područja grada Beograda*, JUP Urbanistički zavod grada Beograda 2004, str. 49, Sl. list grada Beograda, br. 10/04.

*Uredba o upravnim okruzima*, Službeni glasnik RS, br.15/2006.





## PRINCIP SUPSIDIJARNOSTI I STATUS BEOGRADA

**Sažetak:** *Autor analizira sadržaj i različite aspekte pojma supsidijarnosti, njegovo višedimenzionalno značenje i različite upotrebe, a u cilju da pokaže da to nije samo, niti prvenstveno, princip međunarodnog prava i međunarodnih integracija, već da ima mnogo šire značenje koje se kreće od filozofsko-političkog, do unutrašnje-(u)pravnog i unutrašnje-političkog. U tekstu se posebno analizira odnos između supsidijarnosti, decentralizacije i demokratije, a u zaključku nabrajaju prednosti ovog organizacionog principa kao suštinskog dela demokratije i moderne vlasti i upravljanja, posebno kada je u pitanju lokalna vlast. U tom okviru se govori i o statusu grada Beograda.*

**Ključne riječi:** *supsidijarnost, decentralizacija, asocijativizam, lokalizam, zajednica, globalizacija, upravljanje, država, lokalna zajednica, lokalna vlast*

Sa procesima transformacije Evropskih Zajednica u Evropsku Uniju, ranije uskostručni i nedovoljno poznat pojam supsidijarnosti – koji se prvobitno koristio u katoličkom socijalnom učenju, a potom u teoriji federalizma – uveden je u široku upotrebu, postajući nezaobilaznim u raspravama o evropskim integracionim procesima. Već Načrt ugovora Evropskog Parlamenta za osnivanje Unije od 14. 2. 1984. godine eksplicitno se pozivao na supsidijarnost kao temeljno načelo na kome će se zasnivati budući odnosi članica, što je u Matrihtu i kasnije u Amsterdamu dodatno podvučeno sa reformisanjem institucija više u skladu sa principom supsidijarnosti i demokratije.

Ali se zaboravlja da je njegova primjena kao principa i standarda mnogo šira i da je njegova osnovna i prvobitna upotreba bila u vezi sa odnosom lokalnih i širih regionalnih, odnosno nacionalnih zajednica. Ovaj

političko-filozofski pojam počeo je sve više da se koristi kao rukovodni princip u razmatranjima problema decentralizacije i devolucije vlasti uopšte. A promene u vertikalnoj organizaciji vlasti i upravljanja predstavljaju jedan od važnih tranzicionih modernizacijskih procesa, posebno promene u pravcu decentralizacije i regionalizacije.

Princip na kome se ova modernizacija može izvršiti, i na koji se oslanja, jeste princip supsidijarnosti. Mada shvatanja o tome šta supsidijarnost kao standard i princip podrazumeva i šta se njime postiže variraju, ideja supsidijarnosti se uopšte identifikuje sa različitim vrednostima demokratije, samoodređenja, fleksibilnosti i raznolikosti, koje se obično pripisuju „lokalizmu“. Iako ove vrednosti mogu predstavljati rizike, čak i neke negativne usputne efekte, one su definitivno pozitivne, kako sa ekonomskog i političkog tako i sa kulturnog stanovišta. A sve se susreću u ideji slobode pojedinca i grupa.

Ovaj tekst predstavlja pokušaj da se osvetli ovaj u skorije vreme često korišćen, ali nedovoljno razjašnjen pojam i da se sugeriše da modernizacija po svojoj društveno-filozofskoj osnovi, ako pretenduje na uspešnost, mora da nosi u sebi ovaj princip. Otud je potrebno da se ukaže na značaj i mesto principa supsidijarnosti, kako kao principa organizacije društva (asocijativistička izgradnja zajednice), tako i kao principa organizacije države (teritorijalna organizacija vlasti) u procesima demokratizacije i liberalizacije.

Više je područja primene principa supsidijarnosti: između nadnacionalne zajednice i članice; između federacije i federalnih jedinica u federalnoj državi; između države i njenih nižih jedinica u decentralizovanoj unitarnoj državi; između društvenih zajednica (poput porodice, udruženja, zadruga, verske zajednice i drugih) i države; i konačno, između pojedinca i bilo koje zajednice. Otud se smisao principa supsidijarnosti i njegov značaj i značenje kao političko-filozofskog pojma i regulativnog principa nalazi u tome što je jednako važan i za (u)pravni i politički poredak i kao političko-filozofski standard uređenja odnosa u savremenoj državi. U tom smislu, supsidijarnost je standard za procenu raspodele nadležnosti po principu da se višem nivou vlasti ili široj zajednici prepušta samo ono što on može bolje i efikasnije da ostvari, odnosno da sva pitanja koja mogu da se reše na nižim nivoima ne treba da se prenose na više nivoe vlasti i upravljanja. To je sasvim u skladu sa

njegovom osnovnom upotrebom podržavanja upravne raščlanjenosti, regionalizacije i decentralizacije.<sup>1</sup>

Središnja ideja supsidijarnosti je da „država ne treba da se bavi onim što mogu da urade pojedinac i manje jedinice.“ (Kühnhardt, 1992: 83). U svakodnevnom govoru načelo supsidijarnosti najčešće se izražava kroz frazu „najbliže građanima“, što ukazuje da se radi o temeljnom načelu slobode i demokratije, koje navodi na uspostavljanje jednog političkog standarda, po kome odluke treba da se donose tamo gdje će njihovi efekti najneposrednije i da se osele. Supsidijarnost podvlači pravo malih „životnih krugova“ i tako zasniva jednu načelnu skepsu prema etatističkim zahvatima, autokratskim oblicima vladanja i centralističkoj koncentraciji moći. (Kosłowski, 1997: 39–48) U tom smislu, načelo supsidijarnosti je političko-filozofski princip i normativni orijentir, koji priziva disperziju i dekoncentraciju vlasti i spuštanje nivoa odlučivanja na najniže upravno i politički kompetentne jedinice. Stoga je to načelo na kome počiva regionalizacija i lokalna uprava i samouprava. Ali ono zahteva i nešto više od puke devolucije i decentralizacije, vertikalnu ravnotežu i uzajamnu kontrolu vlasti i odlučivanja.

Štaviše, normativni potencijal supsidijarnosti se ponekad shvata još šire, jer se uzima da pored ove upravno-političke dimenzije – ili čak i pre nje – supsidijarnost ima i svoju društveno-političku stranu. Naime, supsidijarnost jednim delom zahvata i horizontalnu ravan odnosa društva i države u smislu načela „onoliko društva koliko je moguće, toliko države koliko je neophodno“, što ga čini strukturno bliskim civilno-društvenoj paradigmi i liberalnom idealu minimalne države. Tako je liberalna tradicija u 19. veku, u svom antietatističkom naglašavanju individualne slobode, preduzetništva i relativne autonomije društva u odnosu na državu, zagovarala široku disperziju vlasti, regionalizaciju i decentralizaciju blisko pojmu supsidijarnosti.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Sam izraz „supsidijarnost“ je relativno nov, iako je reč latinskog porekla (*supsidium*). Etimološki koreni u rimskom vojnom vokabularu u kome je označavala „rezervu“ koja se uvodila iz druge borbene linije. Izraz je u novije doba iskovao nemački katolički socijalni filozof Gustav Gundlach (Gundlach) u prvoj polovini 20. veka, a pojam je prvi put bliže odredio nemački teolog Vilhelm Emanuel fon Ketteler (Wilhelm Emmanuel von Ketteler) krajem 19. veka (Oswald von Nell-Breuning, 1962, Reihe 826)

<sup>2</sup> Tako je Tokvil (Alexis de Tocqueville) jedan od uzroka opstanka demokratske republike u Americi našao u „opštinskim ustanovama, koje, ograničavajući despotizam većine, ulivaju istovremeno narodu ljubav prema slobodi i umeće da se bude slobodan.“ (Tokvil, 1990 : 248).

U tom smislu princip supsidijarnosti stoji u osnovi asocijativističke koncepcije društva, koja podrazumeva da se poreklo društva i vlasti nalazi u horizontalnom povezivanju užih i manjih, u šire i veće funkcionalne i teritorijalne zajednice.

## Višedimenzionalnost principa supsidijarnosti

Princip supsidijarnosti (lat. *subsidiium* – pomoć) jeste načelo po kome veća zajednica (na primjer, država) treba preuzimati samo one zadatke koje pojedinac ili manja zajednica (porodica, opština, udruženje) nije u mogućnosti da obavi. Država, po ovom principu, treba samo da zahvati na način dopune ili pomoći (supsidijerno). Obratno, pojedinac i manje zajednice su ovlašćene da se od neovlašćenih zahtjeva države u njihova prava odbrane. Možda još opštije i tačnije, pod principom supsidijarnosti se podrazumeva načelo prvenstva najkardrijih nivoa odgovornosti i djelovanja. Po tom načelu, regioni, okruzi, pokrajine i država kao šire zajednice trebalo bi da ovlašćenja nižih i užih zajednica preuzimaju na sebe samo u onoj mjeri koja je potrebna za ispunjenje onih potreba i zadataka za koje ove niže i uže zajednice nisu dovoljne i nisu u mogućnosti da ih ostvare. U početku, posebno u katoličkom socijalnom učenju, a i u ovoj konkretnoj primjeni na socijalnu politiku, princip supsidijarnosti se vezuje za načelo solidarnosti. U savremenoj upotrebi, međutim, ne radi se ni o kakvoj solidarnosti kao nekom moralnom načelu, već o prostoj potrebi demokratije i efikasnosti.

Načelo supsidijarnosti stavlja naglasak na participaciju i saglasnost, mogućnost i sposobnost pojedinaca, grupa, organizacija i ustanova da budu potpuno uključeni u politički, ekonomski, društveni i kulturni život zajednica. Kako se to može ostvariti? Odgovor je u decentralizaciji odlučivanja i upravljanja na principu supsidijarnosti. Pa ipak, znatna je višeznačnost vezana za ovaj pojam. To je učinilo da je postepeno ovaj političko-filozofski pojam, koji je počeo sve više da se koristi kao ru-

---

Isto tako je Mil naglasio značaj decentralizacije i lokalnog upravljanja u sasvim supsidijernom smislu: „Autoritet koji najbolje poznaje načela trebao bi vladati tim načelima, dok onaj koji je najspособniji u detaljima trebao (bi) njima i upravljati.“ (Mill, 1989: 158)

kovodni princip u razmatranjima problema decentralizacije i devolucije vlasti uopšte, bio znatno instrumentalizovan i ideologizovan. Tako su socijaldemokratsko zadružno-asocijativističko shvatanje supsidijarnosti, s jedne strane, i liberalna upotreba ovog pojma radi isticanja lične odgovornosti i samopomoći, s druge, pokazali da je princip supsidijarnosti moguće braniti na različitim ideološkim osnovama.

Ta činjenica, međutim, ne dovodi u pitanje sam princip, jer kada se zanemare ideološka svojanja, temeljno značenje principa supsidijarnosti i dalje ostaje: svodenje odlučivanja i odgovornosti na niže nivoe društvenosti i vlasti, bilo da se kao temeljna osnova društva i legitimacije vlasti vidi porodica, opština i profesionalna udruženja ili pak pojedinac i njegove tržišno zasnovane grupne preduzetničke akcije. U tom smislu je princip supsidijarnosti i demokratski i liberalan.

Pojam supsidijarnosti ima kompleksno značenje. Od svih značenja koja su se istorijski, strukturno i logički lepila oko ovog pojma dva su najtemelnija, jednako prihvatljiva i važna, ali ipak različita, komplementarna značenja. Naime, princip supsidijarnosti se u raspravi pojavljuje u dve verzije. U prvoj, kada podrazumeva supstituciju ili dopunu, u smislu da može da posluži kao zamena ili čak „zakrpa“ u slučaju nužde, kada „član“ ili uža ili manja jedinica zajednice iz bilo kog razloga (sa ili bez sopstvene krivice) izneveri, nije u stanju, odbije ili otkaže da izvrši neki zadatak, odnosno kada se na njeno izvršenje ne može osloniti. Tako se legitimije intervencija višeg ili kompetentnijeg nivoa, ali samo u meri u kojoj se niži nivo pokazao nesposobnim ili nespremnim da ostvari svoje ciljeve. U drugoj verziji, koja uključuje ideju pomoći, supsidijarnost podrazumeva pomoć šire zajednice, onda kada snage „člana“ nisu dovoljne za samostalno izvršenje zadatka. U srazmeri u kojoj uža lokalna zajednica može da sama sebi nešto obezbedi, ona ima obavezu i neotuđivo pravo na to, a tek tamo gde zadaci nadilaze njenu sposobnost izvršenja, onda viša zajednica stupa na pozornicu i delimično ili u celini zadatak preuzima na sebe.

Može se govoriti o negativnoj verziji supsidijarnosti, koja se češće priziva u vezi sa supsidijernošću, a podrazumeva sprečavanje intervencije višeg entiteta ukoliko niži može da obavi sam ono što je potrebno da bi zadovoljio svoje potrebe. Pozitivna verzija, pak, nameće višem entitetu da interveniše supsidijerno, da pomogne nižem da obavi ono

što ovaj treba, ali opet, ne može izvesti sopstvenim snagama i resursima. Pozitivan i negativan aspekt supsidijarnosti nisu prosto suprotstavljeni, oni predstavljaju „dve strane medalje“. Ali oba ova aspekta postavljaju problem iscrpnijeg tumačenja: koliko daleko dopire zahtev nižih zajednica za pomoć širih i šta sve obuhvata (pozitivno); odnosno, koliko daleko zaštitna funkcija principa suzbija pravo šire zajednice u korist pojedinca i uže zajednice (negativno)? To su već pitanja na koja sam princip u svojoj rukovodnoj normativnoj ulozi ne odgovara.

Načelo supsidijarnosti može takođe imati i vertikalnu i horizontalnu dimenziju. Vertikalna reguliše raspodelu nadležnosti između različitih institucionalnih nivoa, na primer države i regiona, odnosno lokalne zajednice. Horizontalna nam, pak, pomaže da odlučimo da li neku funkciju treba da obavi javna ustanova ili neka privatna agencija, pri čemu se princip supsidijarnosti pokazuje kao dosledno liberalan princip. Ovo je naročito naglašeno u napadu na državu blagostanja i gubitak njenih kapaciteta upravljanja i traži se smanjivanje državnog delovanja i opšte povlačenje javnog sektora iz društvenih i privrednih aktivnosti. Tako se u horizontalnom smislu princip supsidijarnosti pojavljuje kao liberalni princip redukovanja državnog intervencionizma. Pojedinci, grupe i udruženja, a ne javne ustanove, treba da budu žila kucavica društva. U tom smislu supsidijarnost je princip koji zadovoljava potrebe zajednice predstavljajući normativni standard za alokaciju odgovornosti za isporučivanje javnih dobara onim najmanjim funkcionalnim jedinicama koje ta dobra mogu da obezbede.

Princip supsidijarnosti ne može utvrditi konkretno šta nižoj zajednici pripada, ali je vredno rukovodno pravilo. Ono ukazuje na pravac u kome treba tražiti rešenja i tako bar isključiti velike promašaje: najbliža ili najuža zajednica (recimo opština), čije su snage dovoljne da bez odricanja i žrtve koja bi podrazumevala neefikasnost, obezbedi neko dobro, ima pravo da ga ostvari ili predloži način njegovog ostvarenja, ako ne može ili neće, onda prepušta široj zajednici da ona to učini. Ono što neka lokalna zajednica ili region ili pokrajina može da učini, to ne treba da čini šira i viša zajednica ili država. Ono što država obavlja u zajedničkom interesu samo su one stvari koje pojedinci, porodice, lokalna udruženja, kompanije i lokalne i regionalne vlasti ne mogu obaviti sami. Otud je supsidijarnost zdravorazumsko načelo koje znači da

odluke treba da se donose na nivou najbližem običnom građaninu i da odlučivanje od strane viših nivoa treba da bude ograničeno.

Ali, s obzirom na ovo, mora se izbeći prenošenje defekata sa nacionalnog na regionalni i lokalni nivo. Politička decentralizacija i autonomija ne garantuju savršenu demokratiju. Ponekad, naročito u društvima bez veće demokratske tradicije i bez odgovarajuće kontrole vlasti, nalazimo opasnije lokalne tiranije na lokalnom nivou, nego što bi ih eventualno imali na nacionalnom. Ova vrsta decentralizacije neodgovornosti, odnosno decentralizacije bez demokratije, karakterisala je jugoslovenski samoupravni sistem. Zato se u mnogim slučajevima mora naći kompromis između lokalnih potreba i nacionalne nužde. Pozivanjem na supsidijarnost ne može se negirati državna suverenost. Otud je supsidijerno pravilo upravljeno protiv etatizma, centralizma i totalitarizma, ali nije pledoaje za bezuslovnu prednost manjih zajednica. Supsidijarnost ne zahteva očuvanje manjih jedinica koje nisu upravno sposobne za život i upravljanje. Princip supsidijarnosti je merodavan za društveni poredak koji je slobodan, preko koga individualni i grupni identiteti, istorijske tradicije, geografske i socijalne veze deluju kroz različita ispoljavanja. A u modernom društvu sa njegovim visokorazvijenim infrastrukturama, pitanje položaja različitih zajednica i institucija je posebno zaoštreno i načelo supsidijarnosti, kroz proces alociranja podeljene vlasti i odgovornosti u jednom složenom stepenovanom političkom sistemu, tu ima posebnu ulogu.

Kao normativno načelo, supsidijarnost ograničava meru u kojoj viša zajednica ili država, a ne niža zajednica, ima vlast. Sam po sebi princip ne kaže ništa o lokusu vlasti unutar nacionalne države, već podrazumeva što niži, ali upravno i politički kompetentan, nivo odlučivanja. U tom smislu supsidijarnost je princip koji se primenjuje u odnosima između recimo opštine i grada, grada i regiona, regiona i pokrajine i pokrajine i države. Kada se država zasniva na supsidijarnosti od nje se očekuje da nižim nivoima poverava one funkcije koje su one bolje u stanju da sprovedu. (Pasquali, 1993: 141)

Pored ukazivanja na standard ili način određivanja alokacije nadležnosti, supsidijarnost operira na dva institucionalna nivoa: kao kriterijum za formulaciju politike i za njenu implementaciju. Sledstveno tome, sistem u kome su nižim nivoima delegirane nadležnosti za imple-



mentaciju politike, a nedostaju im kompetencije za njeno formulisanje – kakav je slučaj u sistemu delegiranih ovlašćenja (koja u svakom trenutku mogu biti opozvana) ili sistemu devolucije vlasti (kao specijalnog dodeljivanja vlasti podređenoj jedinici, koje može biti opozvano u redovnom postupku) – ne može se smatrati da počiva na principu supsidijarnosti.

## **Supsidijarnost, decentralizacija i demokratija**

Danas je sve veća svest u svetu o prihvatanju načela supsidijarnosti kao načela regionalizacije i lokalne autonomije. Međutim, polazeći od uverenja da se umesto na državi, kao polaznoj, jedinjoj i centralnoj tački i na državnom monopolu organizovanih društvenih aranžmana, društvo zasniva na obuhvatnom procesu sociopolitičkog, ekonomskog i kulturnog povezivanja i koordinacije društvenih delovanja na različitim užim i širim, nižim i višim nivoima funkcionalno i teritorijalno organizovane koordinacije u jednom složenom i komplikovanom sistemu socijalne komunikacije, savremena društvena i politička teorija je princip supsidijarnosti uzela kao podrazumevajuće načelo i društvene i političke organizacije. Iz tog razloga, princip supsidijarnosti je strukturno blizak asocijativističkom shvatanju društva, po kome, istorijski i logički posmatrano, savremeno društvo predstavlja asocijativistički proces izgradnje jedne pluralne sociopolitičke strukture i potrebu nalaženja institucionalnih mehanizama za garantovanje i očuvanje inicijalnog samoorganizovanja i udruživanja. Asocijativizam nudi alternativu uvreženom shvatanju o državi kao instrumentu sile koji se nameće zajednicama unutar nje apsorbujući ih i unifikujući, dok supsidijarnost nudi alternativu uvreženom shvatanju o nužnosti postojanja suverenog centra donošenja političkih odluka i kumulirane vlasti.

Poseban je naglasak na značaju principa supsidijarnosti za deliberativnu demokratiju. O odnosu principa supsidijarnosti i demokratije u kontekstu deliberacije Andreas Felesdal (Føllesdal) kaže „Princip supsidijarnosti izgleda da reflektuje iste normativne ideale kao i demokratija: politike moraju da kontrolišu oni kojih se tiču, da osiguraju da

institucije i zakoni odgovaraju interesima pojedinaca, pod uslovom da se svi broje za jednake. Princip supsidijarnosti može pojačati slaganje, ukazujući na pitanja koja treba da se reše, jer supsidijarnost iziskuje argumentaciju pri razmišljanju o zajedničkom delovanju. Otud supsidijarnost stimuliše deliberaciju.“ (Føllesdal, 2000: 95). Mesto supsidijarnosti se tako nalazi kod teoretičara deliberativne demokratije u samim njenim temeljima, jer se zahvaljujući njemu mogu „formirati preferencije u decentralizovanim procesima odlučivanja ... unutar konstitucionalnih političkih struktura“. (Bohman, 1999: 25)

Føllesdal, jedan od najagilnijih istraživača ovog problema je zaključio da postoji pet alternativnih teorija supsidijarnosti, koje se oslanjaju na Altuzija, američke konfederaliste, fiskalni federalizam, katolički personalizam i liberalni kontraaktualizam. Svaka od njih ima drugačije implikacije na institucionalne aranžmane i ulogu političke deliberacije, ali i sugerišu nekoliko razloga za podržavanje tvrdnje da su „supsidijarnost i deliberativna demokratija kompatibilni i da jedno drugo podržavaju.“ (Føllesdal, 1998: 243)

Ovi argumenti se mogu svesti na sledeće: u užim jedinicama se lakše osiguravaju zajednički interesi, jer zajednički uslovi vode sličnim interesima i političkim izborima, što olakšava procenu i izbor među članovima jedinice; ovakva redukcija čini lakšim formiranje preferencija; tako unapređena supsidijernošću deliberacija pomaže izgradnji zajednice; zabranom intervencije u lokalne stvari supsidijarnost pomaže zaštititi od potčinjavanja i dominacije; supsidijarnost obezbeđuje deliberaciju van direktne političke kontrole, dakle, u javnoj sferi, a ne u državnim institucijama, što izražava neteritorijalnu primenu principa supsidijarnosti.

Transformisanje jedne zajednice koju je karakterisala kontrolisana ekonomija i autoritarni politički poredak u tržišnu ekonomiju i liberalno-demokratski poredak podrazumeva uporedost demokratizacije, decentralizacije i deregulacije, s obzirom na to da demokratija i autonomija idu zajedno i uzajamno se podržavaju i podupiru, predstavljajući dva isprepletana i neraskidiva procesa. Ciljevi demokratizacije nisu ostvarljivi u potpunosti, a da se istovremeno ne izvrši i decentralizacija i deregulacija. Zbog toga se princip supsidijarnosti ne može posmatrati odvojeno i nezavisno od drugih principa važnih za liberalnu i demokratsku organizaciju društva i države.

Četiri su uzajamno povezana principa koja modernizacija treba da zadovolji. Prvi je princip demokratije koji podrazumeva široku participaciju građana na nižim nivoima teritorijalne organizacije kao malih „škola demokratije“ koje od građana čine odgovorne i politički kompetentne učesnike u odlučivanju. Drugi je princip supsidijarnosti koji podrazumeva da ono što hoće i može da samostalno obavlja niža i uža jedinica ne treba na sebe da preuzima viša i šira jedinica vlasti. Time se postiže veća efikasnost izvršenja odluka, jer se donose tamo gde će njihovi efekti najneposrednije da se osete. Princip ekonomske racionalnosti podrazumeva preuzimanje preduzetničke odgovornosti za sopstvenu sudbinu od strane svih nivoa vlasti i svih teritorijalnih zajednica. Onaj koga se najneposrednije tiču i ko snosi posledice odluka (jednako koristi i štete) taj treba i da donosi i sprovodi odluke. Konačno, princip liberalizma podrazumeva ograničenu državu, odnosno najmanji mogući stepen državne regulacije, bez obzira na nivo na kome se ta regulacija obavlja, to jest, da li se radi o centralnoj vlasti ili vlasti u autonomnim teritorijalnim zajednicama. On podrazumeva i liberalnu supsidijarnost, da ono što hoće i mogu da obavljaju privatne agencije, ne treba na sebe da preuzimaju javne ustanove.

### **Princip supsidijarnosti i status Beograda**

Naše razmatranje principa supsidijarnosti sugerise sledeće zaključke u korist supsidijarnosti kao suštinskog dela demokratije i moderne vlasti i upravljanja:

U uslovima decentralizovanog odlučivanja i upravljanja lokalna gradska vlast omogućava pojedincima da vrše istu onu vrstu izbora koja je ranije bila rezervisana samo za „centralnu vlast“: o udelu privatnog i javnog sektora, o prenošenju tradicionalno javno kontrolisanih poslova na privatne agencije, o odnosu poreza i usluga itd. Ili kako je to efektno izrazio Gordon Tulok (Tullock): „Najefikasnije upravljanje će obezbediti ona uprava koja predstavlja kombinaciju različitih nivoa, a ne ona koja je centralizovana.“ (Tullock, 1992: 57)

Principom supsidijarnosti podrazumevana poliarhična struktura vlasti i upravljanja obezbeđuje veći stepen demokratske kontrole vlasti, čuvajući

prava države, grada i opština. Sam pluralizam nivoa odlučivanja i upravljanja deluje kao sistem teže i protivteže upravo u onom smislu u kome ga je Medison (Madison) video kao suštinu podele vlasti na nacionalnom nivou. A modernizovana, konkurentna i uspešna gradska zajednica upravo uvećava prilike za ovu vrstu pluralizma i ovu vrstu kontrole vlasti i upravljanja.

Postoji neposredna veza demokratije i delimične autonomije za male zajednice, bilo da su zasnovane na teritorijalnom ili funkcionalnom principu. Pri tome je lokalna autonomija ključni, a ne opcioni element demokratike politike koja zahteva supsidijarnost. Stvar je nešto drugačija sa regionalnom autonomijom, gde se često mogu umešati i politički obziri iz razloga političke probitačnosti i partijskih politika. Tako se često ide u susret zahtevima za autonomijom kao predupređivanje zahteva za otepljenjem. Ovo postaje jasno kada se demokratija posmatra kao uključivanje svih u vršenje izbora o zajedničkom dobru.

Lokalna autonomija kao element demokratije omogućava mnogo većem broju pojedinaca da učestvuju u odgovornosti. Ona je stoga suštinski deo građanske kulture. Samouprava u građanskom društvu se gradi kroz raspravu, participaciju, preuzimanje odgovornosti i praktikovanje konsenzusa. Lokalne probleme treba da rešavaju ljudi koji su najbliži problemima, jer će oni i živeti sa posledicama i dobrih i loših odluka. Princip supsidijarnosti se tiče odnosa ljudi prema vladajućim telima od opštinskog, preko gradskog do nacionalnog nivoa. Uvek je važno da ljudi kojih se nešto najviše tiče imaju maksimum mogućnosti odlučivanja i da je svima, kojih se to tiče, data mogućnost da učestvuju u procesu odlučivanja. Pretpostavka supsidijarnosti je ta da kada im se da mogućnost, ljudi će smatrati da je to stvar moralne odgovornosti da učestvuju u procesu odlučivanja: „Demokratija nigde nije dobro funkcionisala bez velikog udela lokalne samouprave... Samo tamo gde se odgovornost može učiti i vežbati u poslovima s kojima je većina ljudi upoznata, gde postupke rukovodi svest o svom bližnjem, a ne neko teorijsko znanje o potrebama ostalih ljudi, samo tamo gde običan čovek može stvarno da učestvuje u javnim poslovima, jer se tiču sveta koji poznaje.“ (Hayek, 1997: 334–335).

Što je manji broj birača to je veći njihov pojedinačan uticaj na predstavnička tela i lakše ih je kontrolisati, nego poslanike u nacionalnom parlamentu. Na taj način se postiže veća kontrola vlasti nego

u centralizovanom sistemu vladanja i upravljanja. Zbog lakše kontrole administracije, a i veće motivisanosti predstavnika u gradskim telima da realizuju svoja predizborna obećanja s obzirom na to da su stalno „na oku“ svojih birača, supsidijerna organizacija vlasti i upravljanja doprinosi da se bolje odgovori na lokalne potrebe i na njih brže i efikasnije reaguje: „Lokalno mnijenje nužno mnogo snažnije djeluje na lokalne upravljače“ (Mill, 1982: 158).

Načelo supsidijarnosti nije samo princip koji se preporučuje razlozima demokratije i slobode, već je i načelo koje nameću novi trendovi u svetskoj ekonomiji i politici. Živimo u vremenu velikih promena u položaju i ovlašćenjima nacionalnih država i centralnih vlasti, kada složeni procesi globalizacije uveliko menjaju njihovu sposobnost i mogućnost da preduzimaju mnoge aktivnosti koje su tradicionalno spadale u nadležnost nacionalne vlade. Jedna posledica ove promene je preoblikovanje odnosa centralne i nižih vlasti i uočavanje da će u mnogim pogledima niže – u ovom slučaju gradska – a ne centralna vlast, biti bolje pripremljene za hrvanje sa mnogim poslovima koji su se tradicionalno smatrali isključivim domenom centralne vlasti. Centralističke države nisu u stanju da stimulišu razvoj vitalnih sektora društva.

U uslovima globalizacije regionalne i lokalne zajednice su još više naterane da budu preduzetničke i odgovorne za sopstvenu sudbinu, da se ponašaju kao ekonomski subjekti koji i sami stvaraju profit, da ulaze u konkurenciju za privlačenje kapitala, da izlaze iz svog zabitog kutka i ulaze u „veliki svet“ biznisa. Posledica će biti transformacija lokalnih i regionalnih vlasti u „kvazikomercijalne korporacije koje se takmiče za građane“, nudeći kombinaciju prednosti i troškova i čineći život na svojoj teritoriji bar toliko privlačnim, koliko i drugde unutar dosega njihovih građana. „Glasanje nogama“ će tada najbolje pokazati centralizovanim državama i nemodernizovanim i neprilagođenim lokalnim zajednicama da propuštaju svoju priliku da se uključe u sve ozbiljniju i sve širu – svetsku – konkurenciju.

Mesto Beograda je u ovom smislu posebno značajno s obzirom na to da princip supsidijarnosti služi kao brana od zahvatanja u ingerencije grada. U nastajućoj svetskoj ekonomiji bez granica, interesi građana su često u sukobu sa njihovim interesima kao potrošača. Osiguravajući svoje interese kao potrošača u svetskoj ekonomiji, pojedinci sve više traže lokalizaciju i

regionalizaciju javnih odluka radi bolje odbrane svojih interesa. Sa većom mobilnošću kapitala i labavljenjem regulativnog okoliša za strana direktna ulaganja, lokalne vlasti će služiti kao pogodniji kanali za privlačenje takvih investicija nego centralna vlast. Sam proces globalizacije daje dodatni podsticaj potrebi priznavanja principa supsidijarnosti kada odlučujemo gde treba da se donose odluke i kako da se javne usluge isporučuju.

## Literatura

- Begović, Boris, Vacić, Zoran, Mijatović, Boško, Simić, Aleksandar, 2000, Upravljanje lokalnom zajednicom – putevi ka modernoj lokalnoj samoupravi, Beograd – Smederevska Palanka, Centar za liberalno-demokratske studije.
- Bohman, James, 1999, „The Coming of Age of Deliberative Democracy,“ *Journal of Political Philosophy*, No 1/1999.
- Føllesdal, Andreas, 1998, „Supsiđariaty“, *Journal of Political Philosophy*, vol 6, Issue 2, pp. 231–259, takođe na <http://folk.uio.no/andre-asf/ms/supsid.rtf> (pristupljeno 12. 08. 2009).
- Føllesdal, Andreas, 2000, „Supsiđariaty and Democratic Deliberation“, in: Erik Oddvar Eriksen and John Erik Fossum (eds.) *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation*, London, Routledge, pp. 85–110 (isto i na sajtu: <http://209.85.129.132/search?q=cache:W-oWjioxtR8J:folk.uio.no/andre-asf/ms/subs-dem.rtf+Democracy+and+Supsiđariaty&hl=en&ct=clnk&cd=12>).
- Hayek, F. A., 1997, *Put u ropstvo*, prev. Zoe Pavlović i dr M. Prokopić, Novi Sad, Global Book.
- Kosłowski, P., 1997, „Supsiđariaty als Prinzip der Koordination der Gesellschaft“, in: K. W. Nörr, Th. Oppermann (Hrsg.), *Supsiđariaty: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa*, Tübingen, Mohr Siebeck.
- Kühnhardt, Ludger, 1992, „Federalism and Supsiđariaty“, *Telos*, No 91 (Spring).
- Mill, John Stuart, 1989, „Razmatranja o predstavnichkoj vladi“, u: *Izabrani politichki spisi*, prev. Karmen Bašić, Zagreb, 1989, Informator i Fakultet politichkih znanosti.

- Nell-Breuning, Oswald von, 1962, „Supsidarit tsprinzip“, in: *Staat-slexikon. Recht. Wirtschaft. Gesellschaft*, Hrsg. von Görres-Gesellschaft, Freiburg in Breisgau, Verlag Herder.
- Pasquali, Giancarlo, 1993, „Supsidarity“, *Journal of Regional Policy*, No. 13, January-March.
- Taxation Reforms for an Effective Local Government*, at URL: <http://www.impactservices.com.au/acci/submission/bell/> (pristupljeno: 25. 09. 2009).
- Tokvil, Aleksis de, 1990, *O demokratiji u Americi*, prev. Źivojin Źivojinovi , Sremski Karlovci, Titograd, Izdavačka knjiŹarnica Zorana Stojanovića, CID.
- Tullock, Gordon, 1992, *Organizacija moderne federalne drŹave*, Beograd, Institut ekonomskih nauka i „Ekonomika“.

## BEOGRAD – PRESTONICA KULTURE

**Sažetak:** *U ovom radu Beograd se razmatra kao metropola i prestonica kulture sa svojim vidljivim i nevidljivim, stvarnim i simboličkim značenjima. Moderni urbanitet nezamisliv je bez razvijene urbane kulture, bez kulture svakodnevnog života i slobodnog građanina, koji bi, po prirodi stvari, sebe smatrao saodgovornim za sve što se s gradom zbiva. Tu je prisutna ideja savremenih graditelja da arhitektura mora sve više da bude u mentalnom svojstvu, da mora da označava, da se više obraća duhu nego oku. Simboli, znakovi, ukrasi, humor, igra, ironija, obnova, tradicija i stil samo su deo maštovitog arhitektonskog repertoara. Identitet Beograda se u velikoj meri zasniva na vrednostima, kulturnim obra-scima, nasleđu i viziji budućnosti grada. Za identitet Beograda od velikog su značaja procesi evropskih integracija i „debalkanizacija“, ali i za uobličavanje budućnosti kulture grada. Identitet grada preduslov je njegove prepoznatljivosti, atraktivnosti, originalnosti i komunikacije s okruženjem. Beograd bi trebalo na najbolji način da iskoristi sve svoje prednosti. Zato bi trebalo posebnu pažnju posvetiti strategiji urbanog razvoja baziranoj na kulturi i uspostavljanju imidža Beograda. Stvaranje imidža gradu počinje iznutra, a ne spolja i kultura mora biti pretpostavka.*

**Ključne reči:** *metropola, prestonica kulture, identitet, simboli, imidž, urbanitet*

### Ka definisanju kulture

Teškoće u definisanju kulture ne nastaju samo stoga što su teorije o kulturi stvaralački oskudne i nekoherentne već mnogo više zbog toga što je gotovo nemoguće umaći proizvoljnosti njenog definisanja. Nema ni egzaktnih ni pouzdanih saznanja o kulturnom identitetu i skali kulturnih vrednosti. Govor o kulturi ima smisla ako bar malo sma-



njuje saznavnu zbrku i umiče kratkim spojevima. Kreativno prisustvo novih vrednosti nezamislivo je bez prestupa u odnosu na uspostavljeni poredak u kulturi. Tada i kulturna vrednost iskoračuje iz prihvaćenih definicija. A pogreškama u definisanju kulture gotovo da nema kraja, a naročito mešanju pojmova kultura i civilizacija.

Još je Niče isticao da se iskustva civilizacije ne bi smela mešati s kulturom. Herbert Markuze je oštro razlikovao ova dva pojma. U tekstu „Napomene uz novu odredbu kulture“, Markuze piše da je kultura „više nego obična ideologija“, a definiše je kao „višu dimenziju čovekove autonomije i ostvarivanja“, a civilizaciju vezuje za „carstvo nužnosti“. Suprotstavljenost kulture i civilizacije Markuze ilustruje navođenjem domašaja i jedne i druge oblasti čovekove samopotvrde. Tako se kultura odnosi na duhovni rad, praznik, dokolicu, slobodu, duh i neoperacionalno mišljenje, a civilizacija „pokriva“ materijalni rad, radni dan, prirodu i operacionalno mišljenje.

A kad se bude jedanput sumirao napor da se definiše kultura, biće neophodno vratiti se na studiju „Problemi filosofije kulture“ heleniste Miloša Đurića, još iz 1929. godine. Tamo je pokazano da ono što čini kulturu jeste „ostvarivanje smisla“ ne samo racionalnim, nego i iracionalnim stvaralačkim snagama. „Kultura je sve od stvarnosti do večnosti“, piše Miloš Đurić. Što je najvažnije, kultura ne podrazumijeva samo ono što postoji, no i ono što bi trebalo da postoji. Svako njeno određenje zahteva prisustvo kritičke svesti o onome što jeste, ali i onome što predstoji. I kada bi društveni totalitet postao osnova od koje bi se polazilo u definisanju kulture, ne bi se smela dovoditi u pitanje kultura kao relativno autonomna ljudska oblast iskustva. Kao „pomična meta“, kao živa, dinamična i promenljiva vrednost, kultura teži prekoračenju dostignutog. Zato se u svim određenjima kulture – kao celine intelektualnih, stvaralačkih i moralnih vrednosti – kao njeni atributi pojavljuju sloboda, svest i transcendencija. Čovek kulture se ne miri sa prošlošću koja se već dogodila ni sa konfuznom sadašnjošću. U činu nepristajanja na slepilo uma i umor savesti, u kreativnom prestupu, u njegovom samoodređenju i stavu o vrednostima, o tradiciji, o verovanjima, o nauci, o umetnosti, o načinu života, o stilu življenja, o institucijama najviše ima smisla kad su njegovi kreativni potencijali, slobodna imaginacija, energija tvoraštva i novi senzibilitet usmereni

ka „organonu“ za novo, ka promeni i neizvesnoj budućnosti. Tada već postoje razlozi za napuštanje usahljih obrazaca i starih „formula“ u kulturi i stvaralaštvu.

## Grad i kultura

U gradu su kultura i civilizacija u nerazdvojnoj uzajamnosti. Uspon civilizacije grada teško može izbeći procese stagnacije kulture. Osnovni uzrok propadanja kulture, ozbiljan simptom njenog raspadanja, Volter vidi u postojanju gigantskih gradova. U tim gradovima, smatra on, vodi se „nomadski život“ i „parazitska“ egzistencija, život lišen prošlosti i budućnosti. Špengler je zato protiv grada koji ne zna gde ide i šta se s njim zbiva. Novi džinovski grad društveno je neusmeren, haotičan, ružan, bez kompasa. U njegovoj izgubljenoj ravnoteži više je nepoželjnog nego željenog, više je izveštačenog nego prirodnog. S razlogom se smatra da takav grad, u stvari, seje seme sopstvenog uništenja i klice uništenja kulture kao umnog zbivanja u čoveku. Poznato je da su pored Špenglera, Didro, Ruso, Herder ukazivali na kontrast između „prirodnog“, „organskog“, „kreativnog“ – stvorenog na jednoj strani i „veštačkog“, „mehaničkog“ i „stereotipnog“ – nastalog kao antiteza, na drugoj strani. Suočen sa nejasnim predstavama o gradu, gradski čovek uspostavlja emocionalne i misaone odnose sa izopačenim oblicima grada sa osećanjem bespomoćnosti i aktivizmom kontrakulturnog ponašanja. Pored dobrih strana gradskog ambijenta, koje nije neophodno obrazlagati, prate ga neprilike svakodnevlja u kome je teško izbeći nelagodu, nervozu, teskobu, apatiju i strah.

U našoj stvarnosti, u kojoj nisu bile savladane sile destrukcije u novijoj istoriji, došlo je do uništavanja gradova. To je podstaklo Bogdana Bogdanovića da 1994. godine napiše knjigu *Grad i smrt*. Nastala pod utiskom rušilaštva, ovaj spis je sugestivno svedočenje o ubijanju gradova, najosjetljivijih tačaka i civilizacije i kulture. A kad je rukopis bio dovršen zbilo se rušenje *Starog mosta* u Mostaru. To je autora navelo da dopiše *Epilog ili epitaf*, gde pojašnjava razliku između *razorenog* i *ubijenog* grada. Bogdanovićev epitaf, posvećen mostarskom zdanju,

paradigmatičan je za priču o ubijanju gradova: „Vitka kamena senka, replika duge nebeske, remek-delo Mimara Hajrudina, jedna od najlepših i najplemenitijih arhitektonskih alegorija, otišla je na dno reke. Iz grada rođenog u znaku mosta, iščupana je njegova prva i poslednja reč i njegova je smrt, bojim se, neopoziva“. Još u svom čuvenom spisu *Gradoslovar*, Bogdanović je razmatrao iskustva urbanog i antiurbanog kroz istoriju. On tamo podseća na gradorušilačke „pokliče“ u najranijim spegovima i svetim knjigama, a posebno u *Ilijadi*. Govori o besu starozavetnih proroka i o destruktivnoj energiji naših predaka, da bi došao do zaključka da se iza toga skriva „strah od grada, strah od nepoznate pojave i od imanentne magijske snage“. Prezir, strah i nelagoda u osnovi su eksplozije gradorušilačke energije i neukrotive snage divljaštva. Bogdanović ne zaboravlja ni lepše dane gradova, kad su oni odisali i „celovitošću i jednostavnošću“. On piše: „U najboljim danima svog životnog romana grad je bio vrlo poučna igračka, šareni analogon, mali, svima dostupan model velikog, nedostupnog, savršeno izmaštano svetla. Danas, pošto je ionako sve ispreturano, ta je igračka, bez imalo griže, jednostavno polomljena“. To se moglo dogoditi u civilizaciji u kojoj su pragmatske strukture tehnokratskog sveta i ekstremnog neoliberalnog tržišta postale neosetljive prema vrednostima čovekove individualne samorealizacije.

U vreme dominacije funkcionalističkog urbanizma ideja Suzane Langer o tome da bi „čitav milje“ trebalo „učiniti vidljivim“ postala je bezizgledna. Ubačen u ravnodušan lavirint grada, savremenik gotovo i da ne vidi i ne razaznaje šta se s njim zbiva; on ne zna šta se s njime događa, jer teško razgraničava deo od celine, stvarnost od privida, racionalno od iracionalnog, istinu od zablude, nametnuto od izabranog. Njegova percepcija gradskog ambijenta oskudna je i ograničena, puna iluzija, zatamnjenih iskustava i svakojakih nelagoda. U takvom košmaru, koji prati osećanje nemoći i fatalnosti, čovek je nesposoban i da vidi kako valja i da plodotvorno mašta. Što je najgore, on ne uspeva da uspostavi ravnotežu između sebe i sveta. Svoje bivstvovanje zato i doživljava kao usud, kao nametnutu igru na čije ishode ne može uticati. „Tamo gde ljudi ne umeju da se igraju gradova, tamo ne umeju ni da misle svoje gradove i svoje prostore. Tamo se ni pravi grad nikada neće dogoditi“, poručuje Bogdan Bogdanović. Bez nesputane i kreati-

vne igre nemoguće je stići do osmišljene urbane strategije i do kulture svakodnevlja kao maštovitog životnog stila.

Savremeni grad, koji je pritisnut rutinskim obrascima egzistencije i haotičnom fragmentacijom, pokazuje se gotovo neprijateljski prema svetu igre i njenim raznovrsnim stvaralačkim mogućnostima. A bez toga sveta, budimo sigurni, izostaće i modernost urbaniteta i Virtova ideja o urbanizmu kao „načinu života“, izostaće pluralizam i sloboda u kulturi kao deo nastojanja da se živi stvaralački, pesnički, spontano, da čovek bude to što jeste, a ne to što mu nameću neslobodne uloge koje ga udaljavaju od njegove ljudske suštine.

Zanimljivo je da je Bogdanović anticipirao dolazeću smrt gradova. Kada je, 1977. godine, otpočeo projektovanje spomen-kompleksa na Dudiku, u Vukovaru, na mestu gde su ustaše, u Drugom svetskom ratu, satirale Srbe, zabeleženi su njegovi crteži-skice, kasnije i objavljeni, na kojima se probila vizija o katastrofi Vukovara. Urbanološka mašta se, nažalost, potvrdila. Zato se Bogdanoviću i učinilo da je pisanje knjige *Grad i smrt* samo dešifrovanje „mučnih snova“. Graditelju svakako nije bilo lako da podnese razaranje Vukovara, Mostara i Sarajeva, utoliko pre što ih je smatrao svojim „paralelnim zavičajima“. Bogdanović ističe da mogućnosti razumevanja grada, pa i ljubavi prema njemu, opstaju u reverzibilnim odnosima, jer „volimo ono što razumemo, a plašimo se onoga što ne razumemo“. Zato se on i pita o razumnom entitetu grada i njegovoj personalnosti. Valjda i zbog toga toliko insistira na neometanoj komunikaciji i kulturi, a ne na tehnosociološkim stereotipijama i hladnom tehničkom svetu koji je u saglasnosti sa sterilnim načinom življenja i čovekom kao automatom.

Arhitekta Bogdanović pokazuje da su sporne civilizacijske pretpostavke u kojima opstaje savremeni grad. Nudeći rutinske obrasce egzistencije, grad se pokazao neprijateljski prema svetu igre i prema čitavom području kreativnosti. Bogdanović upozorava da se već više stotina godina, čak ni etimološki, ne razdvajaju pojmovi „grad“ i „civilizacija“. Zato on smatra da su razaranja gradova u poslednjem ratu na Balkanu dovela u pitanje najviše vrednosti civilizacije i postojanja. Ugledni neimar tvrdi da se u svakom trenutku istorije, u svakoj kulturi, u svakom čoveku, vodi neprekidno borba između gradoljublja i gradomraze. Zapaža da je u nas bilo na delu kao „manifestno siledžijstvo“,

ritualno ubijanje gradova. Kaže i to da se gradovi ne ruše „samo spolja i fizički, već se mogu razarati iznutra i duhovno“. Ta priča se, u nas, uveliko dogodila. A kad gradovi ne umiru prirodnom smrću, u njima je najviše ugrožen i život ljudi i sloboda duha.

Snažan podsticaj za svoja urbanistička istraživanja našao je Ljubinko Pušić u idejama Bogdana Bogdanovića o neophodnosti učenja zaboravljene veštine „čitanja gradova“, majstorije koja je zabataljena. Ne tako davno, 1995. godine, objavljena je njegova studija *Čitanje grada*. U stvari, ovo delo je prirodni nastavak njegove knjige *Grad: znaci vremena* (1991), u kojoj su praćene složene metamorfoze grada kroz vekove. U delu *Čitanje grada*, uz pomoć urbanosociološkog metoda, na analitičkim primerima, Pušić razmatra međuzavisnost duha i materije u razvoju gradske civilizacije. Sretna je okolnost što je ovaj autor, kao urbanista i urbani sociolog, posmatrao grad „s više strana“ i što je nastojao da približi, najčešće udaljena, urbanološka i sociološka saznanja. Tako je stvorio preduslove za „prodor ka sintezi“, ka celovitom viđenju gradske civilizacije.

Bez ambicije da bude „veliki sintetizator“, on je pokazao delotvornost približavanja dveju posebnih nauka i necelishodnost njihove oprečnosti, dualnosti njihovih metoda. Autor je pošao od stanovišta da je neophodno gradotvornost misliti kao sintetičku vezu duha i materije. Njegovo je osnovno teorijsko uporište: grad se prepoznaje na „kontekstualnoj ravni“, čita se kontekstualno. Zato u knjizi *Čitanje grada* piše: „Razumeti grad – znači razumeti njegovu kontekstualnu stvarnost. Pročitati – znači razumeti a čitati – tek biti na tragu; dobrom ili lošem, zavisi od sposobnosti da se izbegnu zamke vulgarizacije konteksta i njegovog svodenja isključivo na materijalno-morfološke dimenzije. Ta zamka, uostalom, nešto je što svakodnevno zarobljava misao, duh i kreaciju onih što se gradom bave“. Zato je razumljivo što Milena Dragičević-Šešić u obrazlaganju kulture u funkciji razvoja grada, u određivanju identiteta grada i njegovih simboličnih vrednosti, u nastojanju da kulturu situira u središte „strateškog razvoja“ grada, podseća na kulturu pismenosti kao sposobnosti da se razumeju, da se usvoje i razviju značenja gradskih struktura, gradskih ikona i gradskih elemenata, kao što su susedstva i javni prostori kao izuzetno važan deo „gradskog kulturnog kapitala“ savremenosti (*Kultura u funkciji razvoja grada*, Kul-

tura, 122–123). To je jedan od ključnih razloga za kulturološko istraživanje grada i sa stanovišta praktične politike.

U svakom slučaju, modernitet graditeljskog pluralizma nije moguć bez povezanosti duha i materije, bez njihovog identiteta. To je i razlog što bi se u alternativnim modelima gradogradnje prožimale civilizacija i kultura, što bi se približile društvene, tehničke, etičke i estetske vrednosti. Pušić se očigledno trudio da sagradi mostove između urbanološkog i sociološkog iskustva, da uspostavi „dijalog“ između sociologa i urbanista.

### **Kako misliti gradski prostor**

Među našim autorima, koji su tragali za prirodom savremene gradske civilizacije, posebno mesto pripada arhitekti Ranku Radoviću. Od pojave njegove knjige *Živi prostor*; 1979, našoj javnosti postalo je jasno da je on jedan od najpouzdanijih i najinventivnijih tumača arhitekture i urbanizma. To potvrđuje i njegovo delo *Vrt ili kavez*, objavljeno 1995. godine. Nesloboda u kavezu asocira na veštački uspostavljen poredak i anahronu skalu vrednosti. Vrt se pojavljuje kao oaza slobode, koja oporiče sveprisutnu nužnost. „Umesto velikog zatvora za uhvaćene životinje treba zoo park videti kao veliko kulturno središte prirode“. U eseju *Soba kuma Saveljića*, Radović piše: „Njegova je soba prostrana, bez mnogo nameštaja, bez ukrasa i bez suvišnosti“. Sve je tu u skladu i jednostavnosti. Kakav čovekov život, takva i njegova kuća. U autorovim preokupacijama o odnosu moderne arhitekture i tradicije, pitanja o kontinuitetu i diskontinuitetu izbila su u prvi plan. U protivstavu sa mnoštvom savremenih graditelja gradova, Radović nije sklon rušenju. On je za to da ostane sve što vredi i što može da opstane kao vrednost. I kad visoko vrednuje narodnu arhitekturu, a naročito vezu između kuće i života, kod njega nema nostalgije za vremenima prošlim već žudnja za uljudenim staništima, koja ne bi bila „skladišta nameštaja i skladišta taštine“. Naš arhitekta, koji respektuje i narodnu kuću i narodnu estetiku, i to utoliko više ukoliko aktualizuje „snagu iskonskog“ i arhaična umeća, pokazuje kako savremenik, u urbanim kavezima, teško podnosi svađu

sa prirodom, utoliko pre što je uveliko poremećena ravnoteža između čovekovog veštačkog i prirodnog okruženja. U traganju za identitetom prostora grada i zapostavljenim urbanim vrednostima, Radović smišlja strategiju povratka trgu kao središtu „gradskog zajedništva“. On smatra da je trg „tradicionalni element urbanog kodiranja, iskonski motiv svake gradske, pa i šire, naseljske istorije, prostor najviših socijalnih ideala i pregnuća, prostor jednovremeno funkcionalan i metaforičan, centralan i pamtljiv, neka vrsta stvarne pozornice za najlepši i najveći oblik predstavljanja – stvarno postojanje“. Ponovo se postavlja pitanje – kako misliti gradski prostor, gradski pejzaž i estetske vrednosti. Metropolis, koji je opsenio savremenike, ipak je, u velikoj meri, sagrađen u stilu „ukletog paviljonizma“, kaže Radović. Zato se on i zalaže za ostvarivanje ideje o *pitomom gradu*, koji bi čovekomernijim životnim ritmom umakao obezličenom gigantizmu. A kad piše o Frenk Lojrd Rajtu navodi njegovu važnu misao: „Svaki veliki arhitekta je u svojoj biti veliki pesnik“. Radoviću je očigledno veoma blisko ovo stanovište. Ono je u punoj saglasnosti s njegovim uverenjem o vrednostima urbaniteta i budućnosti gradogradnje.

To što urbana morfologija priziva u pomoć identitet mesta nije ništa neobično već neophodno. Dugogodišnje iskustvo pokazalo je da se „nestankom mesta“ vidokrug urbanog obezličio. Funkcionalizam, koji je okrivljen i za „nestanak mesta“, može se istovremeno smatrati krivim što je iz gradske sredine izostala estetska dimenzija, „semantički sadržaj“ i simbolične vrednosti. Ako se previdi „struktura mesta“ i ako izostane adekvatan odnos prema prirodi, ako se apsolutizuje racionalnost i korisnost, onda se ozbiljno dovodi u pitanje semantizovanje prostornog konteksta. Identitet mesta aktivno sudeluje u stvaranju čovekovog identiteta. Tu bi trebalo tražiti mogućnosti i za poetiku susreta i za kreativno usamljivanje u dokolici. Moderni urbanitet nezamisliv je bez razvijene urbane kulture, bez kulture svakodnevnog života i slobodnog građanina, koji bi, po prirodi stvari, sebe smatrao saodgovornim za sve što se s gradom zbiva. Građanin, suštinski, najčešće ostaje izvan sude-lovanja, pasivan i nezainteresovan. Iz današnje perspektive, njega je teško i zamisliti kao graditelja slobodne gradske egzistencije. Sve se ovo komplikuje ako je tačno Lefevrovo mišljenje da ljudi koji stvaraju nove gradove često ne znaju mnogo, a nekad gotovo ništa, o društve-

nom vremenu i društvenom prostoru. To znači da je graditeljstvo ostalo u zamkama neadekvatnog korišćenja ljudskog i društvenog prostora, čovekovog i društvenog vremena. Ovaj autor kao deo strategije i koncepcije urbanog vidi čovekovo „ponovno prisvajanje“ vremensko-prostornih uslova gradske egzistencije i aktivno sudelovanje u stvaranju gradske sredine. A Lefevrove zamisli o *ludičkom gradu* – u kome bi se ostvarivala neposrednost, neočekivanost, tajanstvenost i magičnost igre – deluju kao posve neizvesna utopija.

Naši gradovi, po svojim civilizacijskim pretpostavkama, veoma su udaljeni od modela budućeg, „kodiranog“ grada, koji bi morao biti prekriven mrežom znakova, signala i medija. Tu je prisutna ideja savremenih graditelja da arhitektura mora sve više da bude u mentalnom svojstvu, da mora da označava, da se više obraća duhu nego oku. Simboli, znakovi, ukrasi, humor, igra, ironija, obnova, tradicija i stil samo su deo maštovitog arhitektonskog repertoara. I ovoj novoj arhitektonskoj dinamici identitet mesta aktivno sudeluje u dostizanju čovekovog identiteta. Šta je sve sadržano u vidljivim i nevidljivim vezama između čoveka i *geniusa loci* – teško je reći. Svakako, tu je sadržana mogućnost za jednu višu prisutnost i bliskost sa proživljenim mestom. Tu bi trebalo tražiti mogućnosti i za poetiku susreta, ali i za strategiju gradogradnje u kojoj bi se približile društvene, tehničke, etičke i estetske vrednosti. Bez estetskih vrednosti nema ni modernog ni postmodernog graditeljstva. Još 1925. godine Pol Valeri je pisao: „Zar nisi primetio, dok si šetao ovim gradom, da su među zgradama koje u njemu postoje neke neme, druge govore, a opet neke druge, koje su najređe, pevaju“. Otuda je i razumljivo što su i teoretičari postmoderne zainteresovani za karakter urbanog i njegovog preispitivanja sa stanovišta lepog i ružnog, ali ne previđajući i ono što je već bilo kao tradicija.

## **Grad za ljude i ljudi za grad**

Već duže vremena, naši gradovi su urušavani i spolja i iznutra. Tako su oni, zbog žestokog ubrzanja istorije i izglobljenosti iz civilizacijskih zbivanja, opterećeni dodatnim nevoljama. U vreme sankcija



i sveopšte oskudice struje, mrak je često prekrivao naše gradove. On je postajao metafora civilizacijske zapuštenosti i nasilnog iskakanja iz civilizovanih tokova. To je situacija kad se gradsko stanište pojavljuje kao *antigrad*, koji je postao paradigmatičan za procese anomalije i zastarevanja, za gradorušilačke i antiurbane poremećaje. U gradskim sredinama udomio se folklorni duh i *neoruralni primitivizam*. Estetičar Dragutin Gostuški se iznenadio enormnim unižavanjem skale vrednosti, a naročito tendencijom da gradska mladež pada u zagrljaj primitivne muzike. U tome izgleda i jeste razlog što rok-kultura ni u velikim gradovima nije utemeljena i što se kultura grada „realizuje“ u krajnostima košmara i vulgarnog kiča.

Novokomponovana kobajagi elita agresivno nameće svoj karikaturni životni stil. U delu *Pogled s Kalemegdana*, Vladimir Velmar Janković, posle Prvog svetskog rata, pokazuje kako je Beograd odvajkada bio „došljačka varoš“. Piše o drami *prelazničkog mentaliteta*. Tu se pominju špekulanti, kriminalci, mutnolovci i profiteri. Ima se utisak da se danas doslovce ponavlja mračna strana prošlosti, samo u još draističnijoj verziji. Velegrad ne pruža nikome osećaj topline i sigurnosti. Naprotiv, ovde se ostvarivalo opasno življenje. Iz polusveta podzemlja, iz provincijskih predgrađa, iz velegradske polutame, iz ratnog pakla dojezdili su jahači urbane apokalipse. Kriminal nije bio samo masovna pojava, koja je bojila gradsko svakodnevlje crnim i sivim tonovima, već sve više postaje sastavni deo urbanog načina života. U vreme ekstremne krize i sankcija posle devedesetih godina prošlog veka, promenjena je sociografska, kulturološka i psihološka slika naše prestonice. A bombardovanje, od koga je prošlo deset godina, teško je videti drugačije nego kao apsurdan čin koga je teško identifikovati izvan destruktivnosti i patologije. To je bio varvarski udar ne samo na vojne nego i na civilne oblike postojanja. Verovatno je na taj način trebalo posustalu vojnu mašineriju obnoviti i učiniti relevantnom. Konačno, našao se poligon na kome se moglo bezobzirno osloboditi opasnog i zastarelog otpada, ali i isprobati moć novih ubilačkih tehnologija. Ni Orvel se nije setio ovakvih mogućnosti. Pored zgrada Generalštaba i Ministarstva odbrane u Beogradu, čuveno delo arhitekta Nikole Dobrovića, koje su potpuno uništene, u Zemunu je stradao Dom vazduhoplovstva, znamenito zdanje, koje je projektovao arhitekta Dragiša Brašovan još 1935. godine.

A spisak građevina koje su pretrpele lakša i teža oštećenja teško je i nabrojiti. Na relativno malom prostoru i u relativno kratkom periodu zgusnuo se taj žalosni višak besmislene i prljave istorije. Posmatrajući perspektivu grada iz njegove retrospektive, suvereni istoričar grada Mamford u studiji *Istorija grada* tvrdi da je najbolje to da grad razvije „brigu za ljude“ i da postane „organ ljubavi“. To bi trebalo da znači da ne postoji samo grad za ljude već bi bilo neophodno da postoje i ljudi za grad. Gradu su očigledno neophodni žitelji koji će osećati ljubav prema njemu, a ne oni koji ga ne poznaju i koji ga se plaše. Teško je poverovati u mogućnost ostvarenja ovakve zamisli i zbog postojanja haotičnih i gigantskih gradova, ali i gradova koji se jedva tako mogu i nazvati jer nikada nisu ni doživeli suštinski emancipatorski preobražaj niti su stigli do osmišljenog urbaniteta. A kad grad mislimo i kao pitanje kulture onda možemo reći da će se kultura potvrditi u gradu ili je neće biti. A tamo gde ne bude kulture, tamo neće biti kao polivalentne vrednosti. Nije neobično što je Osvald Špengler u delu *Propast Zapada*, 1936, zapazio da je rađanje grada pravo čudo i da je grad duh, ali i da je veliki grad veliki duh. To je već kontekst u kome se može utemeljiti kultura kao kreativna mogućnost i kao „prostor“ čovekove slobode. Nažalost, to se nije dogodilo. Na delu su posledice, činjenice da su gradovi nastajali i da nastaju stihijski kao bolest koja nema leka. U gradovima je ugrožena priroda, izneverene su temeljne vrednosti ljudske komunikacije, a kultura ide sa komunikacijama. Savremeni grad je doneo izrazitu oskudicu prostora, teskobu i zagušenost. On je degradirao ekološki sistem. Dominacija automobila i građevina zaklonila je čoveka, učinila ga manjim nego što jeste. Umanjile su ga i soliterske vertikale, to obezličeno „vertikalno selo“. Oskrnavljeni i uniženu prirodu ne spasava njena teatralizacija. Poneki cvet, poneko drvo, sparušeni parkovi usred betona i zagađenog vazduha, više su dokaz o bezobzirnom graditeljstvu nego važan deo čovekovog okruženja. Priroda, dakle, nije nigde bila više degradirana nego u ambijentu savremenog grada. Teško je reći da li je više obezvređena kad je isključena iz urbane morfologije ili kad je u njoj prisutna kao zanemarljiv segment i degradirani prizor. Ugrožena je u gradu neophodna tišina, izazovi homo ludensa i svet kreativne igre. Paradoksalno, grad je postao simbol usamljenosti. U njemu vlada časovnik, apatija i uznemirenost. Istraživači zapažaju da su

velegrađani postali specifična vrsta malograđana. Žive u velikom gradu, ali duša im je malena, stešnjena, nikakva. A kad grad ostane bez stila ne može izbeći provincijska obeležja. To je nama poznato. Grad je dobar i ima smisla samo u onoj meri u kojoj odgovara čovekovim željama, mašti i snovima, njegovom slobodno izabranom životnom stilu.

## **Beograd kao metropola i prestonica kulture**

Beograd je metropola i stvarno i imaginarno. On ima svoja vidljiva i nevidljiva značenja. Ima svoje stvarne i simbolične vrednosti. On ima odgonetnutu i neodgonetnutu prošlost, ima svoju fiziku i svoju metafiziku. U prošlosti je doživeo danas teško merljive kulturne uticaje. Teško je dešifrovati praistorijske kulture na tlu Beograda, ali se zna da je na tom prostoru nastajala bogata neolitska i vinčanska kultura. Nije mnogo lakše pratiti pet vekova rimskog Singidunuma, koga mnogi istraživači prošlosti smatraju pretečom današnjeg Beograda. U dugovečnom srednjovekovnom trajanju, od V do XVI veka, Beograd postaje metropola i važan deo evropske istorije. A to što se srednjovekovni Beograd u dugom periodu razvijao pod okriljem Vizantijskog carstva, što je od 1521. do 1804. bio pod uticajem krsta i polumeseca, što je doživeo da se hrišćanske bogomolje pretvore u džamije, sve do vremena oslobođenja, otkriva istorijsku dramu opstajanja u kojoj je bilo mnogo drastičnih faktora ugrožavanja i slobode ljudi i autonomije njihovog kulturnog razvitka.

Najveći deo partikularnih identiteta karakterističnih za svetske metropole poseduje i Beograd. Pored toga što je glavni grad i prestonica kulture, on je istovremeno istorijsko raskršće, administrativno središte, univerzitetski, industrijski, trgovinski i turistički grad, grad umetnosti, multikulturni i multietnički grad. Beograd je središte kulture i umetnosti Srbije. Ali svi ti identiteti trebalo bi da se sublimesu u jedan osobeni koji bi bio prepoznatljiv kao identitet Beograda. Smatra se da je svest o njegovom identitetu rasprostranjena u najširoj javnosti i u medijskoj sferi naročito od 2006. godine, kada je Beograd proglašen za „grad budućnosti“ jugoistočne Evrope. Ali ipak, kao što su

primetile najveće arhitekta sveta koji su poslednjih godina posećivali Beograd, to je grad koji još uvek traga za svojim identitetom, za svojom istinskom slikom.

Beograd je „trocentrični grad“ – stari Beograd, Novi Beograd i Zemun, tri su grada u jednom. Oni upućuju na različitost, približavanje i mogući pluralizam. Oni sažimaju tri aspekta grada i tri ideje o gradu u jednu celinu. Novi Beograd je izgrađen u drugoj polovini 20. veka, kao moderan grad. Iako je godinama nazivan „grad spavaonica“, danas je znatno promenio svoj izgled i imidž i postao važan deo poslovnog Beograda. A stari Beograd teži da očuva istorijske i arhitektonske vrednosti gradskog jezgra. Od druge polovine 19. i prve polovine 20. veka stari Beograd sve do danas ima najveću složenost i kulturno bogatstvo. Razlike između ovih delova Beograda nisu samo posledica njihovog geografskog položaja i morfologije terena, već su one uspostavljene svojom osobenom arhitekturom, kompletnom kulturom i infrastrukturom.

Svakako, nije dovoljno da se u kulturi pamćenja ne zaborave „mesta sećanja“ u Zemunu, kao što su bile mnogobrojne pravoslavne i katoličke crkve i sinagoge, kao izraz verske tolerancije u prošlosti, kojih više nema ili delovi Starog sajmišta koji više ne postoje, već da se omogući kulturni razvitak u punom obimu, što danas nije slučaj. Nastojanje da se ostvari u svim sredinama sklad između starog i novog, tradicionalnog i savremenog deluje još uvek kao pusta želja. Nije slučajno zapaženo da je Beograd „dematerijalizovan grad“. O tome piše Oliver Minić i pokazuje da je od hiljadugodišnjeg trajanja ovog grada ostalo malo, tragovi su zanemarljivi (Oliver Minić, *U potrazi za likom Beograda*, Muzej grada Beograda, 1955). Ne postoji kastrum iz vremena Rimljana, ne postoje ostaci vizantijskog Beograda, dvor despota Stefana Lazarevića. Uništena je većina građevina iz perioda turske vladavine, kao i tragovi austrijske vladavine, kao i vladavine Mihaila Obrenovića. Zato se ističe dematerijalizacija prošlosti Beograda jer oskudni materijalni tragovi umanjuju mogućnosti prepoznavanja njegovog identiteta. Smatra se da je svega pet odsto beogradske teritorije doživelo arheološko istraživanje. I tamo, ispod površine izgrađenog Beograda, nalaze se ostaci njegove neotkrivene materijalne kulture. A toga je bilo mnogo, a malo se zna. Doista, u Beogradu se nalaze najznačajnija dela arhitekture, Ka-

lemegdan i Beogradska tvrđava, spomenici kulture i brojna arheološka nalazišta sa materijalnim ostacima koji svedoče o razvijenoj civilizaciji i kulturi na tlu Beograda od praistorije do danas.

Kad se zna da su u Beogradu boravili ili prolazili stanovnici Vinče, Kelti, Rimljani, Huni, Sarmanti, Ostrogoti, Gepidi, Heruli, Avari, Bugari, Sloveni, Srbi, Turci, Austrougari, Jermeni, Jevreji, Grci, Dubrovčani, Romi, Vlasi, Cincari, Česi, Rusi, Nemci, Jugosloveni, Kinezi, onda moramo računati s tim da koreni beogradske multikulturalnosti sežu u daleku prošlost. Svi ti dolaznici i prolaznici bili su važan faktor danas nemerljive akulturacije i enkulturacije.

## Simboli grada

U svojoj i surovoj istoriji Beograd je menjao i svoje ime i svoje vladare. Do danas su najviše poznata imena Singidunum, Singedon, Belogradon. Slovenski naziv Beograd ili „Beli grad“ najduže je opstao i zadržao se do danas.

Istraživači ističu da su u ovom gradu bile prisutne različite konfesije. U 17. veku Beograd je bio po mnogo čemu pretežno islamski, sa prevagom sufi islama sa derviškim redovima i sedamnaest tekija. Na beogradskoj teritoriji živeli su hrišćanski (pravoslavci i katolici) i islamski vernici. Danas u Beogradu postoji jedino Bajrakli džamija, jedna od najstarijih beogradskih građevina. Sačuvano je i nekoliko katoličkih svetinja, od kojih je najznačajnija crkva Svetog Ante koju je projektovao Jože Plečnik. Najbrojnije su pravoslavne crkve kao najbrojnije veroispovesti. U Beogradu je i sedište arhiepiskopije i patrijaršije. Hram Svetog Save mnogi već smatraju mogućim simbolom grada.

U javnosti postoji uvreženo mišljenje da bi simbol Beograda mogao biti televizijski toranj na Avali, koji je bio uništen u NATO bombardovanju 1999. godine a sada se obnavlja. Pominje se takođe izgradnja oblakodera na Novom Beogradu, visokog 333 metra, čime bi Beograd bio obeležen kao regionalni ekonomski centar (Bojana Bursać, Prikaz teorijskih modela u definisanju identiteta grada: studija slučaja grada Beograda, Kultura, 122–123). Tu već počinje priča o budućnosti Beograda i njegovoj urbanoj strategiji.

Preostali tragovi iz 19. i 20. veka nisu dovoljni da se pouzdanije uđe u identifikovanje tradicionalne i urbane istorije Beograda, koji se našao između Istoka i Zapada, sa karakteristikama orijentalnog i evropskog grada. Povratak multikulturnom Beogradu jasno se prepoznaje od kraja 20. veka. Ponovo Beograd postaje svetski otvoren grad, posebno privlačan za sve koji su bili zainteresovani za kulturna zbivanja, za njegovu živu kulturnu pulsaciju. Ta tendencija je u stalnom usponu. Dovoljno je podsetiti na kulturne manifestacije kao što su BELEF, BITEF, BEMUS i FEST pa da se shvati da je beogradski identitet u neposrednoj vezi sa najvišim vrijednostima u savremenoj kulturi.

Hroničari kulture već su zabeležili, što je poznato i najširoj javnosti, da u Beogradu stvaraju naši najznačajniji umetnici. Tu je napisao svoja dela za Nobelovu nagradu za književnost Ivo Andrić. I ako Dablina nema bez Džojlsa, možemo li reći, u perspektivi građenja identiteta našeg glavnog grada, da ni Beograda nema bez Andrića.

## **Beograd središte kulture**

U ovom gradu kulture godišnje se održi više od 11.000 pozorišnih predstava, izložbi, koncerata, performansa i drugih umetničkih programa. U njemu gostuju brojni eminentni stvaraoci iz sveta umetnosti. U tom pogledu, Beograd postaje otvoren grad, most do svetski relevantnih stvaralaca u domenu kulture. On je poodavno sedište najviših državnih i nacionalnih institucija kulture i umetnosti: Srpske akademije nauka i umetnosti, Narodne biblioteke Srbije, Narodnog muzeja, Narodnog pozorišta i Univerziteta umetnosti.

Kad se zna da je grad Beograd osnivač 36 ustanova kulture (11 pozorišta, 8 ustanova zaštite, 4 biblioteke, 13 centara za kulturu i galerija) i da za 2 javna preduzeća obezbeđuje uslove rada, a istovremeno pomaže realizaciju programa i programskih projekata 231 ustanove i umetničke asocijacije, onda postaje jasno kakvu je i koliku je obavezu i odgovornost preuzeo na sebe ovaj kulturni gigant.

Grad Beograd je osnivač i pokrovitelj 11 manifestacija u oblasti kulture (FEST, BITEF, BEMUS, BELEF, Međunarodno takmičenje

muzičke omladine, Festival dokumentarnog i kratkometražnog filma, Oktobarski salon, Radost Evrope, Beogradski sajam knjiga, Filmski festival u Sopotu i Beogradski džez festival), a pomaže i programe 69 manifestacija u oblasti kulture koje se održavaju u Beogradu.

Sudeći po mnoštvu izložbi, likovnjaci su najmarkantniji i najvitalniji deo osećajnog života grada. Možda je on i blizak likovnim čarobnjacima. Najčešće u njemu i otpočinje i završava se krug umetnikovog kreativnog zavičaja. Njegov začuđujući magnetizam neprekidno zapljeskuje unutrašnji doživljaj umetnika i njegova neukrotiva mašta.

I kada slikari i ostali umetnici do mile volje lutaju belim svetom, njihova misao luta Belim gradom. A onda se vraćaju da provere da li su sanjali ili su se prisećali. Oni najsenzibilniji osećaju kako se grad kupa u obilju svetlosti i boja, kako ga grle reke, kako ga prekrivaju tajanstveni oblaci. Njegova mitologija postaje podsticaj za umetničku sliku i stvaralačku dramaturgiju sveta umetničkog.

Za mnoge je umetnike ovaj grad postao središnja tačka postojanja, ulaznica i smiraj. Njegova diskretna melanholija i mistična dubina, sada već pobrkane surovostima svakodnevice, najverovatnije utiču na tajanstvenosti kreativnog procesa. Može se pretpostaviti da su superiorna dela nastala u njemu ne samo zbog individualnog talenta, nego zbog toga što on ima prefinjenu osećajnost i što u njemu neprestano opstaje pustolovina umetničke volje. Ni ovo smutno vreme u kome živimo i pomračeni horizonti nisu ga poništili kao ambijent stvaralačkih preokupacija i stalnih tvoračkih podsticaja. U njemu su se našli umetnici svih generacija – od najmlađih, preko srednjih, do najstarijih. Tu su prisutne i sve estetike – od klasičnih do najnovijih, avangardnih i postmodernih.

A u tome što Beograd skriva svoju tajnu i šapat slobode ima nemalo poetičnosti i zaumnosti. Za umetničke i stvaralačke podsticaje – dovoljno!

## **Dijalog o kulturi grada**

Javni dijalog koji je vođen u Zavodu za proučavanje kulturnog razvitka, a naročito istraživanje koje je obavljeno pod njegovim po-

kroviteljstvom, koje je opširno i suvereno komentarisala Milena Dragičević-Šešić, pokazuje neophodnost uspostavljanja koherentnog modela kulturne politike kako bi se jasno prepoznali mehanizmi odlučivanja u domenu kulture, kako bi došlo do konsenzusa o najvažnijim strateškim pitanjima u ovoj oblasti. To je utoliko aktuelnije što je kulturna politika do promene gradskih vlasti 1997. godine nasledila sijaset nedostataka i promašaja u odnosu grada prema ustanovama na opštinskom i republičkom nivou. Nedostajali su ugovori o programima i finansijskim planovima ustanova kulture, a najveći deo upravljačkih tela bio je nekompetentan. Reforma javne gradske uprave u kulturi započinje formiranjem upravnih odbora svih ustanova i manifestacija kojima je bio osnivač grad, da bi tek posle promena 2000. godine bio reformisan gradski upravljački kulturni model, u kome se vodilo računa o stručnosti i odgovornosti. U ovom istraživanju, u kojem su bile uključene fokus grupe, menadžeri u kulturi, opštinska administracija, nevladine organizacije i relevantni poznavaoi kulture, iskristalisalo se nedvosmisleno stanovište da je neophodno da prioritete i strategiju kulturne politike određuju najkompetentnije ličnosti, nezavisne od stranačke politike. Kulturne ustanove bi sprovodile tu politiku. Takvu orijentaciju francuski teoretičari smatraju „mandarinskim“ upravljanjem. Ono polazi od pretpostavke o posebnom društvenom značaju, emancipatorskim potencijalima i izuzetnoj misiji kulture. Kultura bi se, na taj način, naslanjala ne na izabranike političkih partija, koji najčešće nemaju kompetentne kadrove već prevashodno na proverene stručnjake. Milena Dragičević-Šešić ističe da su i u svetu poznati različiti modeli umetničkih saveta u čijem su sastavu zastupljeni od stranačkih predstavnika koji su izabrani prema proporcionalnoj zastupljenosti u parlamentu ili lokalnim organima vlasti (finski model) do nezavisnih stručnjaka, koji su izabrani na osnovu javnog konkursa (britanski model). Poznato je, takođe, da se u svetskom javnom mnjenju osporava kompetencija „intelektualne elite“ i njihova nezamenljivost u pitanjima kulture. U javnosti je prisutno mišljenje da ti intelektualci svoje kriterijume i svoja merila smatraju nepogrešivim. I to bi još i moglo da se razume kad se iza toga ne bi skrivali vlastiti interesi i interesi institucija koje oni prikriveno i zastupaju. U ovdašnjem istraživanju dominantno je opredeljenje da u svim krucijalnim pitanjima kulturne politike kao što su odlučivanje o



strategiji, programima i projektima bude odlučujuća reč kompetentnih tela, a ne vladajuće birokratije i rukovodeće administracije. U beogradskoj upravi postoje stoga i komisije na kojima se odlučuje uz striktno poštovanje konkursne procedure, a budžet je „u potpunosti transparentan“ tako da su u njemu obznanjene i plate i materijalni troškovi i sve što se tiče investicionog održavanja i izgradnje. Zato su u ovom istraživanju i usledile dobre ocene gradske kulturne politike. Doduše, primedbe su dolazile sa stanovišta nadležnosti od predstavnika opština koji smatraju da nisu dovoljno uključeni u procese odlučivanja, da su potisnuti, zanemareni i da su potcenjeni. Beogradske opštine, zaista, na taj način, ostaju bez bitnijeg uticaja na kulturnu politiku i one ne vrše gotovo nikakav uticaj na gradske organe vlasti.

Staro je i još uvek nerešeno pitanje međunadležnosti između republičkih i gradskih vlasti. I dalje ostaje kao konstanta da status „osnivača“ bude dovoljan za nečiju nadležnost. To bi, u svakom slučaju, trebalo prevrednovati i preispitati. Poznato je da su šezdesetih i sedamdesetih godina gradske vlasti u Beogradu formirale mnogobrojne institucije i manifestacije. To je bio deo jedne dinamične kulturne politike. Danas je gradska vlast u obavezama i prema tim institucijama i manifestacijama, dok republička vlast, u stvari, pere ruke od svega toga, a kad i pristane da pritekne u pomoć čini to kao znak dobre volje. Nije mala nevolja što ne postoje pouzdani i visoko određeni tripartitni ili četvoropartitni ugovori između Ministarstva, grada, opština i institucija kulture preko kojih bi se u dužem vremenskom periodu uspostavljalo stabilno i dugoročno planiranje određenih institucija i manifestacija. Ovaj vid „ugovaranja“ u evropskim zemljama, kao forma obaveznosti, obično traje od tri do pet godina. Milena Dragičević-Šešić smatra da bi kod nas, kao u Holandiji, najviše odgovarao četvorogodišnji ugovor, tako bi, smatra ona, bilo mesta i za evaluaciju, i za planiranje aktivnosti i razvoja. Ona veruje da bi, nezavisno od države, grad bio najbolji i najfleksibilniji ambijent za uspostavljanje mehanizama takve politike u kulturi.

Što je najgore, još od proleća 2005. godine, došlo se ponovo do primene starih mehanizama vladavine u beogradskoj kulturi. U upravnim odborima, u saglasnostima sa koalicionim partnerima (DS, DSS i G17), ponovo je bila prisutna stranačka participacija u institucijama kulture. Manje-više, takva logika „partizacije“ upravnih odbora zadržala se sve

do sada. Posledice takve orijentacije zaista su pogubne za ostvarivanje demokratske politike u kulturi i njenu osmišljenu strategiju razvitka. Rasprave koje se u poslednje vreme vode s ciljem da se jasno osvetli i polje politike i polje kulture nagoveštavaju nasušnu potrebu za uspostavljanjem komunikacije sa svim koji su relevantni za promene u kulturi, za uspostavljanje demokratskih principa u realizaciji vrednosti u kulturi. To bi bio jedan od podsticaja razvojne politike i preduslov za novi model partnerstva između javnog, privatnog i civilnog sektora. Tu bi se kreirala strategija promena i prioriteta, kao i načina odlučivanja o svim važnim pitanjima kulture. I što je posebno važno, tako bi se uspostavljao sistem raspodele odgovornosti, kako to ne bilo prepušteno političkoj birokratiji.

Bez sumnje, politika u kulturi trebalo bi da bude zajedničko nastojanje javnog, privatnog i civilnog sektora.

### **Bez kulture nema demokratije**

U prethodnom izlaganju videli smo da se identitet Beograda zasniva na vrednostima, kulturnim obrascima, nasleđu i viziji budućnosti grada. Za identitet Beograda od velikog su značaja procesi evropskih integracija i „debalkanizacija“, ali i za uobličavanje budućnosti kulture grada. Identitet grada preduslov je njegove prepoznatljivosti, atraktivnosti, originalnosti i komunikacije s okruženjem. Beograd bi trebalo na najbolji način da iskoristi sve svoje prednosti. I da prevrednuje nasleđe grada vodeći računa i o interkulturalnosti i multikulturalnosti. Sociolozi su posebno istraživali balkanski koncept multikulturalizma. Za razliku od savremenih društava, stara društva u identifikovanju multikulturalizma polaze od kolektiviteta a ne od pojedinaca. Da se shvati suština ovakvog određenja balkanske multikulturalnosti dovoljno je izvršiti, primera radi, poređenje sa Velikom Britanijom, u kojoj žive tri autohtone kulturne zajednice – Englezi, Škoti i Velšani. Što se Balkana tiče, reč je o kulturama koje su vekovima egzistirale na istom prostoru i posedovale mnoge zajedničke civilizacijske vrednosti. To, opet, nije značilo da se ovde nije radilo o zaraćenim i netrpeljivim odnosima. A posle svega još su prisutni defavorizovani slojevi. I nisu Romi jedini

defavorizovani. Integrativni tip multikulturalizma vezuje se za Kanadu i Australiju. Tamo nema striktno odvojenih „ostrva“ kulture za defavorizovane slojeve. Svi imaju ista prava.

Istraživači ovdašnjeg političkog života pokazuju da se umesto jučerašnje lične vladavine pojavljuje neumoljiva volja političkih elita. Ponovo, u svakom segmentu političkog života, borba za vlast uzima maha. Umesto demokratije dominira stranački partikularni interes i partokratija. Postali smo društvo izrazite materijalne oskudice. Poremećen je sistem vrednosti. Dezorijentacija je svuda prisutna. Svaki korak u pravcu demokratskih promena prate antidemokratski udari, konzervativni talog i duh nemodernosti. Politički život još se nije oslobodio utvara arkanske politike i tajne države. Nisu stvorene elementarne pretpostavke za životvorno prisustvo kulture, slobodne i kritičke javnosti. Demokratije nema bez demokratskih institucija. Nema je bez kulture i vrednosti civilnog društva. Odelo koje su za nas skrojili gospodari sveta teško je nositi i u njemu se dobro osećati. Ono se i doživljava kao tuđe odelo. To se odnosi na iskustvo u tvorenju demokratije i demokratskih procedura, koje grubo i neadekvatno hoćemo da primenimo ovde, a pri tom se ne vodi računa o društvenom, političkom i kulturnom kontekstu koji je još opterećen starim ideološkim matricama.

Bez kulture nije moguće utemeljiti demokratiju kao stil postojanja. Teško je reći da li je u nas više poništen zakon ili javno mišljenje. Politika ovde nije doživela strukturalne promene, i pored toga što su one bile neodložne. Bez kulture te promene su neostvarljive. To znači da posebno mesto u uspostavljanju demokratije zauzima prisustvo kulture, civilnog društva, slobodne i kritičke javnosti. Očigledne su prednosti i vrednosti koncepta demokratske kulture nad metodama „demokratizacije kulture“, nametnute odozgo. Nevolja je što preovlađuje parohijalna, strančarska i autoritarna politička kultura. Za uspostavljanje reda u kulturnim institucijama neophodna je danas demokratska politička kultura – kultura tolerancije, kultura dijaloga, kultura kompromisa. Stoga su u pravu oni istraživači političkog života koji demokratiju i slobodnu javnost testiraju na pitanju većina – manjina. Javnost većine mora zaštititi različitosti, ako neće da ostane na tragu „tiranije većine“. Tamo gde je uvažena različitost, tamo javnost ne teroriše nikoga, pa ni ma-

njinu. Svaku vlast, pa i vlast većine, neophodno je potčiniti pravilima i zakonima, ustavu. Problematična je javnost većine, naročito kad nekritički ruši javnost različitosti i vrednosti manjinskog mišljenja. Zato je neophodno da se „otvore“ svi putevi za osvajanje političkih sloboda i vrednosti demokratije.

## **Strategije razvoja bazirane na kulturi**

Ne bi smelo da se dogodi da tehno-ekonomski razvitak Beograda utiče na reduktivno shvatanje čoveka i njegove kulture. Već sada je prisutan snažan uticaj globalnih medija na uspostavljanje jedne nove lestvice vrednosti. Ti mediji i njihove mentalne matrice pristižu iz sveta u kome je uveliko prisutno iščezavanje temeljnih i univerzalnih vrednosti i u kojima dominira koncept neoliberalnog tržišta. Stvorena je globalna atmosfera u kojoj nema ni osmišljenog značenja postojanja ni odbrane vrednosti kulture. A savremeno postojanje liči na ono mesto iz Šekspirovog Magbeta: „Život je istorija koju priča neki idiot, puna buke i besa, koja ništa ne znači“. U pitanju je drastična kriza smisla. Savremeni čovek suočio se sa svetom bez kompasa i sa svešču bez smisla za smisao. Kad ekonomske vrednosti imaju ne samo središnju i dominantnu ulogu nego kad potiskuju i pokrivaju sve druge vrednosti onda se može i dogoditi da se potrošnja ne doživljava kao sredstvo već kao cilj, a profit kao jedina vrednost. Koliko je to apsurdno ne vredi dokazivati. Najgore je što su posledice dalekosežne sa stanovišta razvitka ljudskih kreativnih potencijala i kulture kao umnog zbivanja u čoveku.

Nema integralnog identiteta grada bez kulture. Beograd je veoma važan i za identitet Srbije. On ne sme da se zaustavlja u razvoju, on mora da bude motor Srbije. A za to je presudan kulturni kapital. Prošlo je vreme kada se kultura smatrala javnim troškom a ne bitnim elementom ekonomije i svekolikog razvoja. Ideja da kultura može da podstiče ekonomski razvoj grada postala je već sada sastavni deo politike modernog urbaniteta i kompleksnog urbanog razvoja. Sva istraživanja koja dolaze iz velikih gradova sveta pokazuju da svaki evro uložen u kulturu donosi osam evra prihoda lokalnoj zajednici. Mogućnost da

grad postane poznat po kulturnom razvitku u međunarodnim razmerama izuzetno je važna okolnost i zbog investicija i zbog svetske reputacije. Zbog toga, kulturna politika grada mora da bude osmišljena kao deo dugoročne strategije razvoja grada. Naime, primeri razvoja velikih svetskih gradova pokazuju da su se ubrzano razvijali samo oni gradovi čije su vlasti u razvojne planove uključile kulturu. Tako je stari koncept po kome je kulturi potreban grad zamenjen novom idejom da je gradu potrebna kultura. To je inverzija koja ponovo kulturu stavlja u centar pažnje kada je u pitanju savremeni razvoj grada.

A kada su se pojavile prve strategije urbanog razvoja bazirane na kulturi, počelo je da se govori i o uspostavljanju imidža grada. Stvaranje imidža gradu počinje iznutra, a ne spolja. Kultura je pretpostavka za modernitet urbaniteta i za imidž grada. Stvaranje imidža veoma je delikatan posao koji mora biti daleko od banalnih strategija i prizemne simulacije. I rezultat je sofisticiranog i kreativnog rada na destilovanju svih glasova, poruka i projekcija karakterističnih za grad kao što je Beograd. Branding je suštinski menadžment svoje sopstvene reputacije.

Šansa Beograda nije u tome da promeni svoj imidž, nego da ga uspostavi kao kreativnu mogućnost i značenjsku odrednicu. Zato mu je potrebna veća autonomija. Sve institucije kulture u Beogradu imaju nekad manje a nekad više republički značaj. A bilo bi dobro i da prekorače njene granice. Kultura mora da postane deo razvojnih planova Beograda i deo njegovog ekonomskog razvoja i ukupnih civilizacijskih dostignuća. U Zakonu o glavnom gradu trebalo bi proširiti nadležnosti grada u oblasti kulture. U svakom slučaju, Beograd mora da preuzme odgovornost za sve što u njemu nastaje ali i što nestaje. Neophodno je da grad počne da upravlja svojom reputacijom i svojom promenom. To je uslov da stigne do svog identiteta i svoje prepoznatljivosti.

## ZAKONSKA I STATUTARNA REŠENJA O NADLEŽNOSTI I ORGANIZACIJI LOKALNE VLASTI U BEOGRADU

Praktična iskustva i mogući pravci promena

**Sažetak:** *Ovaj rad bavi se analizom ustavne, zakonske i statutarne pozicije Grada Beograda u sistemu lokalne samouprave u Srbiji, pri čemu se identifikuje jedan od glavnih problema što je monotipska, odnosno, što kao osnovne jedinice lokalne samouprave, gradovi i grad Beograd imaju iste nadležnosti. Uvidom u ustavna rešenja sledi zaključak da se Zakonom o glavnom gradu mogu dodatno proširiti nadležnosti grada Beograda u odnosu na nadležnosti opština i gradova, a u skladu sa njegovom specifičnom prirodom, ulogom i potrebama, ekonomskim i stručnim kapacitetom. To podrazumeva i obezbeđenje odgovarajućih sredstava od strane Republike za obavljanje poverenih nadležnosti. S druge strane, nadležni organi Republike imaju pravo upravnog nadzora nad vršenjem poslova iz poverene nadležnosti, kao i kontrole ustavnosti i zakonitosti, kako opštih tako i pojedinačnih pravnih akata. Glavni cilj ovih promena bilo bi uspostavljanje što funkcionalnije, efikasnije, odgovornije i jeftinije izvršne vlasti u gradu Beogradu. Izmenama Zakona o glavnom gradu takođe bi trebalo predvideti da imenovanje i razrešenje, kao i nadzor nad radom direktora i upravnih odbora gradskih javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi, vrši gradonačelnik, odnosno Gradsko veće, ako bi bilo organizovano kao „gradska vlada“ sa gradonačelnikom na čelu. Statutom grada trebalo bi predvideti odgovarajuće izmene u sistemu odlučivanja Skupštine grada Beograda.*

**Ključne reči:** *lokalna samouprava, ustavni okvir, nadležnosti, organizacija vlasti*

# I

## Ustavni okvir

Lokalna samouprava, kao oblik odlučivanja i upravljanja u lokalnim zajednicama neposredno od strane njihovih stanovnika ili putem skupština kao demokratskog predstavništva koje neposredno biraju, kao i putem drugih lokalnih organa, definisana je i garantovana Ustavom Srbije. U načelima Ustava (član 12) kaže se: „Državna vlast ograničena je pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu“, koje „podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti“. U skladu sa ustavnim odredbama o lokalnoj samoupravi (čl. 176–181 i 188–193), kojima su bliže definisani njen položaj i nadležnosti, pravni akti i organi jedinica lokalne samouprave, nadzor nad njihovim radom i zaštita lokalne samouprave, donet je Zakon o lokalnoj samoupravi, a zatim i Zakon o glavnom gradu. U Ustav i zakone o lokalnoj samoupravi ugrađeni su osnovni principi iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (ratifikovana 2007), čiji član 3. glasi: „Lokalna samouprava podrazumeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim delovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva“. Zatim: „Osnovna prava i dužnosti lokalnih vlasti utvrđuju se ustavom ili zakonom“. Poseban značaj imaju sledeće odredbe Evropske povelje: „Javni poslovi se, po pravilu, vrše od strane onih vlasti koje su najbliže građanima... Prava poverena lokalnim vlastima su, po pravilu, puna i isključiva. Ona ne smeju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge – centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom.“

Najveći nedostatak sistema lokalne samouprave u Srbiji je to što je monotipski. Naime, opštine, kao osnovne jedinice lokalne samouprave, gradovi i grad Beograd imaju iste nadležnosti. Taj nedostatak se dobrim delom može umanjiti time što Ustav predviđa (član 178) da Republika može zakonom poveriti jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti. Sredstva za vršenje poverenih nadležnosti obezbeđuje Republika. A kad je grad Beograd u pitanju, Ustav je (član 189) predvideo i dodatno rešenje. Naime, predviđeno je da se položaj grada Beograda, glavnog grada Republike Srbije, uređuje Zakonom o glavnom gradu i Statutom grada Beograda. Zatim da „grad Beograd

ima nadležnosti koje su Ustavom i zakonom poverene opštini, odnosno gradu, a Zakonom o glavnom gradu mogu mu se poveriti i druge nadležnosti“. Statutom grada može se predvideti da se na njegovoj teritoriji obrazuju dve ili više gradskih opština i odrediti poslovi iz nadležnosti grada koje vrše gradske opštine (član 189).<sup>1</sup> Takođe je predviđeno (čl. 191) da se izbor izvršnih organa gradova i grada Beograda uređuje zakonom.

## Zakonski okvir

Iz navedenih ustavnih rešenja sledi zaključak da se, osim Ustavom utvrđenih poslova u izvornoj nadležnosti (konkretizovanih Zakonom o lokalnoj samoupravi), Zakonom o glavnom gradu mogu dodatno proširiti nadležnosti grada Beograda u odnosu na nadležnosti opština i gradova, a u skladu sa njegovom specifičnom prirodom, ulogom i potrebama, ekonomskim i stručnim kapacitetom. U skladu sa ovom ustavnom mogućnošću, krajem 2007. godine donet je Zakon o glavnom gradu kao *lex specialis* u odnosu na Zakon o lokalnoj samoupravi.

Analiza ovoga zakona upućuje na zaključak da, imajući u vidu prirodu i potrebe Beograda kao glavnog grada, njegove stručne i druge kapacitete, njime nije u dovoljnoj meri izvršeno poveravanje dodatnih nadležnosti gradu Beogradu iz fonda republičkih funkcija. Poverene nadležnosti gradu Beogradu sadržane su u članu 8 Zakona o glavnom gradu. Jedan njihov deo odnosi se na zaštitu voda, zaštitu od štetnog dejstva voda i korišćenje voda kao dobra od opšteg interesa, osnivanje javnog preduzeća za obavljanje vodoprivredne delatnosti i vršenje inspekcijskog nadzora u oblasti vodoprivrede, postavljanje plovnih objekata na delu obale i sl. Reč je, zatim, o ovlašćenju Beograda da uređuje i obavlja poslove koji se odnose na izgradnju, rekonstrukciju, održavanje i upravljanje opštinskim i nekategorisanim putevima i ulicama, kao i državnim putevima, osim autoputa, i da osniva javno

---

<sup>1</sup> Ovu ustavnu odredbu u celini je preuzeo Zakon o lokalnoj samoupravi, dok Zakon o glavnom gradu predviđa obavezno obrazovanje gradskih opština, s tim što grad Beograd može ukinuti postojeću gradsku opštinu i njeno područje pripojiti jednoj ili većem broju opština.



preduzeće za upravljanje ovim putevima. Sledeća dodatno poverena nadležnost Beogradu jeste obrazovanje komunalne policije i pravo da obezbeđuje i organizuje vršenje njenih poslova. Zatim, da se stara o zaštiti od požara, da obezbeđuje uslove i propisuje mere zaštite od požara, specifične za područje grada. Najzad, reč je o pravu grada Beograda da osniva televizijske i radio stanice, novine i druga sredstva javnog obaveštavanja.

Za razliku od ovih nadležnosti, koje su Zakonom o glavnom gradu poverene gradu Beogradu, Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 21), u skladu sa Ustavom, načelno je predviđeno da se „pojedini poslovi državne uprave zakonom mogu poveriti svim ili pojedinim opštinama, u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad. Sredstva za obavljanje poverenih poslova obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije“. Takođe je predviđeno da opština (dakle i Beograd) obavlja kao poverene pojedine poslove inspekcijiskog nadzora u oblasti prosvete, zdravstva, zaštite životne sredine, rudarstva, prometa robe i usluga, poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i druge inspekcijske poslove u skladu sa zakonom. Predviđeno je (član 24) i da gradovi (što uključuje i Beograd) vrše i druge nadležnosti i poslove državne uprave koji su im zakonom povereni, kao i da, u skladu sa zakonom, obrazuju komunalnu policiju, obezbeđuju i organizuju vršenje poslova komunalne policije.

Kad je reč o organizaciji i podeli nadležnosti između organa izvršne vlasti u gradu Beogradu, osnovna izmena je ukidanje nadležnosti Gradskog veća (iz Zakona o lokalnoj samoupravi) da ono „neposredno izvršava i stara se o izvršavanju odluka i drugih akata Skupštine“. <sup>2</sup> Ta funkcija je Zakonom o glavnom gradu poverena gradonačelniku, dok Gradsko veće (na čijem čelu je gradonačelnik) „vrši nadzor nad radom Gradske uprave, poništava ili ukida njene nezakonite akte.“ Gradska

---

<sup>2</sup> Ranijim (prvim) Zakonom o lokalnoj samoupravi (donetim 2002. godine), na osnovu amandmanske intervencije na vladin predlog ovoga zakona (kojim su utvrđene funkcije predsednika opštine, odnosno gradonačelnika i opštinska, odnosno gradska uprava), uvedeno je i opštinsko, odnosno gradsko veće, kao drugi izvršni organ. Osim što je konceptualno na nefunkcionalan način ugrađeno u sistem lokalne izvršne vlasti, ovo telo je dobilo i specifičnu ulogu u rešavanju sporova između predsednika opštine, odnosno gradonačelnika i Skupštine. Novim Zakonom o lokalnoj samoupravi ova njegova politička funkcija je ukinuta.

uprava i dalje „izvršava odluke i druge akte Skupštine grada, gradonačelnika i Gradskog veća“. Iako je zadržano rešenje iz Zakona o lokalnoj samoupravi da gradonačelnik „usmerava i usklađuje rad Gradske uprave“, izostalo je (kao i u Statutu Beograda) preciznije razgraničenje izvršne nadležnosti i odnosa gradonačelnika i Gradske uprave, odnosno njenog načelnika, koji, po zakonu, njome rukovodi.

## **Statutarna rešenja**

Statut grada Beograda, koji je donet u oktobru 2008. godine, usklađen je sa Ustavom, Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o glavnom gradu. Nove nadležnosti grada Beograda, kao i rešenja o novoj raspodeli nadležnosti između gradskih izvršnih organa, utvrđena Zakonom o glavnom gradu, ugrađeni su u Statut bez bliže razrade.

Kad je, međutim, reč o kvalitetu izvršenih promena, pre svega sa stanovišta postignutih rezultata u njihovoj praktičnoj primeni, informacije i ocene do kojih se došlo u realizaciji projekta, upućuju na sledeće opšte zaključke. Prvo, izvršene promene u funkciji su efikasnijeg i kvalitetnijeg upravljanja vrlo složenim sistemom kakav je Beograd. Drugo, nova rešenja u Zakonu o glavnom gradu i u Statutu grada, predstavljaju značajan, mada ne i dovoljan korak u poveravanju dodatnih republičkih nadležnosti gradu Beogradu, pre svega sa stanovišta njegovih potreba, stručnih i drugih mogućnosti za njihovo kvalitetno obavljanje. Utoliko su i nova statutarna rešenja grada Beograda relativno ograničenog dometa. Treće, suviše je kratak period od usvajanja Zakona o glavnom gradu i novog Statuta grada Beograda da bi se potencijalni domet i efekti zakonskih i statutarnih rešenja u potpunosti ispoljili i mogli realno oceniti. Naime, veliki deo vremena od usvajanja Statuta posvećen je vrlo složenim zadacima na normativnom, organizacionom i kadrovskom planu u cilju implementacije novih zakonskih i statutarnih rešenja. Najzad, opšta ekonomska kriza u velikoj meri je otežala potpuniju praktičnu afirmaciju novih zakonskih i statutarnih rešenja.

## II

### Nedostaci zakonskih rešenja

1. U pogledu dodatnih nadležnosti poverenih gradu Beogradu Zakonom o glavnom gradu, dosadašnja praksa u njihovoj primeni pokazuje da su one dosta skromnog obima i sadržaja. Drugim rečima, znatno su ispod realnih potreba grada Beograda kao veoma složenog sistema raznovrsnih funkcija i svakodnevnih potreba građana, preduzeća i ustanova. Zato praksa ukazuje na potrebu dodatnog proširenja poverenih nadležnosti gradu Beogradu u nizu delatnosti koje on može efikasnije, uspešnije i ekonomičnije obavljati od Republike.

2. Kad je reč o sistemu organizacije, pre svega izvršne vlasti u gradu Beogradu, Zakonom o glavnom gradu izvršene su dosta značajne promene u pogledu podele nadležnosti između gradonačelnika i Gradskog veća. Naime, ključna nadležnost Gradskog veća iz Zakona o lokalnoj samoupravi da „neposredno izvršava i stara se o izvršavanju odluka i drugih akata Skupštine grada“, Zakonom o glavnom gradu poverena je gradonačelniku. Ostale funkcije gradonačelnika i Gradskog veća ostale su iste. Ovo zakonsko rešenje u skladu je sa potrebom da izvršna funkcija u glavnom gradu, kao izuzetno složenom administrativnom, ekonomskom i komunalnom sistemu, bude što jednostavnije organizovana i efikasno obavljana. Položaj i nadležnost Gradske uprave nisu menjani.

Vrste gradskih izvršnih i upravnih organa ostale su, dakle, iste kao i u Zakonu o lokalnoj samoupravi. Naime, to su gradonačelnik i Gradsko veće, kao izvršni organi Grada i Gradska uprava kao organ za vršenje upravnih poslova u okviru prava i dužnosti grada („izvršava odluke i druge akte Skupštine grada, gradonačelnika i Gradskog veća“).

Sa stanovišta racionalnosti i efikasnosti gradskih izvršnih organa, sporno je, međutim, rešenje iz Zakona o lokalnoj samoupravi (koje je zadržao i Zakon o glavnom gradu) o položaju i podeli nadležnosti dva organa izvršne vlasti (gradonačelnik i Gradsko veće). Sa sistemskog stanovišta, reč je, pre svega, o položaju i nadležnostima Gradskog veća, naročito posle ukidanja njegove ključne nadležnosti u izvršnoj

sferi koja je Zakonom o glavnom gradu poverena gradonačelniku („neposredno izvršava i stara se o izvršavanju odluka i drugih akata Skupštine grada“). Taj izvršni organ, čiji je predsednik gradonačelnik, pretežnim delom je veštački i nepotrebno „umetnut“ između gradonačelnika i Gradske uprave. Tim pre što je gradonačelnik glavni izvršni organ Grada, a Gradska uprava „priprema nacрте propisa i drugih akata“ iz nadležnosti Grada, koje Gradsko veće formalno predlaže Skupštini. Gradska uprava, takođe, operativno sprovodi gradske propise i odluke.

S obzirom na to da nije u dovoljnoj meri iskorišćeno generalno ovlašćenje iz Ustava da se položaj i izbor izvršnih organa grada Beograda drugačije, odnosno racionalnije, uredi Zakonom o glavnom gradu, praksa iz ranijeg perioda, kao i u toku primene novoga Statuta Beograda, upućuje na potrebu da se izvrše dodatne zakonske promene. Njihov glavni cilj je uspostavljanje što funkcionalnije, efikasnije, odgovornije i jeftinije izvršne vlasti u gradu Beogradu.

3. Takođe, prema Zakonu o glavnom gradu (kao i prema Zakonu o lokalnoj samoupravi) Skupština grada imenuje i razrešava upravne i nadzorne odbore i direktore gradskih javnih preduzeća, ustanova i službi čiji je osnivač. Ovo rešenje se u praksi pokazalo kao nefunkcionalno, jer otežava ostvarivanje redovnog i efikasnog nadzora nad njihovim radom, odnosno odgovornosti u slučaju nesavesnog i nekvalitetnog obavljanja funkcija od životnog značaja za građane. U praksi se ovi problemi prvenstveno rešavaju putem neposrednog angažovanja gradonačelnika ili resornih gradskih sekretara. Time se, po pravilu, otklanja nastali konkretan problem, ali ne rešava sistemski slabost zakonskog rešenja u oblasti odgovornosti organa gradskih javnih preduzeća, ustanova i službi. Zbog pomenutih nefunkcionalnih zakonskih rešenja u sistemu izvršne vlasti, javnih preduzeća, ustanova i službi u gradu Beogradu (kao i u drugim jedinicama lokalne samouprave) mnoge krupne i neodložne tekuće probleme u njihovom funkcionisanju rešava gradonačelnik sa svojim zamenikom i pomoćnicima, kojih, zajedno sa gradskim arhitektom i gradskim menadžerom, ima pet. Na taj način se, međutim, taj svojevrsni gradonačelnikov kolegijum, zbog visokog autoriteta funkcije gradonačelnika, faktički uspostavlja kao neformalna gradska vlada.

### III Predlozi zakonskih promena

Iz napred navedenih ocena, zasnovanih na uvidu u zakonska i druga normativna rešenja i njihovu praktičnu primenu, nameće se potreba za znatnim izmenama Zakona o glavnom gradu, (kao i Zakona o lokalnoj samoupravi), a time i Statuta grada Beograda.

1. Prva i najvažnija zakonska izmena trebalo bi da dovede do proširenja kruga poverenih poslova grada Beograda iz nadležnosti Republike, u skladu sa napred iznetim razlozima, odnosno specifičnim i složenim potrebama Beograda koje on može kvalitetnije regulisati i uspešnije rešavati nego republički organi. To, u skladu sa Ustavom, podrazumeva i obezbeđenje odgovarajućih sredstava od strane Republike za obavljanje poverenih nadležnosti.

Dosadašnja praksa ukazala je na potrebu da se gradu Beogradu Zakonom o glavnom gradu povere sledeće dodatne nadležnosti:

1) Donošenje, u skladu sa zakonom, regionalnog prostornog plana i prostornog plana područja posebne namene u skladu sa Zakonom o prostornom planiranju. Time bi grad Beograd dobio veće mogućnosti da adekvatnije i efikasnije planira i realizuje svoje složene i dugoročne urbanističke, razvojno-ekonomske, infrastrukturne, komunalne i druge potrebe. Istovremeno, to bi bila jedna od najvažnijih nadležnosti grada Beograda kao budućeg regiona u okviru najavljenog koncepta regionalizacije i decentralizacije Srbije.

2) Sadašnje zakonsko ovlašćenje grada Beograda da obrazuje inspeksijske službe i vrši inspeksijski nadzor nad izvršenjem propisa i opštih akata iz nadležnosti Grada (koje imaju i opštine i drugi gradovi) trebalo bi proširiti na oblast urbanizma, pre svega za objekte za koje urbanističku dozvolu izdaje nadležni gradski organ. Nadležni gradski organ takođe bi trebalo da rešava o žalbama na prvostepeno rešenje uprave gradske opštine iz oblasti urbanizma. Razlozi za poveravanje gradu Beogradu ovih ovlašćenja iz oblasti urbanizma pre svega se nalaze u činjenici da nadležni republički drugostepeni organi i inspekcije realno nisu u stanju da blagovremeno i efikasno rešavaju ogroman broj predmeta iz ove oblasti u Beogradu koji zahtevaju hitno postupanje. Isti

razlozi upućuju i na potrebu da se gradu Beogradu u celini (a ne „pojedini povereni poslovi inspekcijskog nadzora“ iz člana 21 Zakona o lokalnoj samoupravi) povere poslovi tržišne, sanitarne, poljoprivredne, vodoprivredne i drugih inspekcija koje su od neposrednog i svakodnevnog interesa za građane.

3) Gradu Beogradu bi, takođe, trebalo zakonom poveriti i osnivanje srednjih škola, kao i pravo da, u skladu sa zakonom, osniva, odnosno učestvuje u osnivanju visokoškolskih ustanova. Time bi se na adekvatniji način zadovoljile vrlo složene i specifične potrebe Beograda u oblasti obrazovanja.

4) Praksa ukazuje i na potrebu da se vođenje matičnih knjiga poveri gradu Beogradu, s tim što bi on svojim statutom te poslove poverio gradskim opštinama.

5) Zbog specifičnih problema zapošljavanja, gradu Beogradu bi trebalo poveriti i ovlašćenje da osniva svoju službu za zapošljavanje.

Dotadni razlog za proširenje poverenih poslova iz nadležnosti Republike jeste visoki stručni kapacitet grada Beograda za njihovo efikasno i zakonito obavljanje. S druge strane, nadležni organi Republike imaju pravo upravnog nadzora nad vršenjem poslova iz poverene nadležnosti, kao i kontrole ustavnosti i zakonitosti, kako opštih tako i pojedinačnih pravnih akata.

2. Kad je reč o organima jedinica lokalne samouprave, Ustav predviđa da su to skupština „i drugi organi određeni statutom u skladu sa zakonom“. Zatim, da skupština opštine odlučuje o izboru izvršnih organa opštine u skladu sa zakonom i statutom, a da se „izbor izvršnih organa grada i grada Beograda uređuje zakonom“. Zakon o glavnom gradu zadržao je rešenja iz Zakona o lokalnoj samoupravi u pogledu vrste izvršnih organa i načina njihovog izbora. To se posebno odnosi na način izbora gradonačelnika koji se (za razliku od ranijeg Zakona o lokalnoj samoupravi) ne bira neposredno od strane građana, već od strane Skupštine grada.

1) Zakonom o lokalnoj samoupravi, odnosno Zakonom o glavnom gradu i Statutom grada Beograda, položaj i nadležnosti Skupštine grada određeni su u skladu sa Ustavom. Reč je o najvišem organu lokalne samouprave, neposredno izabranom od strane građana. Skupština, po Ustavu, donosi Statut, usvaja budžet i završni račun, donosi program

razvoja i urbanističke planove, donosi propise i druge opšte akte, osniva organe, službe, javna preduzeća i ustanove i vrši nadzor nad njihovim radom, bira i razrešava predsednika i zamenika predsednika Skupštine, bira gradonačelnika, njegovog zamenika i članove Gradskog veća i vrši druge poslove određene zakonom i statutom. U skladu s tim, Zakonom o glavnom gradu i Statutom konkretizovane su ustavne, odnosno zakonske nadležnosti Skupštine grada, njena organizacija, način rada i odlučivanja.

S obzirom na veliku složenost, ali i bitnu različitost i specifičnost funkcija grada Beograda na njegovom užem gradskom području, Statutom grada trebalo bi predvideti odgovarajuće izmene u sistemu odlučivanja Skupštine grada Beograda. Naime, o pitanjima koja se, zbog svoje specifične prirode, odnose samo na uže gradsko područje, trebalo bi da odlučuju samo odbornici tzv. gradskih opština. O svim ostalim pitanjima iz nadležnosti grada Beograda odlučivao bi puni sastav Skupštine, to jest odbornici iz svih 17 (10 gradskih i 7 prigradskih) opština. Time bi se postigla veća racionalnost i efikasnost u radu same Skupštine, odnosno lakše bi se dolazilo do usaglašenih i kvalitetnih rešenja i odluka koja se odnose na tzv. gradsko područje. Takođe bi se moglo predvideti da o pitanjima iz nadležnosti grada Beograda koja se, eventualno, tiču interesa samo prigradskih opština, odlučuju njihovi odbornici u Skupštini grada. Naravno, ovakvo statutarno rešenje podrazumeva precizno razgraničenje pitanja o kojima odlučuje uži, odnosno širi (puni) sastav Skupštine grada.

2) Praktična iskustva u primeni ranijeg Zakona o lokalnoj samoupravi, ali i novih rešenja iz Zakona o glavnom gradu, koja se odnose na vrstu, broj i nadležnost izvršnih i upravnih organa, ukazuju na potrebu znatnih zakonskih promena. One bi se, pre svega, odnosile na Gradsko veće, čiju bi sadašnju ulogu, zavisno od novog zakonskog koncepta izvršne i upravne funkcije grada Beograda, trebalo temeljito preispitati i redefinisati.

Reforma zakonskog, odnosno statutarnog koncepta izvršne vlasti u gradu Beogradu velikim delom bi zavisila od načina izbora, a time i širine i vrste ovlašćenja gradonačelnika. Ako bi se izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi, tačnije Zakona o glavnom gradu, opet uveo neposredan izbor gradonačelnika,<sup>3</sup> to rešenje bi, u principu, dovelo do bitnih promena u vezi sa položajem, načinom izbora i ovlašćenjima Gradskog veća.

<sup>3</sup> Neposredan izbor gradonačelnika (i predsednika opština) koji je bio uveden ranijim Zakonom o lokalnoj samoupravi u velikom broju opština pokazao je i krupne slabosti (blokada rada odlu-

U okviru koncepta neposredno biranog, dakle „jakog“ gradonačelnika, izvršna vlast mogla bi se organizovati na dva načina, odnosno na osnovu dva modela.

Prema prvoj varijanti prvog modela, u sistemu izvršne vlasti, pored gradonačelnika, kao glavnog organa te vlasti, postojalo bi i Gradsko veće. Za razliku od sadašnjeg zakonskog (i statutarnog) rešenja, njegove članove bi imenovao i razrešavao gradonačelnik. Gradsko veće bi bilo resorski organizovano, to jest njegovi članovi (čiji broj bi se kretao između 10 i 13) bili bi zaduženi za jednu ili više srodnih oblasti koje bi u upravnom i stručnom smislu „pokrivala“ Gradska uprava, to jest gradski sekretari, kao i rukovodioci gradskih ustanova, organizacija, službi i javnih preduzeća. Članovi Gradskog veća potpisivali bi odgovarajuće finansijske akte iz svog resora, bili predlagači akata i odluka za sednice Gradskog veća, čije nacрте bi pripremala Gradska uprava. Gradsko veće bi, u principu, imalo iste nadležnosti kao i prema važećem Statutu.

Gradonačelnik bi bio na čelu Gradskog veća. On bi zadržao sadašnje samostalne funkcije iz člana 52. Statuta, uz izvesne korekcije. Na primer, ne bi „neposredno izvršavao“ odluke i druga akta Skupštine, već bi tu funkciju obavljala Gradska uprava. Gradonačelnik (ili Gradsko veće) bi imao pravo da ukine ili poništi akta Gradske uprave koji nisu u saglasnosti sa zakonom i Statutom, kao i da neposredno preuzme njihovo izvršavanje.

Mandat neposredno izabranog gradonačelnika trajao bi četiri godine. Na predlog najmanje jedne trećine odbornika mogao bi biti razrešen odlukom najmanje dve trećine od ukupnog broja odbornika. Imajući u vidu visoki stepen legitimnosti položaja i ovlašćenja gradonačelnika, koja proizlazi iz njegovog neposrednog izbora od strane građana, razlozi za njegovo razrešenje bili bi uslovljeni zloupotrebom službenog položaja, pre svega kršenjem zakona i Statuta grada. Zato bi preduslov njegovog razrešenja bila odluka Ustavnog (eventualno Vrhovnog kasačionog) suda, da je svojim aktom prekršio zakon ili Statut.<sup>4</sup>

---

čivanja u Skupštini i sl.) zbog okolnosti da predsednik opštine nije političko-partijski pripadao odborničkoj većini. Zato ovo pitanje zahteva posebnu stručnu i političku raspravu.

<sup>4</sup> Ovakvo rešenje bi se moglo utvrditi po uzoru na ustavno rešenje o postupku i uslovima razrešenja Predsednika Republike Srbije (član 118. Ustava).



Gradska uprava, kao jedinstveni upravni i stručni organ, zadržala bi sadašnje nadležnosti, s tim što bi umesto da „izvršava“ bila ovlašćena da „neposredno izvršava odluke i druge akte Skupštine grada, gradonačelnika i Gradskog veća“. Na čelu Gradske uprave bio bi načelnik, koga bi, na osnovu javnog oglasa, na pet godina imenovao (i razrešavao) gradonačelnik. Načelnik rukovodi Gradskom upravom, usklađuje rad njenih delova i postavlja rukovodioce unutrašnjih organizacionih jedinica (sekretarijati, službe i sl.) na osnovu javnog oglasa i primenom visokih profesionalnih i stručnih uslova utvrđenih Statutom.

Druga varijanta prvog modela organizacije izvršne i upravne vlasti u slučaju neposrednog izbora gradonačelnika od strane građana, bila bi bez Gradskog veća. U takvom sistemu, izvršnu funkciju u celini bi obavljao gradonačelnik uz pomoć zamenika i jednog broja resorski zaduženih pomoćnika. Gradska uprava, kao jedinstveni organ uprave, imala bi isti položaj i nadležnosti kao u prethodnoj varijanti.

Drugi model organizacije izvršne i upravne vlasti podrazumeva zadržavanje postojećeg zakonskog rešenja o izboru gradonačelnika Beograda od strane odbornika Skupštine grada. Ali, ono bi zahtevalo značajne zakonske promene u pogledu izbora, organizacije, broja i vrste izvršnih i upravnih organa i podele nadležnosti između njih. Naime, i takvo rešenje bi zahtevalo ozbiljnu reformu i racionalizaciju sistema izvršno-upravnih organa grada Beograda. U tom slučaju najfunkcionalnije rešenje bilo bi uvođenje Gradskog (izvršnog) veća kao svojevrsne gradske vlade. Ono bi objedinilo sadašnje funkcije Gradskog veća i Gradske uprave, kao i onaj deo sadašnjeg ovlašćenja gradonačelnika da „neposredno izvršava odluke i druge akte Skupštine grada“. Sastav Gradskog (izvršnog) veća, na čijem čelu bi bio gradonačelnik, činili bi gradski sekretari, gradski arhitekta i gradski menadžer. Članove Gradskog veća bi, na predlog gradonačelnika, birala Skupština grada, na period od četiri godine. Gradonačelnik bi zadržao sadašnja samostalna ovlašćenja, izuzev „neposrednog izvršavanja odluka i drugih akata Skupštine grada“, što bi činilo Gradsko veće, odnosno Gradski sekretari. Zatim, ne bi utvrđivao ili davao saglasnost na cene proizvoda i usluga iz nadležnosti grada, već bi to činilo Gradsko (izvršno) veće na njegov predlog. Takođe bi imao pravo da obustavi od izvršenja akt Gradskog (izvršnog) veća za koji smatra da nije saglasan sa zakonom.

Izmenama Zakona o glavnom gradu takođe bi trebalo predvideti da imenovanje i razrešenje, kao i nadzor nad radom direktora i upravnih odbora gradskih javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi, vrši gradonačelnik, odnosno Gradsko (izvršno) veće, ako bi bilo organizovano kao „gradska vlada“ sa gradonačelnikom na čelu<sup>5</sup> (koga bi birala Skupština grada). Pri tome, Skupština grada bi obrazovala komisiju sastavljenu od predstavnika Skupštine, gradonačelnika (ili Gradskog veća), gradskog javnog preduzeća, ustanove, organizacije i službe (čiji se direktor bira) i nezavisnih stručnjaka. Ta komisija bi raspisivala javni oglas za izbor direktora gradskih javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi, čiji je osnivač Skupština grada. On bi sadržavao visoke profesionalne i stručne uslove propisane Statutom grada. Komisija bi utvrđivala predlog od 3 kandidata, iz čijeg sastava bi gradonačelnik imenovao direktora. Kad je reč o izboru upravnih odbora, ista komisija bi (rukovodeći se Statutom propisanih stručnih uslova) utvrđivala spisak kandidata koji bi za jednu polovinu bio veći od broja koji se imenuje. Iz redova tako predloženih kandidata, gradonačelnik bi imenovao članove upravnog odbora. Nadzorne odbore imenovala bi Skupština grada.

Na ovaj način bi se uspostavio efikasan sistem, ne samo kontrole i odgovornosti organa i funkcionera gradskih javnih preduzeća, ustanova i službi, već i nužna koordinacija njihovog rada sa radom organa izvršne vlasti u gradu. Takvu vrstu operativne kontrole i koordinacije, kao i ostvarivanja konkretne odgovornosti, ne može efikasno vršiti Skupština grada kao veliko predstavničko telo. Ona bi, međutim, putem političke kontrole nad radom izvršnih organa (razmatranjem godišnjeg izveštaja o njihovom radu), kao i izveštaja o radu gradskih javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi (čiji je osnivač i na čije statute daje saglasnost), ostvarivala kontrolu njihovog funkcionisanja i ostvarenih rezultata. Na primer, neprihvatanjem, od strane Skupštine grada, godišnjeg izveštaja o radu i poslovanju javnog preduzeća, ustanove ili službe, prestao bi mandat njihovom direktoru i upravnom odboru.

---

<sup>5</sup> Na nivou Republike, Skupština Srbije zakonom osniva javna preduzeća, a Vlada Srbije imenuje i razrešava njihove upravne i nadzorne odbore, kao i direktora.

## IV

### Zaključna razmatranja

Podizanje kapaciteta institucija grada Beograda podrazumeva ispunjenje brojnih demokratskih, političkih, ekonomskih, organizacionih, pravnih, kulturnih i drugih pretpostavki i uslova. Jedan od najvažnijih su, svakako, adekvatna, optimalna zakonska rešenja u pogledu nadležnosti i organizacije lokalne vlasti. Zbog svoje složene strukture i funkcija koje obavlja, grad Beograd se do sada nije mogao uspešno uklopiti u, za njega, uzak okvir nadležnosti koje su Zakonom o lokalnoj samoupravi linearno utvrđene za sve jedinice lokalne samouprave (opštine, gradovi i grad Beograd).

Grad Beograd, kao glavni grad Republike Srbije, za naše prilike i uslove izuzetno je složen političko-administrativni, ekonomski i kulturni centar. Za uspešno obavljanje mnogobrojnih funkcija od životnog značaja za svakodnevni život građana, preduzeća, ustanova, državnih organa, stranih diplomatskih predstavništava itd., nužan je znatno širi zakonski okvir lokalne samouprave u glavnom gradu, koji bi bio u skladu sa njegovom specifičnom prirodom i funkcijama, a njegovim organima i službama omogućio visoku efikasnost.

Novo ustavno rešenje koje omogućava da se gradu Beogradu Zakonom o glavnom gradu mogu poveriti i druge nadležnosti iz fonda republičkih funkcija, omogućava da se ovim zakonom znatno proširi krug nadležnosti grada Beograda. Međutim, iskustva iz ranijih godina, ali i primena rešenja iz Zakona o glavnom gradu i Statuta grada Beograda (iako kratka) upućuju na potrebu da se ovim zakonom dodatno proširi krug poverenih nadležnosti gradu Beogradu. Na taj način bi gradski organi, uspešnije i adekvatnije nego republički, regulisali i izvršavali mnogobrojne vitalne gradske funkcije, a republički organi bi zadržali pravo upravnog nadzora nad obavljanjem poverenih nadležnosti.

Takođe je neophodno da se Zakonom o glavnom gradu (a i Zakonom o lokalnoj samoupravi za ostale jedinice lokalne samouprave) znatno izmeni i učini efikasnijim, odgovornijim i jeftinijim sada preglomazan i nefunkcionalan sistem izvršnih i upravnih organa Grada Beograda. Napred izneti razlozi i vrste dodatnih promena u Zakonu o

glavnom gradu, a zatim i u Statutu grada Beograda, trebalo bi da budu predmet ozbiljnih stručnih rasprava i političkih razmatranja u svetlu dosadašnjih iskustava i realnih potreba glavnog grada, pre nego što bi, eventualno, bili pretočeni u odgovarajuću inicijativu za zakonske i druge promene.



## REFORMA PROSTORNE ORGANIZACIJE BEOGRADA KAO GRADA–REGIONA

**Sažetak:** *Ovaj tekst analizira moguće modele nove administrativno-teritorijalne organizacije Beograda kao regiona u budućoj regionalizovanoj Srbiji. Opisuje se sadašnja teritorijalna i administrativna organizacija grada Beograda. Razmatra se položaj grada Beograda kao potencijalnog regiona, kao i mogućnosti reforme unutrašnje organizacije grada saglasno evropskim standardima.*

*Analizirana su tri modela formiranja statističkog regiona Beograd i dva moguća modela reorganizacije grada i podele grada na niže teritorijalne jedinice.*

**Ključne reči:** *Beograd, Srbija, region, reforma, opština, teritorijalna organizacija, decentralizacija, lokalna samouprava, NUTS, Evropska unija, razvoj*

### 1. Aktuelna administrativno-teritorijalna organizacija Beograda

Ustav Republike Srbije<sup>1</sup> u članu 9. određuje da je glavni grad Republike Srbije Beograd. U članu 188. Ustava navodi se da su jedinice lokalne samouprave opštine, gradovi i grad Beograd. Time je grad Beograd izdvojen od ostalih jedinica lokalne samouprave, opština i gradova kao posebna, od ostalih različita teritorijalna jedinica, odnosno jedinica lokalne samouprave. Podela grada na gradske opštine uređuje se Statutom grada Beograda<sup>2</sup>, kao najvišim pravnim aktom grada. Statutom se uređuje i organizacija grada, rad organa, određuju se poslovi iz nadle-

<sup>1</sup> *Ustav Republike Srbije*, Sl. glasnik RS, br. 83/06.

<sup>2</sup> *Statut grada Beograda*, Sl. list grada Beograda, br. 38/2008.

žnosti grada koje vrše gradske opštine i način promene područja gradskih opština. Statutom grada, koji je usvojen 17. oktobra 2008. godine, preuzeta je teritorijalna podela iz prethodnog gradskog Statuta<sup>3</sup>, određena je podela grada na 17 gradskih opština i određena su naseljena mesta, odnosno katastarske opštine koje ulaze u sastav pojedinih opština.

Prema ovoj podeli, grad Beograd ima ukupno 17 opština. To su opštine: Barajevo, Voždovac, Vračar, Grocka, Zvezdara, Zemun, Lazarevac, Mladenovac, Novi Beograd, Obrenovac, Palilula, Rakovica, Savski venac, Sopot, Stari grad, Surčin i Čukarica. Sve gradske opštine nemaju u potpunosti isti status i nadležnosti. Članom 77. Statuta grada određene su nadležnosti, odnosno nabrojani su poslovi iz nadležnosti grada koje obavlja gradska opština.

Na taj način napravljena je određena razlika u nadležnosti gradskih opština. Prema ranijem Statutu grada, koji je važio do 2008. godine, ta razlika je bila još veća, jer je sedam posebno izdvojenih opština imalo i nadležnosti iz oblasti urbanizma i donošenja urbanističkih planova na svojoj teritoriji, kao i nadležnost uređenja gradskog građevinskog zemljišta, izgradnje infrastrukture i izgradnje i održavanja puteva i ulica na svojoj teritoriji.

Za tih sedam opština, Barajevo, Grocku, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin, odomaćio se naziv „prigradske“ opštine, mada je taj naziv nezvaničan i u zvaničnim aktima se nigde ne pominje.

Prema gustini izgrađenosti i naseljenosti, kao i prema razvijenosti infrastrukture, beogradske opštine mogu se podeliti na tri grupe. U prvu grupu spadale bi opštine koje se nalaze u užem gradskom jezgru, odnosno koje su na gotovo čitavoj svojoj površini urbanizovane sa izgrađenom infrastrukturom i koje imaju veoma malo ili nimalo neizgrađenog građevinskog, poljoprivrednog i šumskog zemljišta. To su opštine Stari grad, Vračar, Savski venac i Novi Beograd. Drugu grupu činile bi opštine koje u svom sastavu imaju i delove užeg, urbanog gradskog jezgra, ali u svom sastavu takođe imaju i naselja prigradskog ili seoskog tipa i velike površine neizgrađenog, poljoprivrednog i šumskog zemljišta. To su opštine Zemun, Čukarica, Voždovac, Zvezdara, Rakovica i Palilula. Treću grupu bi činile ranije nabrojane prigradske opštine, opštine koje predstavljaju posebna naselja ili čak manje gradove koji se nalaze u

<sup>3</sup> Statut grada Beograda, Sl. list grada Beograda, br. 14/2004.

okruženju centralnog Beograda, i, koje, sa selima i naseljima u svom neposrednom okruženju, mogu zapravo da funkcionišu kao zasebne jedinice lokalne samouprave, koje uglavnom imaju svoje posebne, odvojene i samostalne komunalne sisteme. To su opštine Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin. Odnos centra i periferije, gde centar čine tri opštine iz prve grupe i delovi šest opština iz druge grupe, a periferiju naselja i gradovi iz šest polucentralnih i sedam prigradskih opština, veoma je važan iz ugla podsticanja razvoja, posebno omogućavanja ravnomernog i decentralizovanog razvoja čitave gradske teritorije.

Iako, po zakonu, gradske opštine nisu jedinice lokalne samouprave, već samo oblik teritorijalne organizacije grada, one ipak imaju svoju samoupravu, svoje organe, skupštinu, opštinsko veće, predsednika



Slika 1. Šema administrativno-teritorijalne organizacije Beograda



opštine i opštinsku upravu. Opštine donose svoje statute koji moraju biti u skladu sa Statutom grada.

Administrativna teritorija Beograda u sadašnjem obimu ustanovljena je prilično davno, pre više decenija. Posle Drugog svetskog rata, ustanovljavanjem Autonomne pokrajine Vojvodine, povučena je administrativna granica između Vojvodine i ostatka Srbije veoma blizu Beograda, i ta granica je ubrzo prerasla u političku granicu koja se i danas može smatrati veoma teško promenljivom. Na taj način, Pančevo je odvojeno od Beograda, iako su jake funkcionalne i ekonomske veze i dalje postojale. Deo teritorije Banata – tadašnja opština Krnjača, ipak je ostala administrativno u Beogradu, da bi kasnije ušla u sastav opštine Palilula. Zakonom iz 1959. godine<sup>4</sup> određeno je područje grada Beograda koje je imalo 12 opština – Voždovac, Vračar, Zvezdara, Zemun, Krnjača, Novi Beograd, Palilula, Savski venac, Stari grad, Čukarica, Surčin, Sopot. Kasnije, 1961. godine, području Beograda priključuju se Obrenovac, Barajevo i Grocka, a 1972. godine i Mladenovac i Lazarevac. Od tada, spoljašnje granice administrativnog područja, možemo reći regiona Beograda, nisu se menjale više od 35 godina, i stoga se mogu smatrati prilično ukorenjenim i tradicionalnim u smislu prihvatanja i podrazumevanja kod građana ovog dela Srbije.

## **2. Beograd kao region u regionalizovanoj Srbiji**

U svim razmatranim modelima regionalizacije Srbije, bez obzira na polazišta i kriterijume na osnovu kojih se podela na regione predlaže, grad Beograd kao izrazito razvijen i značajan urbani centar nameće se kao okosnica regiona koji bi, osim samog centralnog urbanog gradskog područja, obuhvatio i okolne manje gradove i naselja koji su privredno, razvojno i saobraćajno povezani sa Beogradom i čine povezanu ekonomsku i funkcionalnu celinu. Ovaj složeni funkcionalno-urbani sistem gradskih i seoskih naselja ima razvijene međusobne veze koje prevazilaze uobičajenu povezanost susednih naselja i pred-

<sup>4</sup> Zakon o područjima opština i srezova u NR Srbiji, 1955.

stavljaju integrisani sistem i veoma povezanu mrežu naselja. Granice ove interakcije, odnosno zone uticaja Beograda, nije jednostavno odrediti. Zona uticaja makroregionalnog centra Beograd procenjena je u veoma širokom području u Prostornom planu Republike Srbije iz 1996. godine.<sup>5</sup> Modeli podele Srbije na statističke regione predstavljene u Strategiji regionalnog razvoja Republike Srbije<sup>6</sup> iz 2007. godine određuju granice budućeg statističkog regiona Beograd u granicama aktuelnog administrativnog područja grada Beograda, odnosno granicama utvrđenim Zakonom o teritorijalnoj organizaciji. Regionalni prostorni plan administrativnog područja Beograda<sup>7</sup> veoma argumentovano uvodi i pojam regionalnog, šireg metropolitenskog područja Beograda koje, pored 17 gradskih opština koje su sada u okviru Beograda, obuhvata i sedam funkcionalno povezanih graničnih opština. To su opštine Ruma, Pećinci, Stara Pazova, Pančevo, Ub, Smederevo i Smederevska Palanka. Ove susedne opštine jesu područje na koje grad Beograd, kao veliki privredni i administrativni centar, širi svoj uticaj i, uzimajući u obzir dnevne migracije, privredne, trgovinske i druge veze, ove opštine svakako imaju zajedničke interese zbog kojih bi trebalo razmotriti formiranje Regionalnog saveta, koji bi činili predstavnici beogradskih i susednih opština sa ciljem rešavanja zajedničkih problema.

Potreba da u sklopu regionalizacije Srbije postoji i region Beograd uglavnom se ne dovodi u pitanje, ali se prilikom razmatranja ovog pitanja mogu izdvojiti tri različita predloga koji na različite načine određuju mogući teritorijalni obuhvat ovog regiona. Prema prvom mogućem rešenju, region Beograd mogao bi biti manji od sadašnjeg administrativnog područja Beograda i mogao bi obuhvatiti samo centralnih deset opština, dok bi ostale, „prigradske“, opštine bile deo drugih, susednih regiona. Drugi predlog podrazumevao bi da budući region Beograd bude isti kao i sadašnje administrativno područje Beograda, što se i nalazi u aktuelnim predlozima iz Strategije regionalnog razvoja i što su-

<sup>5</sup> D. Perišić, M. Vujošević, K. Petovar, *Prostorni plan Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, Beograd, jun 1996.

<sup>6</sup> *Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007–2012*. Republički zavod za razvoj, Beograd, 2007, str.187.

<sup>7</sup> *Regionalni prostorni plan administrativnog područja grada Beograda*, JUP Urbanistički zavod grada Beograda 2004, str. 49, Sl. list grada Beograda, br. 10/04.

geriše Zakon o regionalnom razvoju. Treća mogućnost bila bi da region Beograda bude širi od sadašnje administrativne teritorije Beograda i da obuhvati i nekoliko susednih opština koje su funkcionalno povezane sa Beogradom i mogu se smatrati njegovim metropolitenom.

Budući regioni države Srbije mogli bi imati ograničenu statističko-plansku funkciju i služili bi državi za lakše i ravnomernije upravljanje regionalnim razvojem, a preko tih regiona bilo bi moguće realizovati velike strukturne projekte uz pomoć evropskih strukturnih fondova. Regioni, međutim, mogu imati i svoju zakonodavnu, finansijsku i izvršnu autonomiju, naročito ako su već funkcionalno, ekonomski ili istorijski afirmisani. Prema rešenjima koja su trenutno na snazi, dominira rešenje u kojima bi regioni bili samo statističko-planske celine, ali, s obzirom na to da se predviđa da autonomne pokrajine budu regioni NUTS 2<sup>8</sup> nivoa jasno je da bi rešenje bilo asimetrično jer bi ti regioni bili i autonomije, odnosno teritorijalne jedinice sa određenim autonomnim i političkim pravima, dok bi regioni na koje bi bila podeljena tzv. uža Srbija bili samo statistički. U tom smislu, region Beograd bio bi nešto između, jer on već sada, kao posebna jedinica lokalne samouprave, ima poseban Zakon koji mu daje nešto veća prava i nadležnosti od drugih jedinica lokalne samouprave – opština i gradova i ne može se smatrati samo regionom sa pukom statističko-planskom svrhom. Neka vrsta autonomije, veća nego što je sadašnja, trebalo bi da sleduje jednom takvom regionu. Rešavanje zajedničkih problema i ispunjavanje zajedničkih interesa u okviru metropolitenskog regiona Beograda podrazumevalo bi da se ipak radi o političkoj regionalizaciji koja bi Srbiju podelila na administrativne regione koji bi imali svoje samoupravne organe, regionalnu vlast i autonomiju i koji bi bili još jedan nivo u podeli vlasti, nivo između nivoa države i lokalne samouprave.

Aktuelni zakon,<sup>9</sup> ipak, predviđa formiranje regiona isključivo kao statističkih teritorijalnih jedinica koji (bar u početku) ne bi imali elemente autonomije niti političke funkcije i administrativne nadležnosti. Ti regioni služili bi zapravo samo za prikupljanje statističkih podataka na način usklađen sa evropskim standardima i nomenklaturom koju pro-

---

<sup>8</sup> Statistička nomenklatura teritorijalnih jedinica – NUTS (skraćena je izvedena iz naziva na francuskom: nomenclature d'unités territoriales statistiques) ustanovljena je od strane Statističke institucije evropskih zajednica EUROSTAT.

<sup>9</sup> Zakon o regionalnom razvoju, Sl. glasnik RS, br. 51/09.

pisuje EUROSTAT.<sup>10</sup> Stoga treba imati u vidu da pravila Evropske unije podrazumevaju da se nerazvijenim regionom, koji može dobijati pomoć iz strukturnih fondova Evropske unije, smatra NUTS 2 region čiji je BDP po glavi stanovnika ispod nivoa od 75% proseka u EU. Region Beograda predstavlja najrazvijeniji deo Srbije, i može se pretpostaviti da bi bio prvi region u Srbiji koji bi dostigao i premašio taj prag od 75% BDP u EU, i koji bi izgubio mogućnosti dodatnog finansiranja iz fondova EU. Nekoliko opština, koje su funkcionalno povezane sa Beogradom i koje se mogu smatrati njegovim metropolitenskim područjem,<sup>11</sup> imale bi interes da ne budu u statističkom regionu Beograda već da budu u drugim, manje razvijenim regionima i tako ostvare mogućnost da duže vreme dobijaju dodatna sredstva za regionalni razvoj iz fondova EU. Razmatrajući ovu statističku funkciju regiona kao instrumenta za praćenje ekonomske razvijenosti preko pokazatelja kao što je BDP po glavi stanovnika, moglo bi se pokazati korisnim i formiranje statističkog regiona Beograd koji bi bio i manji od sadašnjeg okruga, odnosno administrativnog područja Beograd. Pojedine ili čak i sve prigradske opštine mogle bi takođe imati interes da ne budu u sastavu regiona Beograd već susednih regiona, za koje se može pretpostaviti da će biti kvalifikovani da primaju pomoć iz evropskih fondova duži niz godina po učlanjenju Srbije u Evropsku uniju. Treba takođe imati u vidu istorijske i tradicionalne regionalne podele i političke probleme koje bi moglo izazvati izdvajanje pojedinih gradova i opština iz regiona Vojvodine ili Šumadije i njihovo, čak i samo statističko i administrativno pripajanje Beogradskom regionu. Imajući sve ovo u vidu, nameće se zaključak da sve tri varijante određivanja teritorije budućeg regiona Beograd imaju i prednosti i nedostatke. Između ove tri mogućnosti (region Beograd manji od sadašnjeg administrativnog područja Beograda, veći ili u istom obimu), rešenje koje bi podrazumevalo da se region Beograd definiše i formira u granicama koje sada predstavljaju administrativnu teritoriju grada Beograda čini se najpraktičnije, najizglednije i najjednostavnije za realizaciju.

---

<sup>10</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090,30070682,1090\\_33076576&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL)

<sup>11</sup> Ruma, Pećinci, Stara Pazova, Pančevo, Ub, Smederevo i Smederevska Palanka.

### 3. Model podele Beograda na više manjih gradskih opština

Poslednja promena podele grada na gradske opštine dogodila se usvajanjem izmene Statuta grada Beograda 2003. godine.<sup>12</sup> Tada je podelom teritorije gradske opštine Zemun formirana nova opština Surčin, koja je pri tom dobila veći obim nadležnosti nego što je imala opština Zemun, odnosno opština Surčin formirana je kao sedma u grupi tzv. pri-gradskih opština – opština koje su po tom Statutu imale više nadležnosti od ostalih 10 gradskih, posebno u oblasti urbanizma, uređenja gradskog građevinskog zemljišta i komunalnih delatnosti. Formiranje opštine Surčin na takav način, izmenom Statuta grada, bilo je svojevrsan eksperiment, odnosno moglo je da bude shvaćeno i kao najava buduće reforme teritorijalne organizacije grada koja bi podrazumevala podelu velikih gradskih opština i stvaranje većeg broja manjih i funkcionalnijih opština u odnosu na aktuelno stanje. Zahtev građana – stanovnika naselja,<sup>13</sup> koja su pre više decenija obuhvatala nekadašnju opštinu Surčin da se ta opština ponovo formira postojao je godinama pre donošenja takve odluke. Građani su prikupljali peticije, formirali građanska udruženja i uporno lobirali za odvajanje Surčina i okolnih sela od Zemuna, tražeći formiranje posebne opštine. Gradska Skupština je odlučila da taj zahtev prihvati (iako nije bio jedini zahtev te vrste u to vreme), i na lokalnim izborima u septembru 2004. godine birali su se i odbornici nove surčinske skupštine opštine. I pored izražene političke volje i gotovo nepodeljene podrške političke i građanske javnosti za takvu odluku ona nije bila dovoljno pripremljena, i gotovo pet godina kasnije opština Surčin još uvek nema čak ni svoju administrativnu zgradu,<sup>14</sup> a još uvek nije preuzela ni sve poslove i svu dokumentaciju od opštine Zemun.

Pitanje podele postojećih gradskih opština i formiranje novih veoma je aktuelno već godinama u svim raspravama o reformi grada Beograda i reorganizovanju gradske uprave i lokalne samouprave. Postoje ozbiljne inicijative grupa građana na više gradskih opština da se podele

<sup>12</sup> Formalno, nova gradska opština počela je da funkcioniše tek 2004. godine, nakon sledećih lokalnih izbora.

<sup>13</sup> Surčin, Dobanovci, Jakovo, Progar, Petrovčić, Bečmen i Boljevci.

<sup>14</sup> Privremene kancelarije opštine Surčin nalaze se u iznajmljenim lokalima u tržnom centru.

još neke gradske opštine i da se formiraju nove. Postoji predlog da se formira opština Dunavski venac koja bi obuhvatala banatski deo Beograda, odnosno deo opštine Palilula, sva naselja na levoj obali Dunava (Borča, Ovča, Krnjača, Kovilovo, Padinska Skela i Dunavac). Na opštini Voždovac, aktuelni su zahtevi da se odvoji u posebnu opštinu južni deo te opštine, podavalska naselja (Ripanj, Zuce, Pinosava i Beli Potok). Predlog je da se ta nova opština nazove Avalski venac. Slično tome, stanovnici više naselja, koja danas pripadaju opštini Čukarica, postavljaju zahtev da se njihova naselja izdvoje u posebnu opštinu i predlažu ime Posavski venac (po nekadašnjem Posavskom srežu koji je postojao u vreme Kneževine i Kraljevine Srbije i imao sedište u Umci).<sup>15</sup> Predlaže se da u sastav te opštine uđu naselja Železnik, Sremčica, Velika Moštanica, Rušanj, Ostružnica i Umka. Predlozi koji se pojavljuju u opštini Grocka uglavnom se svode na podelu ove opštine na severni (Kaluderica, Vinča, Boleč, Leštane i Ritopek) i južni deo (Grocka, Vrčin, Zaklopača, Begaljica, Brestovik, Dražanj i Umčari). Postoje veoma ozbiljni zahtevi da se odvoje neka velika naselja u posebne opštine – takve inicijative postoje u Batajnici, Žarkovu, Železniku, Dobanovcima, Stepojevcu, itd. Svi ovi predlozi i zahtevi uglavnom potiču od samorganizovanih grupa građana. Neke od tih predloga zvanično podržavaju i pojedine, veoma značajne, političke partije koje imaju veliki uticaj na vođenje politike u tim opštinama i u gradu Beogradu. Pojedini zahtevi, kao na primer zahtevi na Paliluli i Voždovcu, su i zvanično podržani od strane skupština tih opština i predlozi su upućeni gradskoj Skupštini na razmatranje. Na nekim opštinama, građani organizovani u grupe za političko delovanje sa ovakvim ciljevima uzimali su učešće na lokalnim izborima i osvajali i odbornička mesta u skupštinama opština. Ova zainteresovanost i građanska aktivnost ukazuju na probleme koji realno postoje i koje građani osećaju i prepoznaju. Prosečne gradske opštine u Beogradu su prevelike. Pokrivaju po nekoliko desetina velikih sela i naselja i često imaju i po 100 – 200 hiljada stanovnika. U takvim uslovima je teško ostvariti bliskost i direktan kontakt između građana i njihovih lokalnih predstavnika. Mnoga naselja se osećaju zapostavljenim i zaboravljenim i građani traže rešenje za te probleme u formiranju manjih,

---

<sup>15</sup> [http://www.vozdovac.org.yu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=171&lang=srl](http://www.vozdovac.org.yu/index.php?option=com_content&task=view&id=171&lang=srl)

kompaktnijih opština, čija rukovodstva će im biti bliža, lakše dostupna i smenjiva, traže da sedište njihove opštine bude u njihovoj blizini, u njihovom naselju a ne u kilometrima daljem, susednom naselju.

Primer Surčina pokazuje da rešenje ovih problema nije tako jednostavno i jeftino kao što se mnogim građanima na prvi pogled može učiniti. Takvoj reformi treba pristupiti ozbiljnije, pažljivije i postepenije. Pre formiranja, nove opštine trebalo bi da imaju bar upravnu zgradu, treba planirati podelu uprave, radnika, predmeta, dokumentacije, arhive, treba organizovati izbore za nove Skupštine. Nove opštine znače i nove troškove, nove funkcionere, službenike, automobile, vozače, sekretarice, itd. Pored toga, otvoreno je pitanje da li bi formiranje novih opština donelo neki boljitak za građane tih naselja? Sigurno je da bi donelo nove i veće troškove, a njih nema ko drugi da plati nego sami građani kroz poreze i lokalne takse kojima finansiraju rad lokalne uprave. Ma koliko to građanima izgledalo privlačno, puko usitnjavanje opština verovatno ne bi donelo dovoljno poboljšanja u funkcionisanju lokalne uprave da bi to opravdalo povećane troškove. Ovo naročito važi prema postojećoj zakonskoj i statutarnoj podeli poslova na dva nivoa – gradskom, koji funkcioniše na nivou velikog grada od 1,8 miliona stanovnika i opštinskom, koji bi daljim usitnjavanjem samo dodatno izgubio na administrativnim i finansijskim kapacitetima.<sup>16</sup> Rešenje sadašnje nepovoljne situacije potrebno je verovatno tražiti u sasvim drugačijoj administrativno-teritorijalnoj organizaciji, onoj koja bi bila složenija, asimetrična i prilagođena evropskim standardima.

Sama podela postojećih opština na više manjih bila bi moguća po ne mnogo složenoj proceduri iz važećeg Statuta grada Beograda.<sup>17</sup> Ta procedura propisuje obavezu organizovanja tzv. savetodavnog referenduma na kome bi se smatralo da su građani podržali predloženu promenu ako bi se za nju izjasnila većina građana koji su glasali, bez obzira na ukupan broj onih koji su glasali. Mišljenje građana na savetodavnom referendumu nije obavezujuće za Skupštinu grada, ali je logično pretpostaviti da bi predlozi za osnivanje novih opština verovatno lako do-

<sup>16</sup> Zdravko Zlokapa, „Komparativni pregled lokalne samouprave – Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija“, u: Zdravko Zlokapa i Dušan Damjanović, (ur.), *Modeli organizacije lokalne samouprave*, PALGO centar, Beograd, 2008, str. 233.

<sup>17</sup> *Statut grada Beograda*, Sl. list grada Beograda br. 38/2008, članovi 20. do 24. i 145. do 148.

bili pozitivno mišljenje građana koji bi bili motivisani da na ovakvom referendumu uzmu učešće.

#### **4. Model reorganizacije teritorije Beograda u skladu s evropskim standardima**

Sasvim drugačiji model nove administrativno-teritorijalne organizacije regiona grada Beograda predložen je u Regionalnom prostornom planu administrativnog područja Beograda. Taj plan pripremljen je prema odluci Vlade Republike Srbije od 5. aprila 2002. godine i usvojila ga je Skupština grada Beograda 25. maja 2004. godine.<sup>18</sup> Regionalni prostorni plan područja Beograda usaglašen je sa Prostornim planom Republike Srbije<sup>19</sup> koji je usvojen 1996. godine kao strateški razvojni dokument za period do 2010. godine. Plan nikada nije u potpunosti zaživeo, pa ni rešenja koja se tiču teritorijalne organizacije.<sup>20</sup> Ipak, u ovom planu se navode predlozi rešenja i ključni argumenti za novu i drugačiju administrativno-teritorijalnu organizaciju grada, koja bi bila usklađena sa evropskim standardima i sa potrebama drugačije organizacije Beograda kao regiona i metropolitenskog područja koje je funkcionalno povezano i sa nekoliko susednih opština koje formalno nisu u sastavu Beogradskog administrativnog područja. Prema ovim, u usvojenom Regionalnom prostornom planu, predviđenim rešenjima, područje današnjeg administrativnog područja Beograda odgovaralo bi nivou NUTS 2, dok bi se unutar njega formiralo 7 urbanih okruga – distrikta, interesno grupisanih seoskih i manjih gradskih naselja oko 7 centara: Beograd, Zemun, Obrenovac, Lazarevac, Mladenovac, Grocka i Borča. Na osnovu prirodnih i funkcionalnih kriterijuma i uz ispoljen obostrani interes za udruživanjem, region može u perspektivi da obuhvati i današnje opštine u okruženju (Pančevo, Smederevo, Smederev-

---

<sup>18</sup> <http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=3587>

<sup>19</sup> *Zakon o prostornom planu Republike Srbije*, Sl. glasnik RS, br. 13/1996.

<sup>20</sup> Donošenjem novog Ustava Srbije 2006, novog Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o glavnom gradu 2007, i novog Statuta grada 2008. godine, rešenja u smislu teritorijalne organizacije grada ostala su praktično nepromenjena.



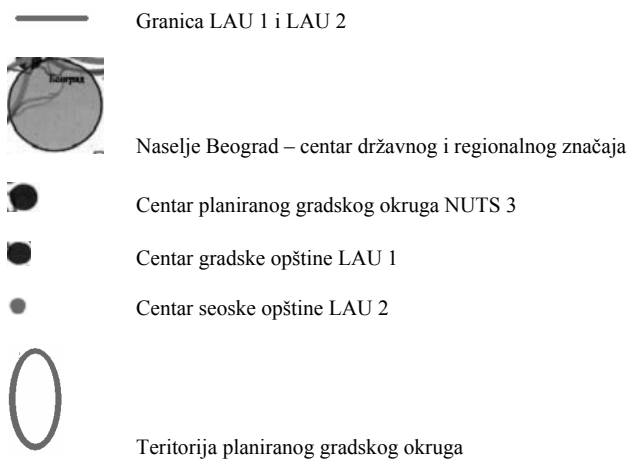
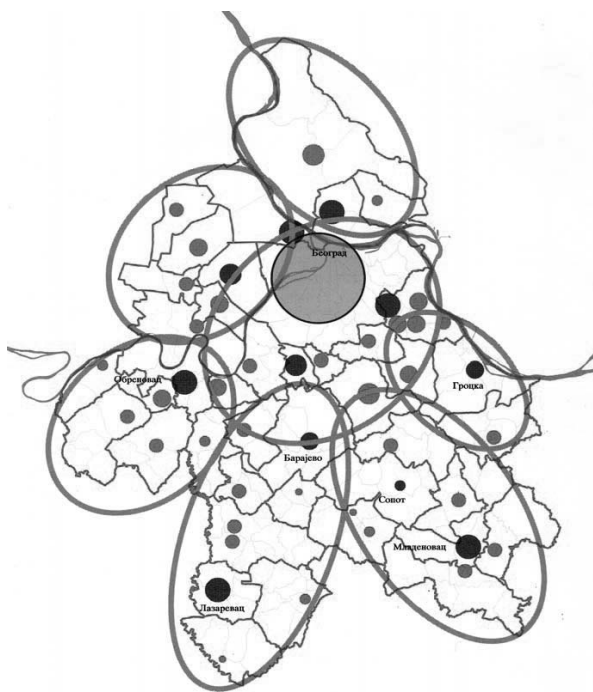
ska Palanka, Ub, Ruma, Pećinci, Stara Pazova), koje bi takođe imale status urbanog okruga sa svojim urbanim centrom.

Izdvajanjem centra – administrativne jedinice NUTS 3, odnosno centra urbanog okruga, rešavala bi se pitanja ekonomskog i socijalnog razvoja i pitanja odnosa između sela i grada. Razvoj centara urbanih okruga može da bude protivteža prenatraglašenju koncentraciji javnih službi u Beogradu. Jedan od osnovnih pravaca razvoja tih centara trebalo bi da bude delimično izmeštanje aktivnosti iz Beograda, sa uporednim podsticanjem razvoja javnih službi u okruzima kao jedan od preduslova za decentralizaciju i ekonomski i socijalni razvoj Beograda van užeg gradskog područja.

Na ovaj način, izdvaja se uže gradsko područje – područje deset centralnih gradskih opština bez okolnih naselja kao područje koje će dalje razvijati svoje funkcije kao glavni grad i značajan međunarodni centar. Veća naselja beogradske periferije – vangradski delovi opština Voždovac, Zemun, Palilula i Čukarica, naročito sremska, imaju takav prostorni raspored i opremu da predstavljaju samostalne, pretežno urbane centre.

Na priloženoj slici, koja je preuzeta iz Regionalnog prostornog plana administrativnog područja Beograda, dat je predlog okvirne teritorijalne podele grada na gradske okruge i gradske i seoske opštine koje bi bile u sastavu tih okruga. Posebno su obeležena naselja koja su okružni i opštinski centri, dok je uže, urbano, centralno gradsko područje – naselje Beograd sa oko milion stanovnika predviđeno da bude podeljeno na gradske kvartove kao jedinice mesne samouprave i da ostane centar regiona i jedna, nepodeljena, jedinica lokalne samouprave koja bi Zakonom i Statutom imala poseban i drugačiji položaj i nadležnosti od drugih gradova – jedinica lokalne samouprave u Srbiji.

Na slici se može videti da bi ovakav model poštovao spontano formiranu hijerarhiju naselja. Centar regiona predstavljao bi regionalni centar – grad Beograd, a dalje, prema periferiji, svaki od centara, u skladu sa svojim gravitacionim područjem uticaja, imao bi odgovarajuću ulogu i lokalnu samoupravu odgovarajućeg hijerarhijskog nivoa NUTS 3, LAU 1 i LAU 2. Ovako predložena koncepcija značila bi reorganizaciju administrativno-teritorijalne podele grada Beograda na gradske



Slika 2. Šema nove administrativno-teritorijalne organizacije Beograda

okruge i uže teritorijalne jedinice i, u skladu sa tim, i reorganizaciju službi grada Beograda. Ovakva podela značila bi uvođenje još jednog nivoa lokalne samouprave u sistem teritorijalne organizacije – nivo gradskog okruga, što bi omogućilo da opštine koje bi sada bile u sastavu okruga budu manje i bliže građanima, a da njihov administrativni i finansijski kapacitet ne mora biti kao kod sadašnjih opština, jer bi deo poslova i nadležnosti bio prenet na gradske okruge. Takva podela sadržala bi sve nivoe koje predviđa nomenklatura EUROSTAT-a: seoska naselja – nivo LAU 2, gradska naselja ili zajednice manjih naselja – nivo LAU 1, gradske okruge – nivo NUTS 3 i region Beograd – nivo NUTS 2. Iako bi reorganizacija grada prema ovakvom modelu zahtevala ozbiljan napor i angažovanje političkih i upravnih struktura, zamašne troškove i vreme potrebno da se ovakva teritorijalna organizacija sprovede, ona bi imala višestruke pozitivne efekte i omogućila bi brži i ravnomerniji ekonomski razvoj Beogradskog regiona, efikasniju i građanima bližu lokalnu administraciju i teritorijalnu organizaciju usklađenu s evropskim standardima.

## **Zaključak**

Od tri moguća modela određivanja obima budućeg statističkog i administrativnog regiona Beograda – region Beograd manji od sadašnjeg administrativnog područja Beograda, veći ili u istom obimu, predlog da se beogradski region formira u okvirima aktuelne administrativne teritorije Beograda deluje kao najpraktičnije i najrealnije rešenje.

Razmatrana su i dva moguća modela nove teritorijalne reorganizacije. Jedan model podrazumevao bi zadržavanje istog sistema podele nadležnosti između grada, kao jedinice lokalne samouprave, i gradskih opština. Taj model je zasnovan na rešenjima iz važećih Zakona o lokalnoj samoupravi i o glavnom gradu. Postojeće gradske opštine bile bi reorganizovane na način koji bi doveo do smanjenja veličine gradskih opština i do povećanja njihovog broja. Jedan broj opština bio bi podeljen prema evidentiranim zahtevima i inicijativa-

ma grupa građana i političkih partija, i te podele bi pratile prirodne i administrativne granice naraslih naselja i gradskih kvartova. Iako na prvi pogled deluje privlačno i decentralizujuće, ovakva reorganizacija najverovatnije ne bi dovela do bitnih poboljšanja u kvalitetu rada lokalne samouprave. Usitnjavanje opština dovelo bi do uvećavanja administracije i troškova, a samo bi umanjilo kapacitete opština da prihvate veće nadležnosti i da efikasnije rešavaju probleme građana. Drugi razmatrani model reorganizacije grada predložen je u Regionalnom prostornom planu administrativnog područja Beograda od 2004. godine. Prema tom modelu, područje današnjeg administrativnog područja Beograda odgovaralo bi nivou NUTS 2, dok bi se unutar njega formiralo 7 urbanih okruga – distrikta, interesno grupisanih seoskih i manjih gradskih naselja oko 7 centara: Beograd, Zemun, Obrenovac, Lazarevac, Mladenovac, Grocka i Borča.

Rešenja predložena u Regionalnom prostornom planu administrativnog područja Beograda nisu zaživela na način i u rokovima kako je bilo predviđeno. Razloge za to verovatno treba potražiti u činjenici da je teško menjati dugogodišnju praksu i rešenja koja se primenjuju decenijama. Puko prenošenje rešenja i iskustava drugih zemalja i prepisivanje zakona koji dobro funkcionišu u drugim sredinama ali nisu prilagođeni našoj, specifičnoj realnosti često se pokazuje kao neprimenjivo.

Ipak, ova predložena rešenja predstavljaju dobru osnovu za dalji rad na reformi teritorijalne organizacije grada, za promene koje bi mogle da omoguće brži i ravnomerniji napredak čitave teritorije grada kao celine. Novi, decentralizovani i s evropskim standardima usklađen način funkcionisanja grada omogućio bi da se iskoriste potencijali svih delova grada, da se grad – region Beograd pozicionira na bolje mesto u mreži metropolitenskih gradova Evrope. Nova teritorijalna organizacija i formiranje jedinica lokalne samouprave na nivoima NUTS 2 i 3 i LAU 1 i 2 omogućila bi bolje iskorišćenje mogućnosti koje pruža status kandidata i članstvo u EU, kao i mogućnost pripremanja i sprovođenja projekata kojima bi grad konkurisao za sredstva iz fondova EU preko jedinica nove teritorijalne organizacije grada. Na taj način bi se ubrzao razvoj našeg glavnog grada i države.

## Literatura

- Ustav Republike Srbije*, Sl. glasnik RS, br. 83/06.
- Statut grada Beograda*, Sl. list grada Beograda, br. 38/2008.
- Statut grada Beograda*, Sl. list grada Beograda, br. 14/2004.
- Zakon o područjima opština i srezova u NR Srbiji*, 1955.
- Perišić, D, Vujošević, M, Petovar, K, *Prostorni plan Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, Beograd, jun 1996.
- Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007–2012*, Republički zavod za razvoj, Beograd, 2007.
- Regionalni prostorni plan administrativnog područja grada Beograda*, JUP Urbanistički zavod grada Beograda, 2004.
- Zakon o regionalnom razvoju*, Sl. glasnik RS, br. 51/09.
- Zlokapa, Zdravko, „Komparativni pregled lokalne samouprave – Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija“, u: Zdravko Zlokapa, Dušan Damjanović, (ur.), *Modeli organizacije lokalne samouprave*, PALGO centar, Beograd, 2008.
- Zakon o prostornom planu Republike Srbije*, Sl. glasnik RS, br. 13/1996.
- Strategija razvoja grada Beograda – nacrt*, PALGO centar 2008.
- Generalni plan Beograda 2021*, Urbanistički zavod Beograda, usvojen od strane Skupštine grada 27. 09. 2003.
- Stojkov, Borislav, Tošić Branka, „Beograd i njegov region – mogućnost nove teritorijalne organizacije“, u: Borislav Stojkov, (ur.), *Beograd i njegov region*, Geografski fakultet, Beograd, 2003.
- Medak, Vladimir, „Uvođenje Nomenklature teritorijalnih statističkih jedinica (NUTS) u Srbiji“, *CESS magazin*, br. 3 (2007).

## ORGANIZACIJA, NIVOI VLASTI I NADLEŽNOSTI – KOMPARATIVNA ISKUSTVA

**Sažetak:** *Studija koja se bavi organizacijom, nivoima vlasti i nadležnostima ima dva dela. U prvom se prate komparativna iskustva u svetu, a u drugom se analizira stanje u Beogradu. Cilj studije je da se otvore pitanja statusa svih nivoa vlasti u gradu, pitanje postojanja optimalnih modela organizacije vlasti koji bi pomogli da grad kvalitetnije obavlja kompleksne poslove, obezbedi kvalitetnu koordinaciju i kvalitetne usluge građanima svih delova grada, svih opština obezbeđujući demokratske procese odlučivanja, participaciju građana, kao i ekonomski prosperitet i razvoj grada kao celine. U radu su dati podaci iz istraživanja sprovedenog u opštinama i gradu tokom proleća i leta 2009. godine i studija se završava konkretnim preporukama.*

**Gljučne reči:** *Nivoi vlasti, mesna zajednica, opština, grad, metropolitenski region, supsidijaritet, preduzetnički modeli vlasti, menadžer, direktno birani gradonačelnik, koordinacija*

### I Status, nadležnosti i politička organizacija gradova

Grad je specifična politička zajednica, nivo je vlasti između opštine i nacionalne države i sastavni je deo državnog uređenja. Vremenom je njegova politička organizacija evoluirala u raznim razvojnim fazama prema potrebama društva. Specifičnost gradske političke zajednice izučava posebna naučna disciplina – urbana politikologija. Pod političkom prirodom grada podrazumeva se njen status i pozicija u odnosu na druge nivoe vlasti, tip odnosa između njih, model političke organizacije vlasti i političke procedure i procesi.

Od svih gradova najkompleksniji su veliki svetski gradovi i na prirodu njihove politike utiče veliki splet činilaca kako nacionalnog tako i svetskog političkog i ekonomskog sistema.

## 1. Status gradova

**Grad** u uporednom zakonodavstvu uvek predstavlja deo pravnog sistema i države kojoj pripada. Pravno je uređen pravnim načelima i zakonima države a konkretno je uređen statutom grada. Veoma često ustav pomene grad kao nivo teritorijalne organizacije, a Zakon o teritorijalnoj organizaciji i Zakon o gradovima uređuju detaljnije tu oblast.

Status grada, po pravilu, obezbeđuje viši stepen autonomije u odnosu na opštine, širi krug nadležnosti koji odgovara vrsti i obimu poslova koje grad mora obavljati, veći stepen finansijske autonomije koji se odnosi na vrstu izvornih poreza, pravo na slobodno utvrđivanje stope kao i na ubiranje poreza. Po pravilu, državni transferi su utoliko znatno viši, ukoliko su kriterijumi raspodele vezani za broj stanovnika, čime automatski veći gradovi dobijaju više novca. Ukoliko je, međutim, raspodela namenjena finansijskom ujednačavanju, utoliko se dešava da ekonomski razvijeni gradovi dobijaju po tom osnovu daleko manje prihoda do toga da ne dobijaju ništa.

**Statut** je normativni akt kojim grad sam uređuje svoju vlast i poslove, u skladu sa ustavom i zakonom.<sup>1</sup> Nacionalni zakoni mogu dati veći ili manji stepen samostalnosti gradovima različite veličine. Najinspirativnija rešenja se mogu naći u SAD gde postoji mnoštvo različitih gradova, njihov pravni sistem otvara mogućnost za različite statute

---

<sup>1</sup> Statut je akt kojim gradovi i ostale lokalne vlasti sami uređuju organizaciju svoje vlasti, način obavljanja poslova uz preciziranje procedura. Istorijski posmatrano, statut je bio simbol autonomije lokalnih vlasti i gradova od srednjeg veka (charter, karta, povelja) i neretko je bio otkupljiv od vladara. Danas statuti otvaraju mogućnost gradovima da prilagodi nacionalno zakonodavstvo svojim specifičnim uslovima, da obezbedi fleksibilnije norme u cilju uspešnijeg prilagođavanja potrebama građana i sve dinamičnijim i kompleksnijim potrebama ekonomskog razvoja. Svaki grad obično objedinjava dve funkcije: a) zadovoljavanje potrebe građana za uslugama i b) sprovođenje prenetih poslova od strane države (primena zakona itd).

i razne stepene samostalnosti. Najviši stešen samostalnosti se naziva *home rule*.<sup>2</sup>

Neki autori preciziraju najbitnije funkcije home rule autonomije: a) ona obezbeđuje lokalnim vlastima kapacitet (organizaciju, nadležnosti, resurse) da zadovolje narasle potrebe za lokalnim uslugama, b) dopušta lokalnom vlastima da formulišu model vlasti koji najviše odgovara njihovim potrebama, c) štiti lokalne vlasti od državne intervencije, ali, s druge strane, štiti i državu od stalnih pritisaka lokalnih vlasti za davanjem dodatnih prava kojima bi adekvatnije odgovorili na brojne razvojne izazove.<sup>3</sup>

Ukratko, ovaj princip znači da je intervencija države u gradske poslove jako ograničena. Gradu se dopušta da samostalno, mada u okviru zakona, uredi strukturu vlasti, stopu poreza, načine funkcionisanja i način pružanja usluga i konačno, način podsticanja ekonomskog razvoja. Ovakav status i prava gradu se, po pravilu, načelno daju ili ustavom ili ustavnim zakonom.

U reformama koje se sprovode od osamdesetih godina sve veći broj gradova i lokalnih vlasti dobija visok stepen samostalnosti i pravo da uredi organizaciju vlasti i da regulišu način funkcionisanja. Danas u SAD tri četvrtine većih gradova poseduju ovo pravo.<sup>4</sup> Tako gradovi koriste fleksibilnu organizaciju da bi se uspešno prilagodili veoma kompleksnim zahtevima savremenog razvoja.

Statuti, kojima se obezbeđuje određeni stepen autonomije i samostalnosti lokalnim vlastima, imaju četiri oblika:

1. ***Specijalni akt*** se donosi za ***određeni grad*** koji je s drugim gradovima pod potpunom državnom jurisdikcijom.
2. ***Specijalni akt***, donosi se za ***više gradova iste kategorije*** po veličini populacije i znači primenu iste državne regulative.
3. ***Opcioni akt***, preko koga državni zakon dozvoljava veću slobodu gradu da bira jednu od zakonom ponuđenih opcija.

<sup>2</sup> *Home rule* predstavlja najviši stepen autonomije koji se, po pravilu, daje većim gradovima ustavom a mnogo češće zakonom.

<sup>3</sup> Videti: Elliot M. Jeffrey, Sheikh R. Ali, „The State and local Government Political Dictionary“, North Carolina, Center University, S. Barbara, Oxford, England, 1988.

<sup>4</sup> Tako recimo, od 25 američkih megalopolisa 6 ih ima veće–menadžer oblik vlasti a ostali gradonačelnik–veće. U ovoj drugoj kategoriji postoji velika raznovrsnost organizovanja i jedan broj megalopolisa ima mešoviti model s prelazom ka veće–menadžer modelu vlasti.



4. **Kučni akt „home rule“** se daje gradovima sa najvećom samostalnošću i njime oni sami uređuju svoje poslove. Gradovi tako imaju pravo da, prema potrebi, sami menjaju statut i uređenje.

Veliki gradovi, po pravilu, imaju najvišu autonomiju organizovanja (*home rule*), što se vidi i po velikoj raznovrsnosti organizacijskih formi. Statut utvrđuje model upravljanja gradom tj. organizaciju vlasti, utvrđuje osnovne organe vlasti, njihovu nadležnost, međusobne odnose i način odlučivanja. Precizira nivoe organizovanja vlasti u gradu (distrikt, opština, okrug, grad). Nivoi vlasti u gradovima mogu biti različiti baš kao i aranžman odnosa koji je uspostavljen između njih. Svaki statut precizira osnovne funkcije i poslove koje grad obavlja i javne usluge koje obezbeđuje građanima.

U pogledu odnosa grada i drugih nivoa vlasti, pominjem primer Indianopolisa i Džeksonvila u kojima je došlo do integracije grada i okruga čime je nastao novi oblik vlasti nazvan UNIGOV (united governments).<sup>5</sup> Ovaj oblik vlasti treba razlikovati od oblika povezivanja vlasti grada i okruga radi efikasnijeg i ekonomičnijeg upravljanja. U ovom drugom modelu okrug i dalje postoji i dobri primeri saradnje bez organizacionog spajanja su, na primer, Nešvil (Nashville – Davidson), San Francisko (grad i okrug), kao i gradovi na Floridi.

U Evropi se ovaj princip ne mora nazivati *home rule*, ali se gradovima putem zakona dodeljuje viši stepen autonomije.

### ***Veličina gradova i organizaciona fleksibilnost***

Gradovi mogu biti veliki, srednji i manji i od njihove veličine zavisi socijalna, ekonomska, kulturna i politička kompleksnost gradske zajednice. Veliki gradovi su veoma kompleksne zajednice kojima je veoma teško upravljati (finansijski, HR, projektni, menadžment). Ove zajednice su interesno složene pa ih je teško politički organizovati. Prednost gradova je veliki broj korisnika svih usluga, te je pružanje usluga lako postići ekonomijom obima. Jedini izazov ostaje da se za tako kompleksno tržište obezbedi konkurencija i ambijent za obezbeđivanje kvalitetnih i efikasnih usluga. U velikim gradovima demokratskih, razvijenih

<sup>5</sup> Videti Owen C. James & Willbern York: „Governing metropolitan Indianapolis“, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 1985.

zemalja, ovaj kapacitet se decenijama podiže korišćenjem raznovrsnih menadžerskih znanja, profesionalnih veština i uvođenjem tržišnih principa u ovu oblast pružanja usluga.

Anglosaksonski svet je uvek koristio pluralizam i organizacionu fleksibilnost, koja u kontinentalnom delu Evrope nije bila posebno razvijena, pogotovu u vremenu države blagostanja. S prelaskom na preduzetničku državu i evropske zemlje preuzimaju mnoge od novih, fleksibilnijih organizacionih formi i instrumenata razvoja. Odličan primer predstavljaju italijanski gradovi, koji, na primer, koriste metropolitenske distrikte da bi pružali kompleksnije i skuplje usluge za veću metropolitensku oblast (Milano, Rim, Napulj). Nemački i holandski gradovi takođe kreiraju svojevrsne metropolitenske regione, kao fleksibilnije organizacione forme u cilju pružanja raznovrsnih usluga svojim građanima.

U SAD postoji pluralizam političkog organizovanja. Svaka država ima svoj sopstveni sistem lokalnih vlasti i autoriteta i ova zakonska materija se ne reguliše saveznim ustavom već zakonima država ili određenih oblasti. Za gradove postoji nekoliko naziva: township, city a za velike gradove metropolitan district, metropolitan region itd. Sastavni deo organizacije svih lokalnih vlasti jesu brojni distrikti među kojima su najpoznatiji školski, specijalni, uslužni itd. kojima se, na specifičan način, pružaju raznovrsne usluge građanima.

## **2. Nadležnosti gradova**

Gradovi su kompleksne lokalne zajednice tako da oni obuhvataju sve one klasične poslove koje imaju i lokalne vlasti a tiču se osnovnih pitanja života ljudi kao što su: urbano i prostorno planiranje i gradnja, izgradnja i održavanje infrastrukture, saobraćaj, stanovanje, snabdevanje vodom, gasom, električnom energijom, čišćenje, vrtići, škola (osnovno i srednje obrazovanje), primarno zdravstvo, socijalna zaštita, informisanje (lokalni mediji), kultura (biblioteke, pozorišta, galerije), bezbednost građana (komunalna policija), čista životna sredina, parkovi, sport i rekreacija, podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja (otvaranje radnih mesta i zapošljavanje) itd.

Gradovi, po pravilu, imaju i niže nivoe organizovanja jer su velike zajednice, i postojanje samo gradskog nivoa odlučivanja značilo bi demokratski deficit. Svaki od pomenutih nivoa ima obavezne i fakultativne nadležnosti. Prva vrsta poslova mora biti obavljena od strane datog nivoa, a što se tiče druge grupe poslova, svaki nivo pokušava da ga obavi što kvalitetnije i efikasnije. U slučaju da dati nivo vlasti (opština na primer) nije u stanju da privremeno ili u određenoj situaciji realizuje taj posao, ona ga prenosi na viši nivo (u ovom slučaju grad) koji to obavlja umesto nje. Taj posao ponovo preuzima opština kada oceni da je u stanju da obavlja taj posao. Na ovaj način svi nivoi vlasti u gradu su partneri, saraduju i svi imaju isti cilj: pružanje što kvalitetnijih usluga građanima.

U Evropi, ali na sličan način i u gradovima SAD, svaki nivo odlučivanja u gradu (grad, opština i mesna zajednica ili drugi oblik podopštinskog nivoa, ako postoji) raspodeljuju nadležnosti i konkretne poslove prema principu **supsidijariteta**. Ovaj princip znači da se svaki od tih poslova spušta što bliže građanima jer se tu najbolje identifikuju konkretne potrebe građana i prioriteta (princip demokratičnosti), ali se u konačnoj proceni nosioca posla analizira i cena koštanja realizacije (princip efikasnosti i efektivnosti).

U pogledu podele nadležnosti i načina realizacije poslova vidi se sva složenost savremenih procesa, značaj saradnje svih nivoa vlasti i neophodnost fleksibilnih finansijskih i organizacionih instrumenata.

### 3. Organizacija vlasti

Svaki aranžman vlasti ima obavezno predstavnički organ, a skoro uvek postoje i izvršni organi. Model organizacije vlasti je specifičan uvek prema tipu odnosa koji se uspostavlja između ova dva organa.

#### *Predstavnički organ vlasti*

Predstavnički organ je telo u kome su predstavnici građana izabrani na izborima. Obično se zove skupština, mada se može, u anglosaksonskom svetu, nazivati i veće (tada su to manja tela).

**Mandat** predstavničkog tela obično traje 4 godine, mada ima i drugačijih primera (skupštine francuskih i austrijskih gradova, kao na primer Pariz, Beč imaju mandat 6 godina, italijanskih gradova – 5 godina, skandinavskih gradovi kao Stokholm, Oslo – 3 godine).

Dužina trajanja mandata skupštine obično je usaglašena i povezana sa mandatom izvršnih organa vlasti, ali je ponekad dužina trajanja mandata ovih tela različita. Tako se u Hagu skupština bira na 4 godine, a gradonačelnik i asesori (članovi gradskog veća) na 6 godina. U Beču se skupština bira na 6 a izvršni odbor na 3 godine itd.

### *Izvršni organi*

Izvršni organi sprovode utvrđenu politiku i od velikog su značaja za konačan kvalitet rada gradskih vlasti. Mogu postojati pojedinačni i/ili kolektivni izvršni organi. Inokosni organ je gradonačelnik. Kolektivni organ ima različite nazive, predstavlja gradsku vladu i obično je na njegovom čelu gradonačelnik. U periodu do 1980, u gradovima Britanije i Finske, ličnost na čelu kolektivnog tela rotirala se svake godine (Britanija) ili čak svake sedmice (Finska), što je odlika modela slabog gradonačelnika.

U gradovima sa modelom slabog gradonačelnika (Francuska, Španija, Švajcarska, Španija) načini izbora gradonačelnika mogu biti različiti:

1. Gradonačelnik automatski postaje predsednik pobjedničke partije (Madrid, Barselona, Valensija, Bilbao).
2. Gradonačelnik postaje osoba sa najvećim brojem glasova osvojenim na izborima za gradsku skupštinu (pojedini španski gradovi).
3. Gradonačelnik se bira u isto vreme kad i gradska vlada, po određenoj proceduri u Atini (Grčka), Dublinu (Irska) i jednom broju španskih a do 1980-ih godina i bavarskih gradova.
4. Gradonačelnik može biti imenovan. Tako gradonačelnika Haga, na predlog skupštine, imenuje Kraljica.

Sva ova rešenja su indikatori različitih odnosa koji postoje između skupštine i izvršnih organa, kao i između samih izvršnih organa. Posle 1980, u Evropi je očigledan proces jačanja izvršnih organa vlasti, jer se ispostavilo da su modeli sa jakom izvršnom vlašću dali daleko bolje efekte u radu.

Mandat gradonačelnika i gradske vlade obično traje isto jer bi trebalo da rade kao tim. Najčešće njihov mandat traje 4 godine ali i tu ima izuzetaka. Tako u francuskim gradovima, kao i nekim belgijskim, kao na primer u Briselu, mandat traje 6 godina, u Beču – 3 godine, u Helsinkiju – 2 godine itd.

### ***Modeli vlasti gradova***

Politika gradova i procesi odlučivanja realno zavise od strukturalnog i stvarnog odnosa organa vlasti, raspodele nadležnosti i od mehanizama donošenja odluka. Gradovi mogu imati raznovrsne modele vlasti. Gradovi Evrope i SAD imaju obilje političkih ambijenata, raznovrsnost tradicije, političke kulture i običaja zemalja u kojima se nalaze i u kojima funkcionišu njihovi modeli i aranžmani vlasti.

U Evropi je dugo, kao jedini model, postojao klasičan evropski model organizacije centralne vlasti: parlamentarni sa jakim predstavničkim telom i izvršnom vlašću koja je u manjoj ili većoj meri zavisna od predstavničke (***skupština – gradonačelnik model***). Sa krizom 1980. godina ovaj model je pokazao brojne slabosti, dok je američki model jakog gradonačelnika pokazao brojne prednosti. Taj drugi model, nazvan ***gradonačelnik – veće (skupština)***, počeo je da se širi i po evropskim gradovima i opštinama. Američki model ***veće (skupština) – menadžer*** takođe je obezbedio za jedan broj evropskih gradova značajne razvojne potencijale koristeći profesionalna znanja i veštine menadžera kao glavnog aktera.

Manji gradovi SAD imaju i ***komisioni model*** organizacije vlasti koji objedinjuje u jednom telu (komisiji) predstavničku i izvršnu vlast, jer je svaki član komisije ujedno i izvršni funkcioner zadužen za neku oblast poslova grada.

Veliki gradovi SAD imaju dva oblika vlasti: gradonačelnik–veće i veće–menadžer model. Nijedan megalopolis nema komisioni model, jer je to forma koja je pogodnija za organizaciju manjih gradova (ovaj oblik je uglavnom primenjen na gradove od 2.500 do 5.000 stanovnika a i ti slučajevi su veoma retki).<sup>6</sup> U Evropskim gradovima situacija je veoma slična jer je veliki broj zemalja preuzeo model jakog gradona-

---

<sup>6</sup> Municipal Year Book, 2005.

čelnika ili veće–menadžer model. Ipak, jedan broj evropskih gradova ima i model slabog gradonačelnika, ali brojne studije u ovoj oblasti su ukazale da model jakog gradonačelnika ima brojne prednosti. To je navelo Savet Evrope i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti da ove modele preporuče kao veoma korisne.

**a. Skupština–gradonačelnik** je klasičan evropski model organizovanja gradova koji ima dva modaliteta. Prvi daje izvesnu prednost predstavničkom organu (tada se zove skupština – gradonačelnik model), a drugi modalitet je gradonačelnik – skupština u kome gradonačelnik ima značajnu ulogu.

U prvom modalitetu skupština je glavni organ. Ona kreira gradsku politiku razvoja i donosi odluke bitne za funkcionisanje grada i gradske zajednice. Gradonačelnik je inokosni, izvršni organ vlasti i obično je na čelu izvršnog odbora (gradske vlade) koji se, po pravilu, bira iz sastava skupštine. Izvršni organ radi kolektivno i gradonačelnik je slaba figura. On je prvi među jednakima i uglavnom ima izvesne protokolarne funkcije.

Ovaj model je prisutan u većini gradova Evrope (Austrija, Švajcarska, Holandija, Danska, Finska, Norveška, Švedska, Francuska, Španija i Portugalija).

**b. Gradonačelnik–skupština** model jeste model u kome je izvršna vlast veoma jaka. Gradonačelnik je neposredno biran i nesumljivo je najznačajnija figura gradske vlasti i uprave. Ima široke nadležnosti, široku lepezu instrumenata da realizuje politiku grada ali i veliku odgovornost. On utvrđuje budžet, obezbeđuje realizaciju budžeta i koordinira finansijsku politiku grada. Zadužen je za realizaciju brojnih razvojnih projekata u gradu. Pored toga, on je na čelu administrativne službe i odgovora za njenu efikasnost i kvalitet rada.

U ovom modalitetu može, a i ne mora, da postoji kolektivni izvršni organ. Ako postoji, njega po pravilu formira gradonačelnik. On bira i razrešava članove svoga tima (gradska vlada) sa kojim realizuje svoje obimne i kompleksne nadležnosti i poslove. On koordinira njihov rad i odgovara za kvalitet rada. Gradonačelnik je odgovoran građanima koji su ga izabrali za kvalitet usluga koje grad obezbeđuje, ali i skupštini za sprovođenje utvrđene politike.

Ovaj model predstavlja dominantan način organizacije vlasti američkih gradova, ali i jednog broja evropskih gradova (Nemačka, Italija, Velika Britanija, Irska, Slovenija, Poljska, Češka, Slovačka, Bugarska, Crna Gora itd).

*c. Skupština–menadžer* je model organizacije lokalne vlasti koji je nastao u SAD i tek od osamdesetih godina on pokazuje brojne razvojne prednosti i počinje u većoj meri da se primenjuje. Institucionalno, ovaj model se oslanja na gradonačelnik – skupština model jer ima i gradonačelnika koji je neposredno biran i veće kao najviše predstavničko telo u gradu. Ovaj model je „preslikan“ iz strategijskog upravljanja korporacijom u biznisu a menadžer je centralna figura ovog modela. Gradski menadžer je profesionalac i funkcioner postavljen od strane veća (poput korporacijskog odbora u biznisu) radi efikasnog i uspešnog upravljanja sve kompleksnijim poslovima i radi uspešnog rešavanja složenih problema gradskih aglomeracija.

Gradski menadžer je formalno zavisian i od veća i od gradonačelnika, ali u praksi ima veliku funkcionalnu samostalnost i odgovornost. Pored upravljanja, menadžer vodi administraciju, kreira timove stručnjaka, ima važan uticaj na finansije, zatim na kreiranje privatno javnih partnerstava u gradu i konačno za komunikaciju sa građanima.

On je odgovoran za izradu sistema informacija te je tesna saradnja ovog organa i ostalih preduslov uspešnog upravljanja gradom.

U administraciji, menadžer ima široka ovlašćenja i nadležnosti: postavlja i razrešava čelne ljude gradske uprave (svoga tima), može formirati razne biroe, odeljenja i profesionalne jedinice koje mu pomažu u radu. Posao gradskog menadžera je izuzetno dinamičan, naporan i odgovoran.

U svim ovim modelima, skupština ili veće kao predstavnički organ ima i dalje veliki značaj. Ipak, i njegova uloga je evoluirala i delimično se promenila sa promenama u sistemu vlasti. Specifično je da su u Evropi skupštine brojne dok je u SAD ovo telo znatno manje (obično oko desetak većnika, pa se i ovo telo ne zove skupština nego veće).

Bez obzira na veličinu, ovaj organ uvek ima sledeće nadležnosti: kreira i utvrđuje politiku grada, donosi odluke i druge normativne akte, odlučuje o svim spornim pitanjima razvoja grada, prihvata i raspravlja

izveštaje gradskih funkcionera (gradonačelnika i gradskog menadžera i drugih funkcionera) o ostvarivanju politike. U novije vreme skupština (veće) ima sve kompleksniju ulogu u kreiranju strategije razvoja, kreiranju javnih politika, i elektronska uprava znatno olakšava kvalitetno obavljanje ovih poslova. Evolucijski, jačanje pozicija veća je izraz otpora korupciji, spletkama i kriminalu u gradu.

**Organi uprave** su veoma važni organi kojima se sprovodi gradska politika. Oni su u neposrednom kontaktu sa građanima i pružaju im različite usluge. Ovi organi se organizuju po departmanima i pokrivaju razne gradske delatnosti, kao što su: obrazovanje, zdravlje, socijalna zaštita, obezbeđivanje gasa, električne energije i vode, čišćenje, podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja, zatim održavanje parkova i površina za rekreaciju, prostorno planiranje, gradnja, stanovanje, finansije, bezbednost (policija) itd. Ovi organi mogu biti kolektivni (sekretarijati) ili inokosni (šerif, kontrolor itd). Oni su imenovani, odgovaraju u radu veću, gradonačelniku i menadžeru i smenjivi su. Sa reformama se često privatne agencije uključuju u obavljanje poslova koje tradicionalno pripadaju organima gradske uprave. Ovaj proces dovodi do povećanja konkurencije i do boljih efekata u pružanju usluga građanima. U današnjim uslovima, dakle, i privatne firme postaju deo lanca gradske uprave.

U gradovima su od velikog značaja kontrolne institucije finansija. Neretko, taj posao rade nezavisne **revizorske kuće** koje se pridržavaju profesionalnih i zakonskih standarda u obavljanju ovog osetljivog posla. U SAD se sa reformom pojavio **kontrolor** kao organ zadužen za regularnost finansija. Nastao je 1970-ih godina, sa krizom (bankrotstvo Njujorka) i do danas je sastavni deo aranžmana vlasti svakog grada. Kontrolor se bavi regularnošću finansijskih delatnosti grada, prati finansijske poslove, daje savete i preporuke veću, gradonačelniku i drugim gradskim organima u vezi sa finansijskom politikom i transakcijama.

#### ***D. Politički procesi u gradovima***

Gradovi savremenih demokratskih država deo su sistema pluralističke demokratije sa naglašenom decentralizacijom i velikom raznolikošću vrednosnog sistema. U doba začetka i jačanja informacionog



društva i modernizacije koja ga prati, očigledne su tendencije „ujednačavanja“, transformacije i jačanja srednjeg socijalnog sloja. Savremeno društvo dobija novu hijerarhiju i drugačiju podelu i centre moći.

Puni uvid u proces odlučivanja dobija se analizom formalne i neformalne strukture moći, strukturom političkih subjekata (partija, interesnih grupa, pokreta i građana kroz participaciju) i osnovnih modela političkog odlučivanja. Bitno je osvetliti složenu interesnu matricu, utvrditi procedure i pravila razrešenja konflikata, proceniti čiji se interesi štite i proceniti koji su osnovni problemi o kojima se odlučuje. Od velikog značaja je istražiti koje su mogućnosti da se u konkretnom gradu ostvare opšti interesi i zaštititi javno dobro.

Moderan grad, a pogotovu veliki, jeste kompleksan sistem koji je veoma teško organizovati, kontrolisati i kojim je veoma teško upravljati. Strukturno, on je složena zajednica sa razvijenom podelom rada, diferenciranom socijalnom strukturom, brojnim društvenim i političkim subjektima i bogatstvom raznovrsnih isprepletanih interesa čiji je splet za pojedince veoma komplikovan, nepregledan i neprepoznatljiv. Građani tako gube vezu i neposredan kontakt s gradom te grad gubi svoj identitet koji mu jedino građani mogu dati. Otuda je veliki grad često meta i lak plen za zloupotrebu tog nedefinisanog *opšteg interesa grada* od strane faktičkih nosilaca moći. Veliki grad ima veoma složenu matricu moći i moć koja, po pravilu, nije koncentrisana na jednom mestu.

Psiholozi ukazuju da osećaj pripadnosti gradu i doživljaj grada u velikoj meri zavisi od mesta koje pojedinac zauzima u društvu, od statusa i od profesije. Opservacija grada se sastoji od doživljaja ambijenta koji ga okružuje: mesta stanovanja, rada, izlazaka, vrste socijalnih kontakata itd. U procesu odlučivanja pojedinac se rukovodi saznanjima koja je stekao u različitim ulogama, unutar društvenog sloja i klase kojoj pripada, što je nužno uzak uvid u celinu društvenih potreba i interesa. Otuda je proces obrazovanja za demokratiju, za participaciju i razvijanje kulture i obrasca aktivnog građanstva otvorena šansa svakog pojedinca da napravi iskorak iz svog, uvek uskog socijalnog ambijenta i stekne sliku šire zajednice, raznovrsnosti interesa, potreba raznih socijalnih grupa.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> F. A. Bell, J. D. Fisher, R. J. Loomis, „Environmental Psychology“, W. B. Saunders Company, Philadelphia, London, Toronto, 1978.

Za gradove je veoma bitno da institucionalni sistem odlučivanja, bez obzira na konkretan model vlasti koji imaju, bude *poliarhičan*, da demokratske institucije rade transparentno, otvaraju velike mogućnosti participaciji građana u svim fazama političkog procesa (kreiranje politika, primena i kontrola) uz korišćenje stručnih znanja i ponudu raznovrsnih alternativa.<sup>8</sup> Ovaj model otvara građanima mogućnost pravljenja uvida, kreiranje i realizaciju političkih zahteva i konačno mogućnost izbora kvalitetnih, optimalnih rešenja u svim oblastima života.

U velikim gradovima je pogotovu prisutna tendencija, usled kompleksnosti i raznovrsnosti zajednice, da vlast pod raznim izgovorima ograničava zahtev građana ili grupa, pod etiketom „viših interesa“ a, u stvari, najčešće radi obezbeđivanja monopola na informacije i odlučivanje. Posledica je i suštinski znatno redukovana kontrola, donošenje odluka u interesu uže grupe ljudi ili sloja.

Sedamdesetih godina 20. veka u gradovima Evrope i USA nastali su *brojni urbani pokreti* upravo usled nezadovoljstva građana kvalitetom odlučivanja. Među najznačajnijim pokretima bili su: feministički, ekološki, mirovni, antiratni, antinuklearni, antirasistički, stambeni (squating) ali i brojni reakcionarni, dekadentni pokreti.<sup>9</sup>

Najčešći socijalni problemi, koji i danas dovode do različitih oblika organizovanja, su:

- a. nedostatak i neadekvatnost stanova (stambena beda), visoke stanarine, nedostatak dečijih vrtića, neadekvatnost javnog saobraćaja, ugroženost životne sredine i ruinirani delovi grada (geta), razni vidovi kriminala i patologije koja ih prati;
- b. špekulacije sa zemljištem, visoke rente i malverzacije raznih vrsta pri zoniranju i prostornom planiranju i gradnji; zatim pojave raseljavanja siromašnih i etnički homogenih staništa iz centra, pristrasni prioriteti gradske stambene politike itd.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Stephen David, Paul Kantor, „Zavisan grad“, Cambridge University Press, 1989.

<sup>9</sup> Manuel Castells, „Lutte urbaines et pouvoir politique“, Françoise Manspero, Paris, 1973, i „The City and the Grassroots“, London, Edward Arnold, 1987, kao i William Tabb, Larry Sewers, „Marxism and the Metropolis“, Oxford University Press, 1978.

<sup>10</sup> Videti: Paul Peterson, *The Urban Underclass*, co-edited by Christopher Jencks, Brookings Institution Press, 1991, Paul Peterson, *The New Urban Reality*, Editor, (Brookings Institution Press, 1985, i Paul Peterson, *City Limits*, (University of Chicago Press, 1981), *Urban Politics and Public Policy: The City in Crisis*, co-edited by S.M. David, Praeger, 1973; 2nd Edition,

Deo rešenja se uvek nalazio u procesima demokratizacije urbanog prostora, uključivanje građana u rešavanje najvažnijih razvojnih problema grada, a danas je taj sadržaj ponovo aktuelan.

Izvori i struktura moći kao i njena distribucija značajni su činioци oblikovanja gradske političke zajednice. Moć u gradu, po pravilu, imaju „prvi ljudi“ gradske vlasti, ali i prvi ljudi raznih grana i delatnosti (privreda, nauka, umetnost, finansije, bankarstvo, politika itd), kao i političkih partija.<sup>11</sup> Analize pokazuju da se većina, posebno onih najvažnijih, odluka donosi dogovorom i nagodbama svih elita i te odluke bivaju prosledene postojećim institucionalnim kanalima vlasti koje im daju legitimnost. Ponekad se, kao značajan činilac odlučivanja, pojavljuje i nevidljivo političko podzemlje, koje u svojim rukama koncentriše veliku moć. U određenim situacijama oni mogu, koristeći se raznim sredstvima (ucene, mito, korupcije, pretnje, pa i ubistva), značajno uticati na donošenje odluka.

Da bi se stekla potpuna slika o procesima odlučivanja, neophodan pokazatelj jeste formalna struktura političkih organa, postojanje institucija neposredne demokratije, participacije građana, postojanje javnog mnjenja i institucija političke kontrole, nezavisnost javnog mnjenja i medija, mogućnost i način njegovog formiranja i uticaja u političkim procesima. Ovo su ujedno i indikatori da li svaki pojedinačan grad uopšte može biti demokratska politička zajednica i kako.

Većina modela organizacije gradskih vlasti je demokratska i u gradovima se uvek otvara pitanje mogućnosti neposredne participacije građana. Veliki broj urbanih pokreta i nemira nastajao je potiskivanjem ovih procesa i otuđivanjem odlučivanja od građana.

Otuda je veoma bitno obezbediti dovoljne i pravovremene informacije javnosti, obezbediti uvid u faze, procedure i način donošenja odluka, otvoriti dovoljan i adekvatan prostor za uticaj građana (institucije neposredne participacije i uticaja) i stalnu otvorenost za kontrolu. Drugi deo ovih procesa transparentnog odlučivanja predstavlja i mogućnost kontrole i stalna otvorenost kontroli i poboljšanju.

---

1976, *Race and Authority in Urban Politics: Community Participation and the War on Poverty*, co-authored by J. David Greenstone, Russell Sage, 1973, University of Chicago Press, 1976.

<sup>11</sup> Pluralisti su veoma važna teorijska struja koja kritikuje elitistička shvatanja i postavljaju teoriju pluralizma moći i podele moći između raznih socijalnih subjekata koji su uvek opredeljeni specifičnim socijalnim kontekstom i situacijom (Robert Dahl, Poltzb, Nozick itd.).

Ako se procesi odlučivanja u gradovima posmatraju prema stepenu participacije građana i objektivnom uticaju građana, mogle bi se identifikovati različite faze. 1970-te godine su predstavljale talas demokratizacije i razvoja brojnih urbanih pokreta. Od 1980-ih godina, sa ekonomskom krizom dolazi do uvođenja preduzetničkih modela uz potiskivanje participacije, da bi od kraja 20. veka došlo do ponovnog snažnijeg uključivanja građana u procese odlučivanja u gradovima. Veliki broj reformi savremenih američkih gradova kao stalni sadržaj ima uključivanje građana u kreiranje prostornog, master plana. U realizaciji svih drugih reformskih projekata obnove gradova građani se aktivno uključuju. Građani govore koji su im sadržaji života u gradu neophodni, koje probleme treba rešiti i kakve prostore bi želeli da imaju. Oni „izmaštavaju grad“ koji bi želeli i te vizije su osnova nastanka mnogih, sjajnih gradskih prostora i sadržaja. Konačno, u realizaciji ovih razvojnih projekata građani kao glavni korisnici stalno učestvuju u proceni i u davanju sugestija za moguća poboljšanja. Moglo bi se reći da savremeni gradovi demokratskih zemalja zaista pripadaju na najbolji način svojim građanima.

Među najvažnije **oblike neposredne participacije** mogu se uvrstiti sledeći oblici:

*Inicijative, peticije, predlozi* građana kojima oni skreću pažnju na neke važne aspekte života, probleme i interese koji organima vlasti nisu jasni ili bitni;

*Referendum* je oblik izjašnjavanja građana o određenim pitanjima. Javlja se u vidu a) *savetodavnog referenduma* koji nije obavezujući za skupštinu, ali ga obično odbornici i funkcioneri uzimaju ozbiljno i b) *obaveznog (opšteg) referenduma* koji u većoj meri obavezuje skupštinu. U gradovima Nemačke odluka na referendumu je obavezujuća, ne može se menjati u naredne 2 godine, a i tada tek samo drugom odlukom na referendumu. U nekim zemljama je neophodno da skupština potvrdi odluku donetu na referendumu, a postoje i rešenja kada skupština ima obavezu da odluku referenduma stavi u kratkom vremenskom periodu na dnevni red i o njemu se izjasni. U ovom drugom slučaju, skupština može odlučiti i suprotno, ali se obično takve situacije izbegavaju.

Posebno važan oblik referenduma je *poreski referendum* na kome se građani izjašnjavaju o strukturi i visini raznih vrsta poreza, kao i njihovom optimalnom korišćenju. Ovaj oblik uključivanja građana je posledica aktivnosti progresivnih partija 1970-ih godina u Evropi i SAD, koje su na ovaj način smanjile nerazumno visoke poreze, a do danas se koriste kao korisni instrumenti kojima političari dele rizik od neodme-reno razrezanih poreza, mogućeg nezadovoljstva građana i poraza na narednim izborima.

*Zborovi, skupovi ili skupštine* građana jesu oblici najmasovnijeg okupljanja građana da bi raspravljali o nekim pitanjima koja su važna za lokalnu zajednicu. Često skupština saziva građanske skupštine kada se neka pitanja pokažu vrlo kompleksna i problematična. Po pravilu se traži da građanskoj skupštini prisustvuje određeni procenat populacije građana (u Baden Virtenbergu 10%) da bi njene odluke bile pravosnažne. Ove skupštine donose pisane peticije, predloge i sugestije o kojima regularna skupština mora raspravljati u roku od 3 meseca.

Mada ne spada u oblike direktne participacije, uključivanje građana, interesnih i lobi grupa, kao i eksperata u rad skupštine i njenih radnih tela prilikom pretresanja određenih problema, ali i kreiranju optimalnih rešenja, takođe predstavlja važan vid obogaćivanja procesa odlučivanja.

## **II Analiza organizacije i funkcionisanja vlasti u Beogradu**

Pitanje organizacije vlasti spada u jedno od temeljnih dilema sadašnjeg načina funkcionisanja grada. Beograd je do 2000. godine imao klasičan model slabog gradonačelnika, da bi Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine uveo modele direktno biranog gradonačelnika i mogućnost uvođenja i modela gradskog (opštinskog) menadžera. Beograd je jedna od 80 lokalnih vlasti koje su uvele menadžera. 2007. godine je usvojen novi Zakon o lokalnoj samoupravi kojim se u sistem vraća model slabog gradonačelnika, mada je ostavljena mogućnost da se u gradovima može koristiti i model direktno biranog gradonačelnika.

Statutom Beograda iz 2008. godine, u Beograd se opet vraća model slabog gradonačelnika.

Ova analiza je pokušaj da se osvetli trenutno stanje u smislu identifikovanja:

- a. postojećih **nivoa vlasti** i odnosa među njima (posebno mogućnost poboljšanja koordinacije i jačanja partnerstva na relaciji grad – opština);
- b. da se otvore **statusna pitanja** (Beograd kao region, pozicija opštine i mesne zajednice);
- c. da se identifikuju osnovni problemi i pitanja u traganju za **optimalnim modelom organizacije vlasti** (pozicija gradonačelnika, specifičnost skupštine Beograda, prostor za postojanje preduzetničkih instituta kao što je menadžer ili gradski arhitekta);
- d. da se identifikuje način funkcionisanja čitavog sistema:
  - a. podela nadležnosti;
  - b. stepen autonomije delova i funkcionalnosti celine;
  - c. konkretan način donošenja odluka, kao i
  - d. način upravljanja čitavim sistemom;
- e. da se u gradu i opštinama osvetli način rada stručne službe (administracije) kao važnog indikatora kvaliteta rada.

### ***Nivoi vlasti***

Statut Beograda identifikuje postojanje dva nivoa vlasti: grad i gradsku opštinu a omogućava i postojanje mesne zajednice (MZ), kao posebnih nivoa organizacije u Beogradu. Odnosi između ovih nivoa vlasti su postavljeni na arhaičan način, kao hijerarhijski, bez truda da se između njih uspostave partnerski odnosi saradnje, demokratske procedure i pravila. Ovo predstavlja veliku slabost uređenja Beograda.

**Grad** je nivo vlasti kome sistemskim zakonima (Zakon o Beogradu, Zakon o regionima, Zakon o lokalnoj samoupravi, drugi sistemski zakoni kojima se uređuju nadležnosti i način funkcionisanja, Statut Beograda) treba dati **status metropolitenskog regiona**, veći opseg

nadležnosti i finansijske autonomije. Kao kompleksna celina on mora razviti odnose saradnje i partnerstva sa opštinama, MZ i konačno sa građanima, zbog čijih interesa grad i postoji.

**Gradska opština**, prema Statutu, vrši poslove iz nadležnosti Grada, stara se o potrebama i interesima građana sa svog područja, istovremeno uvažavajući interes građana sa područja drugih gradskih opština i Grada u celini. Statut je jako smanjio nadležnosti gradskoj opštini i doveo je u stanje finansijske zavisnosti što nužno pravi veliku štetu građanima. Gradske opštine imaju daleko veće funkcionalne kapacitete i njihova iskorišćenost je nedopustivo mala. Ovo stanje treba korigovati povećavanjem nadležnosti i finansijske autonomije opština. U narednom periodu treba ići dalje u decentralizaciju poslova prema MZ jer su opštine veoma velike pa time dosta udaljene od građana.

Gradska opština može osnivati *mesne zajednice* i druge oblike mesne samouprave i starati se o njihovom radu. Kao što je grad hijerarhijski postavljen kao nadređen opštini, koja je veoma oslabljenih kapaciteta u nadležnostima i finansijama, tako se i opština postavlja, u istom maniru, prema mesnoj samoupravi i prema građanima. Mesna samouprava nije obavezan nivo organizacije lokalne vlasti. Tamo gde je formirana, ona je finansijski i funkcionalno zavisna od opštine koja je osniva ali i ukida i bez koje objektivno ne može da opstane. Statutom su taksativno nabrojani mnogi poslovi koje MZ može obavljati.<sup>12</sup>

## **Statusna pitanja**

### **Grad**

U pogledu statusa Beograda, ispostavilo se da predstavnici grada i opština shvataju da je korisno da Beograd dobije status *metropolitenskog regiona*. Ovaj status bi doneo Beogradu veće nadležnosti (međunarodna

---

<sup>12</sup> Navedeni su sledeći poslovi: briga o deci, starim licima i licima sa posebnim potrebama, zaštita i unapređenje životne sredine, uređenje i održavanje naselja i zelenih površina, stanje objekata komunalne infrastrukture i kvalitet komunalnih usluga, snabdevanje i zaštita potrošača, raspored poslovnog prostora i utvrđivanje radnog vremena, razvoj poljoprivrede, održavanje kulturnih i sportskih manifestacija, kao i aktivnosti vezane za odmor i rekreaciju starih lica, održavanje stambenih zgrada, komunalna zoo-higijena, organizovanje protivpožarne zaštite i druga pitanja od značaja za građane sa svog područja (član 126).

saradnja, podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja, razvoj regionalnih razvojnih projekata, infrastrukture i puteva od regionalnog značaja, bolnice, srednje i visoko obrazovanje, regionalne kulturne manifestacije itd).

Grad, kao i opštine, moraju dobiti natrag svojину, dovoljnu stvarnu i poslovnu autonomiju i moraju se ukloniti instrumenti zavisnosti, kao što je davanje saglasnosti na koncesije, na nabavke itd.

### Gradske opštine

U javnosti se često otvara dilema da li je *gradska opština* jedinica lokalne samouprave i na neshvatljivo olak način se odlučuje da nije. Pošto to nije pitanje o kome se može odlučivati napamet ili voljom pojedinaca, već postoje izvesni standardi u toj oblasti, dobro je identifikovati ih. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, brojne studije i uporedna praksa lokalnih vlasti u svetu upućuju na dosta jednostavan pokazatelj da li je neka forma organ vlasti ili ne. Taj pokazatelj je *postojanje izbora*. Činom *izbora*, kojim građani biraju svoje organe vlasti na određenoj teritoriji, ta jedinica dobija status lokalne samouprave. Pored toga, gradske opštine u Beogradu su vrlo velike, i po potencijalima i kapacitetima predstavljaju respektabilne jedinice lokalne samouprave. One dugo postoje i imaju dugu tradiciju u radu i funkcionisanju i bilo koji oblik njihovog ukidanja bi u čitavom sistemu grada stvorio brojne slabosti.

Činjenica da u praksi dolazi do izvesnog sukoba nadležnosti opština i grada, što je bio izgovor da grad treba da preuzme većinu nadležnosti, ukazuje da se ta vrsta problema nekako mora rešiti. Pitanje podele nadležnosti celine i delova nameće se i drugim velikim gradovima u svetu ali rešenje nikada nije u centralizaciji, jer ona nužno vodi prema deficitu demokratije i nedovoljnoj efektivnosti u pružanju usluga. Evropa je idealnu formulu našla u primeni principa supsidijariteta koji je odlična kombinacija *demokracije* (spuštanje nadležnosti što bliže građanima) i *racionalnosti*, tj. maksimalnoj efikasnosti i efektivnosti u pružanju usluga (određene poslove obavlja nivo koji može taj posao obaviti najefektivnije, najkvalitetnije i za najmanju cenu).

### Mesne zajednice

Statut Beograda je uveo mesnu samouprava kao neobaveznu, organizacionu jedinicu. Statut je uključuje forme radi, jer u uređivanju



nije otišao dalje od formalnih pitanja i nije uloženi napor da se razrade funkcionalni i demokratski potencijali ovog nivoa vlasti. Statutom se uređuje da Savet mesne zajednice predstavlja osnovni predstavnički organ građana, čije poslove, broj članova, način rada itd. utvrđuje statut MZ koji je u skladu sa statutom opštine. Mesna zajednica ovakvom regulativom nije ohrabrena i neće imati snagu kakvu bi, s obzirom na veličinu beogradskih opština, ovaj vid organizacije mogao imati.

Do danas u javnosti nije ozbiljno otvoreno pitanje dalje decentralizacije sistema, mada ono predstavlja važan razvojni potencijal za Beograd.

Predstavnici opština koje su bile uključene u razgovore ali i u istraživanje ukazuju da bi MZ zaista mogle biti veoma korisne u preuzimanju čitavog niza poslova koje bi efikasnije i efektivnije mogle obaviti od opštine (a naravno još kvalitetnije od grada). Tom prilikom je naveden jedan krug poslova, koji svakako nije iscrpljen ali baca sliku na funkcionalne potencijale ovog nivoa vlasti. To su: informisanje građana, obezbeđivanje dokumenata (one stop shop tj. jednošalterska služba), identifikacija najbitnijih problema ali i potreba građana, kreiranje projekata itd.

### **Odnosi između raznih nivoa vlasti u Beogradu**

U velikim gradovima, pa tako i u Beogradu, se na poseban način otvara pitanje odnosa raznih nivoa vlasti. Ovi odnosi bi, modernizacijom upravljanja i demokratizacijom društva, trebalo da sa hijerarhijskih i autoritarnih prelaze u partnerske, saradničke i, svakako, demokratske odnose. Tip odnosa se vidi:

- a. u obimu *nadležnosti* svakog od nivoa,
- b. u stepenu finansijske i funkcionalne *autonomije i saradnje*,
- c. u sposobnosti da *zajednički kreiraju* strategiju, utvrđuju politike i standarde u svim bitnim oblastima usluga koje se obezbeđuju građanima,
- d. da *koordinirano* sprovode projekte i programe,
- e. u stepenu i načinu uključenosti svih aktera u proces *odlučivanja*, kao i
- f. preko objektivne mogućnosti *uticaja* svakog od aktera, a posebno građana kao konačnih korisnika usluga, na konačne odluke.

Novi Statut Beograda (2008) je doveo do velike centralizacije poslova i finansija u gradu značajno povećavajući nadležnosti i finansije grada u odnosu na opštine. Ovim sistemom je došlo do velike finansijske, funkcionalne i operativne zavisnosti gradskih opština od grada. Opštinama su značajno smanjene nadležnosti (obrazovanje, zdravstvo, urbanističko planiranje, gradnja, socijalna zaštita itd) i za njih je izdvojen jedan krug, uglavnom nebitnih poslova. Ovakvo stanje velikog smanjivanja nadležnosti gradskih opština je neracionalno i u funkcionalnom smislu neopravdano. Na to ukazuju u razgovoru, ali i u upitnicima, predstavnici opština žaleći se da ne mogu obavljati brojne poslove koje su tradicionalno obavljali. Posebno ih frustrira situacija u kojoj se građani žale zbog lošeg stanja a oni su nemoćni da išta urade jer su im date nadležnosti oduzete. Interesantno je da do istog zaključka dolaze i sekretari gradskih sekretarijata i u razgovorima i preko odgovora u upitnicima. Oni ukazuju da Grad ne može kvalitetno i efikasno da obavlja tako obimne poslove, te da bi veliki deo tih nadležnosti trebalo da pripada opštinama.

Iskustva iz komparativne prakse evropskih i drugih razvijenih zemalja ukazuju da ovaj sistem treba menjati. Sve poslove treba decentralizovati i opštinama treba, *sistemom supsidijariteta, prepustiti da rade sve poslove koje mogu*, jer su njihovi kapaciteti objektivno jako veliki. Učesnici u razgovorima i istraživanju su naveli brojne primere poslova koje treba vratiti opštinama i odnose se skoro na sve oblasti: obrazovanje, primarna zdravstvena zaštita, socijalne usluge, urbanizam, planiranje i gradnja, oblast naplate poreze (treba obezbediti da i opštine imaju poreske uprave) itd.

Mesne zajednice u budućnosti treba daleko više koristiti kao nivo koji je najbliži građanima i na kome se mogu daleko uspješnije realizovati brojni poslovi i usluge, koji danas nedostaju građanima.

Opštine su takođe odlukama Statuta postale *finansijski potpuno zavisne*. One nemaju izvorne prihode i potpuno zavise od davanja grada koji im dodeljuje sredstva po dosta nejasnim kriterijumima. Na ovaj način gradske opštine su dovedene u situaciju, od koje se Srbija reformisala posle 2000. godine, nemogućnosti da predvide visinu svojih prihoda, nemogućnosti da planiraju i da samostalno kreiraju poreski ambijent. Ukratko, sve finansijske reforme sprovedene u Srbiji posle 2000.

godine (režim novog Zakona o finansiranju lokalnih vlasti, 2006) za gradske opštine ne važe. Gradske opštine nemaju finansijsku autonomiju koja je preduslov dobro organizovane lokalne samouprave. Imajući u vidu da se radi o veoma velikim opštinama i da je pitanje finansijske autonomije jedno od najkrupnijih pitanja u analizi statusa lokalne vlasti, ovakvo stanje je neodrživo. Opštine moraju dobiti potpunu finansijsku autonomiju, dobiti izvorne prihode, pravo da utvrđuju stope poreza kao i da imaju svoje poreske uprave.

### **Model organizacije vlasti**

Model slabog gradonačelnika koji trenutno postoji u gradu i opštinama, u kombinaciji sa jakim partokratijom, nije razvojni model i nužno sobom nosi brojne slabosti. Otuda je u sistemskom smislu bitno modernizovati organizaciju gradske vlasti i dati šansu gradu i gradskim opštinama da dobiju jaku, efektivnu i odgovornu izvršnu vlast koja će obezbediti bolji kvalitet usluga građanima. Sva uporedna iskustva ukazuju na brojne prednosti modela direktno biranog gradonačelnika.

Većina učesnika u razgovorima, predstavnika kako grada tako i opština, istakli su da bi model *direktno biranog gradonačelnika* bio daleko adekvatniji za Beograd i za gradske opštine i da bi dao daleko bolje efekte.

U tom modelu izbor gradonačelnika je neposredan i on ne bi mogao biti odbornik Skupštine grada. Od velikog je značaja gradonačelniku dati odgovarajuće nadležnosti i resurse za rad. Gradonačelnik formira Gradsko veće, kao kolektivni izvršni organ, sastavljen od stručnjaka i menadžera za odgovarajuće oblasti. Gradonačelnik je istovremeno i predsednik Gradskog veća i on odgovara za njegov rad. On može smenjivati članove gradskog veća kada proceni da je neophodno. Gradonačelnik se ne može opozvati iz političkih razloga. Razlozi za opoziv moraju biti definisani samo za izvršenje težih krivičnih dela i zakon precizno treba da ih definiše.

Osnovne nadležnosti gradonačelnika bi bile: kreiranje budžeta, finansijski menadžment, projekti, podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja, kao i upravljanje administracijom i upravom u celini.

Drugi važan preduzetnički institut predstavlja **gradski (opštinski) menadžer** i bilo bi dobro otvoriti zakonom (i statutom Beograda) mogućnost i šansu da grad (ali i opštine) mogu imati i menadžera.

Menadžer je profesionalac, koga postavlja gradonačelnik. Pored nadležnosti koje propisuje zakon, kao što je podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja, priprema budžeta, finansijski i projektni menadžment, menadžer može biti i **šef administracije**. Kao šef administracije on(a) upravlja stručnom službom, bira i razrešava resorne starešine – sekretare, organizuje i koordinira njihov rad i odgovoran je za rad administracije. U tom smislu mora podnositi izveštaj o njihovom radu gradonačelniku i Skupštini. U slučaju da ne postoji menadžer, poslove kontrole administracije i stručne službe obavlja načelnik.

## **Način funkcionisanja celine i način rada**

Razvoj partnerstva i saradnje grada i gradskih opština, uz fokusiranje na razvoj, profesionalizaciju i demokratizaciju sistema, namesto postojećih odnosa hijerarhije i preterane opterećenosti partijskim uticajima, predstavlja pravi reformski izazov za političku elitu.

Deo ovih promena se može obezbediti uvođenjem **mešovitog modela izbora** kojim bi se građani opredeljivali, ne samo za partiju, već pre svega za pojedince u koje imaju poverenja. Komparativna iskustva ukazuju da je ovaj činilac izbornog sistema jako važan za podizanje kvaliteta skupštine, za afirmaciju lične odgovornosti odbornika prema građanima koji ih biraju, kao i za povećanje transparentnosti i ukupnog kvaliteta rada lokalnih (gradskih ali i opštinskih) organa vlasti.

U brojnim analizama rađenim u Beogradu posle 2000. godine istaknut je problem slabe vertikalne povezanosti sistema. Opštine su u radu previdale interese svojih teritorijalnih jedinica, a grad je opet često previdao interese opština. Preduslov dobrog funkcionisanja grada je dobra identifikacija potreba građana u svakoj teritorijalnoj jedinici, kao i bolja zastupljenost teritorijalnih jedinica u „višim“ celinama. Ovo rešenje zahteva, s jedne strane, stalno ispitivanje potreba građana, a sa druge strane, korekcije mehanizma izbora.

U procesu izbora je moguće zahtevati da u *skupštinu opštine* obavezno mora biti biran po jedan predstavnik svake mesne zajednice, a u *skupštinu grada* takode po jedan broj predstavnika opština. Ovim bi se obezbedila adekvatna zastupljenost građana svih teritorijalnih jedinica u predstavničkim telima.

### ***Način izbora i funkcionisanja organa vlasti u Beogradu***

Modernizacija načina funkcionisanja, ali i načina izbora organa vlasti, predstavlja veoma važan reformski sadržaj. Promene ***načina funkcionisanja*** organa vlasti odnose se na afirmaciju saradnje, koordinacije i zajedničkog rada kako u kreiranju strategija i politika, tako u njihovoj realizaciji, praćenju i vrednovanju. Pošto je upravljanje Beogradom izuzetno veliki i složen posao, dobri efekti zahtevaju dobru organizaciju i stalnu saradnju izvršnih i operativnih organa vlasti.

#### **a. Skupština**

Grad Beograd se sastoji od prigradskih i gradskih opština, i kao celina čini svojevrstni metropolitanski region. Skupština grada kao predstavničko telo trebalo bi da ima adekvatan broj predstavnika opština. Mogu se identifikovati dve (ali i više drugih) varijanti.

Tako, na primer, **Varijanta A** bi značila da u procesu izbora ***Skupština grada*** bude sastavljena od 2 ili 3 predstavnika opština (broj zavisi od veličine opštine).

**Varijanta B** bi pretpostavila da ***Skupština grada*** bude sastavljena od predstavnika opština (po dva predstavnika opština) i jednog broja (do 1/3) predstavnika građana uopšte.

Što se tiče strukture skupštine, ona bi mogla da se profiliše prema specifičnim interesima koje treba da predstavlja. Jedan od mogućih predloga je taj da Skupština grada ima užu i širu sazivu koji omogućava da:

- a. Opštine koje su u užem gradskom jezgru čine ***skupštinu gradskih opština***. Ovo telo pretresa teme vezane za način funkcionisanja i probleme užeg gradskog tkiva.
- b. ***Skupština prigradskih opština*** bi bilo telo koje bi pretresalo pitanja koja su specifična za prigradske opštine. Na njemu bi učestvovali odbornici prigradskih opština.

- c. **Skupština u širem sazivu** bi pretresala pitanja koja su od interesa za celinu grada kao regiona i u njenom radu bi učestvovali svi odbornici.

Na taj način bi se otvorio dovoljan prostor za adekvatne sadržaje i forme odlučivanja i obezbedila odgovarajuća funkcionalna fleksibilnost celine gradskog sistema, u kome su svi delovi dobro i adekvatno zastupljeni.

### **b. Izvršni organi**

Što se tiče **izvršnih organa** vlasti, neposredni izbor gradonačelnika, ali i predsednika opština daje brojne komparativne prednosti i doprinosi efikasnijem, efektivnijem i kvalitetnijem načinu rada. Ovaj inokosni organ bira svoj tim (**gradsko, opštinsko veće**) koji postavlja i koji mu pomaže u realizaciji poslova. Svakog člana veća gradonačelnik može opozvati i zameniti kada proceni da je to neophodno. Gradonačelnik odgovara za rad veća.

Komparativna iskustva iz sveta ukazuju da je polje rada izvršnih vlasti najpogodnije za razvoj menadžerijalnih veština i instituta kojima je svet lokalnih vlasti ozbiljno podstakao ekonomski razvoj i podigao kvalitet usluga građanima. Gradonačelnik mora sa predsednicima opština biti u stalnoj komunikaciji i bar jednom u 15 dana imati operativni sastanak na kome se razmenjuju informacije, identifikuju najvažnija pitanja, problemi i donose smernice za rad. Radi obaveznosti ovakvog stila rada, formiralo bi se **Veće gradonačelnika** kao telo u koje ulaze predsednici opština i gradonačelnik. Njegovo sazivanje bi mogao inicirati gradonačelnik ali i svaki od predsednika opština.

### **c. Upravni i drugi organi**

Ovakav način rada je veoma bitan za upravne i druge organe u svim oblastima pružanja usluga građanima. Gradski sekretar i opštinski sekretari za sve oblasti moraju se redovno sastajati u cilju razmene informacija o stanju u njihovim oblastima, problemima, realizaciji projekata itd.

U razgovoru sa predstavnicima opština istaknuto je da je razmena informacija na relaciji grad–opštine veoma retka i slaba. Veliki problem

Beograda, ali i čitave Srbije je nepostojanje dobrih *baza podataka* u svim oblastima pružanja usluga, te je snimanje postojećeg stanja prvi korak bilo kakve reforme i podsticanja razvoja. Otuda je od velikog značaja promeniti način rada. Grad ne može formirati baze podataka bez aktivnog uključivanja opština.

Grad takođe ne može kreirati *strategije razvoja*, niti *sektorske politike* ukoliko u ove procese nisu aktivno i sve vreme uključene opštine. Opštine se, opet, za ove procese mogu kvalitetno pripremiti samo uključivanjem MZ i građana, identifikujući postojeće stanje, potrebe i probleme.

Konačno, grad ne može uspešno realizovati bilo koji projekat ukoliko u proces realizacije nisu uključene i opštine. Posebno je kompleksno realizovati nadgledanje, ocenjivanje i vrednovanje rada, te su za ove procese od neprocenjivog značaja upravo nivoi vlasti najbliži građanima. Jedino ovako postavljen sistem dolazi do pravih potreba građana, ima šansu da oblikuje projekte prema tim potrebama i samim tim bude uspešan.

### **Koordinacija u oblasti finansija**

Važna oblast korekcije načina funkcionisanja sistema jeste oblast finansija. U osmišljavanju reformskih sadržaja posle 2000. godine, otvorilo se pitanje velikih razlika u standardu i bogatstvu raznih delova Beograda, pa se, analogno komparativnim rešenjima, javila ideja stvaranja *Fonda za ujednačavanje*. Sredstva iz ovog fonda bi se koristila za podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih opština (onih koje imaju prihod po stanovniku manji od prosečnog prihoda po stanovniku grada). Sredstva za ovaj fond bila bi odvajana iz sredstava opština čiji su prihodi po glavi stanovnika duplo viši od proseka Beograda. Ove opštine bi odvajale deo svojih prihoda (ne manje od 10% i ne više od 30%).

Sredstva bi se usmeravala u nerazvijene delove grada. Rasprava o prioritetima bila bi javna i u njoj bi učestvovalе sve opštine, a pre svega bi mogle uticati opštine iz kojih se daju sredstva za taj fond. Sredstva bi bila projektno distribuirana, davala bi se pre svega za razvojne projekte, da bi se obezbedio održivi razvoj.

## ***Funkcionisanje gradske i opštinske uprave u Beogradu***

Kvalitetna uprava i službe su preduslov kvalitetnog upravljanja gradom i pružanja kvalitetnih usluga građanima. U ovoj analizi se uprava posmatra samo sa funkcionalnog stanovništva kao dobar i pouzdan indikator načina rada i obavljanja poslova u gradu i opštinama. Za sticanje što adekvatnije slike o stanju u ovoj oblasti analizirani su zakoni i normativna akta (Zakon o radnim odnosima u državnim organima, Statut Beograda), kao i sadržaj razgovora sa predstavnicima grada i opština, kao i rezultati istraživanja opština u Beogradu i sekretarijata grada Beograda (mart – jun 2009). Pored toga, korišćeni su rezultati istraživanja o stanju lokalne uprave u Srbiji, koji se tiču opština u Beogradu (sprovedeno u junu i julu 2009, finansirano od strane UNDP, a realizovano od strane Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Fakulteta političkih nauka u Beogradu).

U Srbiji je delimično reformisana oblast državne uprave, ali nije sprovedena reforma lokalne administracije i režima rada lokalnih službenika. Ova materija je regulisana na arhaičan način i ne odgovara potrebama vremena. Otuda je sasvim razumljivo da u ovoj oblasti, čak i u Beogradu i beogradskim opštinama, kao razvijenoj sredini, nedostaju brojni reformski sadržaji, pa da se pojavljuje mnoštvo problema koje samo sistemske reforme mogu rešiti.

### ***1. Koncept uprave***

Zanimljivo je da se Statutom Beograda **uprava** posmatra kao organ vlasti a ne kao služba koja opslužuje rad organa. Ovo rešenje je deo koncepta uprave kao instrumenta vlasti nad građanima, koji se morao reformama napustiti, kreiranjem koncepta uprave kao javne službe. Usvojeni Zakon o državnoj upravi i javnim službenicima mogao je poslužiti kao inspiracija kreatorima Statuta da modernizuju i demokratizuju upravu ali to nije slučaj. Statut ne pokušava da kreira upravu kao javnu službu građana, da uključi elemente menadžmenta i poveća participaciju građana u procesima ostvarivanja prava.

Upravom rukovodi **načelnik**. Iz pozicije načelnika se takođe vidi arhaičnost koncepta uprave. Naime, načelnik mora imati završen **prav-**



**ni fakultet (zato što, pre svega, mora da pazi na sprovođenje zakona)**, položen ispit za rad u organima državne uprave i najmanje pet godina radnog iskustva u struci. U opis poslova ovog funkcionera se ne uključuje **menadžment**, bez koga savremene vlasti ne mogu da funkcionišu. Ovo rešenje je objektivna prepreka da poziciju načelnika preuzme menadžer te treba nadalje raditi na osavremenjivanju ovih rešenja.

Nadalje se ističe da uprava izvršava poslove za skupštinu i druge organe i obavlja stručne poslove (član 63), ali Statut ni u jednom trenutku **ne definiše upravu kao javnu službu koja obavlja poslove za građane**. Naprotiv, uprava **rešava o pravima, obavezama i interesima građana** (član 63, stav 3), hijerarhijski je postavljena u odnosu na njih i shodno tome, velika pažnja se posvećuje **upravnom postupku** (član 70 još detaljnije reguliše ovaj odnos).

Otuda je jasna preokupiranost kreatora Statuta da zahtevaju da se ovim poslovima mogu baviti samo lica koja imaju propisanu školsku spremu, položen stručni ispit za rad u organima državne uprave i odgovarajuće radno iskustvo, u skladu sa zakonom i drugim propisima.

Beograd bi, zbog tehnoloških, ljudskih resursa i znanja, imao mogućnost da uspešno modernizuje upravu (profesionalizacija, jačanje preduzetničkih instituta i veština, projektni, finansijski menadžment, menadžment ljudskih resursa, elektronska uprava, transparentnost rada, demokratizacija, participacija građana itd), ali njena politička elita treba da se opredeli i posveti realizaciji ovih reformskih sadržaja.

## **2. Realno stanje**

U realnosti je čitav model, baš kao i regulativa koja postoji u zakonima, dosta arhaičan. Otuda su između državne, gradske i opštinske uprave uspostavljeni hijerarhijski odnosi. Reforma bi omogućila da ti odnosi postanu partnerski, saradnički i više okrenuti potrebama građana i ostvarenim efektima rada.

### **Način rada administracije grada i opštine**

Ispitanici iz opština ali i grada su u sprovedenim istraživanjima oslikali način rada uprave koji odgovara logici rada uprave pre 1980-ih

godina u Evropi i 1960-ih godina u SAD. Ukratko, to je model davanja instrukcija upravi, uprava ih realizuje bez velikog osmišljavanja inovacija i bez primene raznovrsnih instrumenata modernog menadžmenta.

Pri donošenju odluka ili rešenja, ovim aktima se uvek imenuje **nadležni** sekretarijat i organ koji realizuje date poslove i ko sprovodi upravni **nadzor**. Inspekcije vrše inspeksijski nadzor.

U pogledu planiranja **sredstava**, Sekretarijati predlažu visinu sredstava neophodnih za realizaciju datih poslova a gradonačelnik ih odobrava.

Gradonačelnik usmerava i usklađuje rad uprave i neposredno ali i preko načelnika, što zavisi od konkretne situacije. Uprava dobija od gradonačelnika zaključke, rešenja, ali nekada i konkretne instrukcije u pogledu zadataka koje treba obaviti. Najčešće se ti nalozi odnose na sprovođenje javnih nabavki. Često su sekretarijati dužni da obrazlože odluke i da pribave **odobrenje** ili saglasnost od gradonačelnika, radi zaključenja ugovora.

Služba za opšte poslove grada ističe da rad njihove Službe neposredno prati načelnik Gradske uprave, s tim da se najveći deo „usmeravanja i usklađivanja rada“ sa drugim organizacionim jedinicama Uprave ostvaruje u neposrednoj komunikaciji sa rukovodiocima sekretarijata, službi, agencija i direkcija.

### **Nedostatak saradnje grada i opština**

U razgovorima i istraživanjima je identifikovan problem nedovoljne saradnje grada i opština, što bi moglo da se smatra kao problem čitavog sistema u Srbiji, ali je sa novim statutarnim rešenjima on još više otežan. Imajući u vidu da je u Beogradu, sa novim Statutom uspostavljen naglašeno centralistički sistem sa velikom koncentracijom nadležnosti i finansija u gradu, problem nepostojanja saradnje u skoro svim oblastima rada postaje još drastičniji i teži i opštine, a posebno građane, stavlja u veoma lošu poziciju.

Nedostatak saradnje se vidi u skoro svim oblastima a posebno je zabrinjavajuća u sledećim: formiranje budžeta, kreiranje strategija razvoja i kreiranje sektorskih politika, realizacija projekata, realizacija operativnih poslova, itd. U narednom delu će se detaljnije analizirati polja saradnje.

Ukratko, efekti u radu i funkcionisanju ovako organizovanog sistema u gradu moraju nužno biti slabi. Gradske institucije su isuviše udaljene od građana da bi mogle sa svojom službom da ispituju potrebe građana, odgovore na njihove zahteve, uključe ih u procese odlučivanja itd. Čak bi i opštine, s obzirom na to da su izuzetno velike, morale, uz daleko veću nadležnosti i finansijsku autonomiju, da dobar deo svojih nadležnosti prenesu na MZ kao nivo još bliži građanima.

### **Odnos gradske i državne uprave**

Prema ocenama većine sekretarijata u Beogradu, saradnja gradske uprave i njenih sekretarijata sa odgovarajućim republičkim organima je slabog kvaliteta. Po njima, postoji samo formalna (zakonska) povezanost i odnos hijerarhije između gradske i državne uprave. Odnosi se procenjuju kao formalni i hijerarhijski, a u funkcionalnom smislu nedostaju zajednički dogovori, kreiranje strategije, utvrđivanje prioriteta, standarda, zajedničkog nadgledanja realizacije poslova itd.

Dati su i neki dobri primeri. Tako Sekretar za zaštitu životne sredine, odnedavno i na poziv ministra životne sredine i prostornog planiranja, prisustvuje Kolegijumu ministara. Ova praksa zajedničkog rada je ocenjena kao korisna za ostvarivanje državne politike u delu za koji je odgovoran grad Beograd, kao i za blagovremenu informisanost i postupanje sekretarijata. Agencija za saradnju sa NVO i evropsku harmonizaciju ističe da u slučaju poslova koje ona obavlja, pored formalne, postoji i funkcionalna povezanost koja podrazumeva otvorene kanale komuniciranja, kao i brzih i adekvatnih povratnih informacija. Sekretarijat za zaštitu životne sredine ističe da nedostaje zajednički nastup Gradske uprave grada Beograda (lobi) u pogledu ostvarivanja nekog cilja ili interesa grada Beograda (bez obzira na resor).

### **Odnos gradske i opštinskih uprava**

Prema ocenama većine sekretarijata u Beogradu između opštinskih i gradske uprave postoji formalna, ali i funkcionalna povezanost. Smatraju da su otvoreni kanali komuniciranja kao i brzih i adekvatnih povratnih informacija. Nasuprot tome, Sekretar za zaštitu životne sredine

smatra da je povezanost formalna (zakonska) uz postojanje odnosa hijerarhije. Služba za skupštinske poslove i propise smatra da nije moguće dati opštu ocenu pošto ne postoje institucionalni oblici saradnje ove Službe sa opštinskim upravama, ali da se saradnja odvija **prema potrebi i bez bilo kakvih teškoća**.

Sekretarijat za inspeksijske poslove navodi da se saradnja, u delokrugu njihovih nadležnosti, ogleda u nadzornim funkcijama koje sekretarijat vrši nad komunalnim inspekcijama gradskih opština i kroz druge vidove saradnje i zajednička nastupanja.

Veoma je interesantno uporediti ove ocene gradskih sekretarijata sa ocenama ovog odnosa od strane gradskih opština.

Opštine uglavnom ukazuju da je saradnja između Grada i njih nedovoljna, slabo sistemski razvijena i da, po pravilu, nedostaje povratna informacija od grada u svim oblastima. Oni posebno ukazuju na izuzetno otežane procedure dobijanja saglasnosti Grada oko čitavog niza dozvola, što jako otežava procese odlučivanja opštinskih organa i znatno slabi kvalitet usluga koje se pružaju građanima.

Kada se vidi ocena predstavnika opština u vezi sa kvalitetom ove saradnje, slika je znatno drukčija. Jasno je da se radi o hijerarhijskom tipu odnosa u kome je nadređeni subjekt uvek manje svestan problema u funkcionisanju.

Saradnja sa **javnim preduzećima** je sadržaj rada pre svega dva gradska sekretarijata: Sekretarijat za komunalne i stambene (nadležan je za praćenje rada 10 javnih preduzeća), kao i Sekretarijat za inspeksijske poslove, koji vrši nadzor nad svim javnim preduzećima. Oba sekretarijata ističu da je saradnja sa Javnim preduzećima intenzivna, kvalitetna i uspešna. Ipak, i u ovoj oblasti, grad ističe da bi država trebalo da prepusti sve inspekcije gradu (tržišnu, sanitarnu, vodoprivrednu i druge), a da bi grad takođe trebalo da veliki deo inspekcija spusti i na nivo opština.

### **Nadležnosti**

Analize odgovora u upitnicima, kao i sadržaja razgovora sa predstavnicima opština i grada, ukazuju da je pitanje nadležnosti svakog od nivoa vlasti u gradu od velikog značaja.

Generalno bi se moglo zaključiti da Gradu treba, od strane države, vratiti imovinu, slobodu u raspolaganju, formirati komunalnu policiju, dati sve inspekcije i konačno dati veće izvorne nadležnosti (koje ima Vojvodina, a u daljem procesu, sve poslove koje obavljaju savremeni evropski, a pre svega metropolitenski region).

Tako, Služba za opšte poslove grada identifikuje da bi se poslovi Gradskog centra za obaveštavanje i uzbunjivanje mogli preuzeti od Republike, odnosno od Ministarstva odbrane.

Čak i sekretarijati Grada uviđaju da je od prigradskih ali i gradskih opština preuzeto mnogo poslova i da ih je nemoguće efikasno, kvalitetno i efektivno obaviti. Oni ističu da ovaj sistem umanjuje efikasnost, otežava način prijema, preuzimanja i dostavljanja predmeta, čime su svi oštećeni, a najviše sami građani. Posebno se ističe da su predviđene procedure, bez ikakve potrebe, veoma komplikovane.

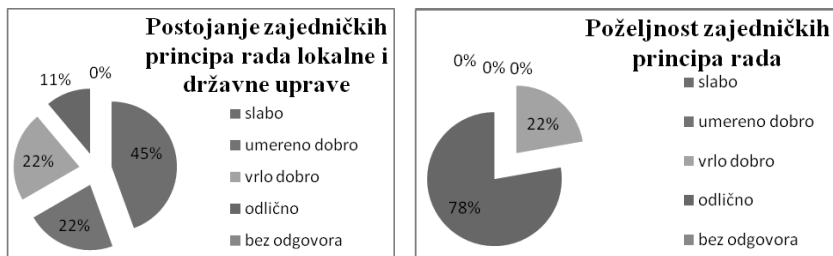
Opštine bi trebalo da imaju daleko veće nadležnosti jer su „u neposrednom kontaktu sa građanima, lakše mogu identifikovati konkretne probleme građana i da na adekvatniji način mogu da ih rešavaju“.

### ***3. Konkretni odnosi i procesi***

Analiza konkretnih odnosa i procesa još preciznije oslikavaju način funkcionisanja gradske i opštinskih službi. Njime su obuhvaćena pitanja postojanja zajedničkih principa rada u celini javne uprave, postojanje saradnje i razmene informacija, zajedničko kreiranje strategija razvoja i sektorskih politika, postojanje horizontalne i vertikalne pokretljivosti kadrova i spremnost za reformu.

Ispitanici su ukazali da između državne uprave, grada i gradskih opština ne postoje zajednički principi rada. 2/3 njih ovo stanje ocenjuje kao slabo ili umereno slabo, dok oko 1/3 smatra da je stepen razvijenosti zajedničkih principa rada lokalne i državne uprave dovoljan. Nasuprot tome, skoro 4/5 ispitanih predstavnika beogradskih opština smatra da bi bilo veoma važno da se ti principi uspostave i razviju do odličnog kvaliteta. Ovo ukazuje da su predstavnici lokalne uprave svesni značaja reformi čitavog sistema.

Grafikon 1. Postojanje i poželjnost postojanja zajedničkih principa rada lokalne (opštinske i gradske) i državne uprave



Na pitanje da li postoji vid stalne *saradnje i razmene informacija* između službi u gradskoj upravi (pri kreiranju strategije, politike kao i preciziranju konkretnih politika, programa i pri njihovoj realizaciji) većina sekretarijata je potvrdno odgovorila, što daje daleko bolju opštu sliku u odnosu na stanje drugih sredina u Srbiji. Ovo je delimično razumljivo jer je Beograd veliki grad, ima mogućnost stvaranja kvalitetne administracije i očigledno je podizao sistemski njen kvalitet. Ipak, pri preciziranju odgovora na ovo pitanje postaje jasno da je u pitanju služba koja je operativno dosta dobro uhodana te je u tom smislu saradnja dobra. Sekretarijati ističu da se razmena informacija između službi uglavnom svodi na odgovore po zvaničnim dopisima koje službe međusobno razmenjuju. Veoma je ohrabrujuće da su ispitanici svesni da bi poboljšanje kvaliteta razmene informacija i timskog rada doprinelo sveobuhvatnijem (multidimenzionalnom) sagledavanju problema kojima se izolovano bavi svaka služba, a objedinjenim radom bi se mogla naći kvalitetnija i održiva rešenja za mnoge probleme.

**Stručna služba** u Beogradu i u opštinama organizovana je u odeljenja i sekretarijate. Odeljenja rade dosta izolovano, svako za sebe i saradnja između njih je dosta retka. Retko (ili skoro nikada) ne rade timski, tako da ne postoji pokušaj multidisciplinarnog pristupa svakom od problema.

Za jedan broj gradskih sekretarijata *relativna izolovanost i fragmentiranost* u radu sekretarijata jeste problem (Sekretarijat za komunalne i stambene poslove, Agencija za poslovni prostor) a za druge opet nije problem (Sekretarijat za upravu, Sekretarijat za zaštitu životne

sredine, Služba za opšte poslove). Ipak, svi se slažu da deo problema može biti i veličina uprave koja zahteva i prostornu razdvojenost u razne objekte, čime se otežava komunikacija i saradnja. Većina smatra da ovaj problem može da se prevaziđe boljom saradnjom između sekretarijata ali ne ulaze u analizu kako.

Služba za opšte poslove predlaže uvođenje **centralizovanog računarskog sistema pisarnica** Gradske uprave i gradskih opština, što bi doprinelo efikasnijem radu nadležnih organa.

Interesantno je da su beogradske opštine uglavnom veoma zadovoljne načinom rada sekretarijata i u 90% slučajeva smatraju da izolovanost kao problem ne postoji. Što se tiče zajedničkih standarda u raznim poljima rada lokalnih vlasti ispostavilo se da u 56% slučajeva beogradske opštine imaju zajedničke standarde u radu, dok u 44% slučajeva ovi standardi ne postoje. Ovako podeljeni odgovori posledica su činjenice da za operativnije poslove postoje izvesni tehnički standardi kojih se sve opštine i grad pridržavaju, međutim, iskustvo i razgovori ukazuju da ni u jednoj sredini nije uložen ozbiljan napor u sistemskom kreiranju standarda u svim oblastima usluga.

Grafikon 2. Beogradske opštine: Postojanje izolovanosti u radu upravnih jedinica i postojanje zajedničkih standarda u radu



Tako, na pitanje da li su za neku službu ili oblast rada utvrđeni **standardi** (na primer, komunalna delatnost: standard čiste ulice, finansije – standard transparentnosti budžeta, ekologija – standard čistog vazduha, vode, tla, standard bezbedne ulice, standard zdravih stanova, itd) predstavnici gradskih sekretarijata ukazuju da se o standardima na taj način ne razmišlja. Ovo je još jedan pouzdan indikator nužnosti modernizacije rada uprave u Srbiji u celini, pa tako i Beograda.

Sekretarijat za zaštitu životne sredine, Sekretarijat za upravu, Sekretarijat za sport i omladinu, Sekretarijat za inspeksijske poslove ističu da ovakvi standardi ne postoje ili oni nemaju saznanja o tome. Sekretarijat za komunalne i stambene poslove navodi da u okviru komunalnih delatnosti postoje određeni pravilnici sa propisanim tehničkim parametrima kojih javna komunalna preduzeća moraju da se pridržavaju pri obavljanju tih delatnosti (npr. Pravilnik kojim je regulisano kakvog sastava moraju biti otpadne vode koje se ispuštaju u kanalizaciju). Sekretarijat za inspeksijske poslove smatra da bi za inspeksijske poslove bilo vrlo korisno da se uvedu standardi poput: čiste ulice, bezbedne ulice, čistog vazduha itd. jer bi se tako pratilo postojeće stanje kao i identifikovao napredak u rešavanju datih problema.

Nije veliko iznenađenje da pitanje standarda nije shvatano kao značajno, jer se do sada i nije pojavljivalo kao reformski instrument. Otuđa ovo ostaje kao posao za budućnost, zajedno sa dogradnjom sistema strateškog planiranja i modernizacijom čitavog sistema timskog rada, podsticanja inovativnosti, stalnog praćenja, vrednovanja, kreiranja i usavršavanja standarda, merenja efekata i benčmarkinga.

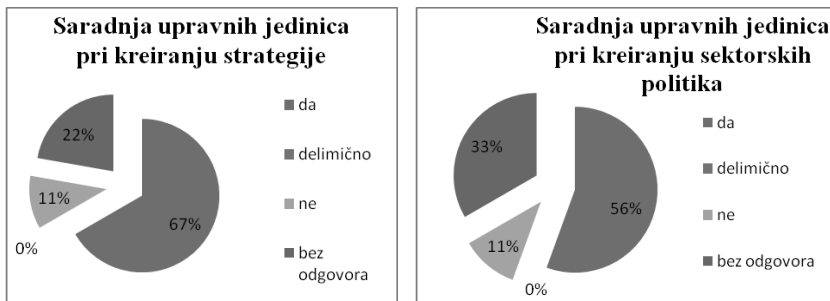
Beograd i beogradske opštine ne kreiraju zajednički strategiju, ne kreiraju sektorske politike, ne neguju model timskog rada, ne kreiraju zajedničke standarde, ne prate, ne mere, niti ocenjuju rezultate rada. Kada ovi sadržaji ne postoje u Beogradu, nužno se dolazi do zaključka da se postojeće stanje može modernizovati i promeniti samo sistemski vođenom reformom od strane države. Lokalne vlasti teško mogu same da sprovedu modernizaciju.

Na pitanje predstavnicima gradskih opština da li sekretarijati u njihovoj opštini saraduju pri kreiranju strategije, čak 67% ispitanih ističe da saraduju, dok svega 33% ističe da saradnje nema. Veoma sličan odgovor dali su i na pitanje da li saradnja postoji pri kreiranju sektorskih politika (56% da, i 44% ne postoji).

Ova ocena jako ohrabruje jer pokazuje da u beogradskim opštinama shvataju značaj intersektorskog rada, saradnje i osvetljavanja raznih potreba građana i razvoja iz ugla raznih sektora. Ovo je objektivno prvi korak prema podizanju kapaciteta vlasti da kreira misije i sistemski počne da realizuje postavljene ciljeve.

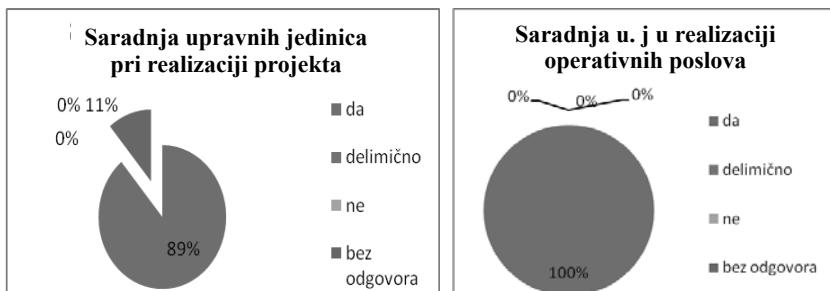


Grafikon 3. Beogradske opštine: stepen saradnje službi pri kreiranju strategije i sektorskih politika



Na pitanje da li sekretarijati u njihovoj opštini saraduju pri realizaciji projekata njih skoro 90% ističu da saraduju, a svega 11% nije dalo odgovor na ovo pitanje. Svi predstavnici opština ističu da ova saradnja postoji pri realizaciji operativnih poslova.

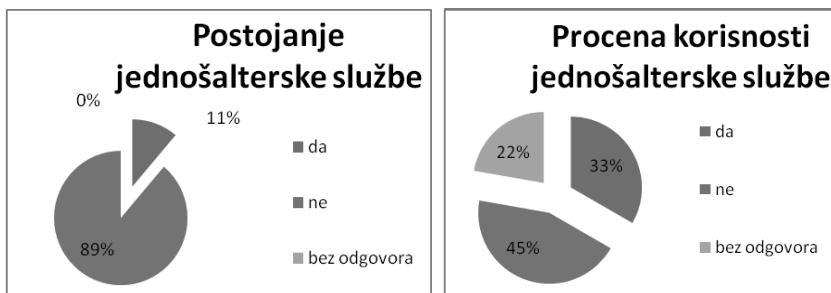
Grafikon 4. Beogradske opštine: stepen saradnje upravnih jedinica pri realizaciji projekata i operativnih poslova



Ovako visok stepen saradnje ukazuje da se saradnja lakše uspostavlja kod jednostavnije vrste poslova (operativni) nego kod složenijih za koje se često ne vidi konačna svrha i isplativost (kreiranje strategija i sektorskih politika). Pored toga, veoma često, pri realizaciji projekata koji su finansirani iz donatorskih izvora, zahteva se sektorski pristup, uključivanje svih aktera (uključujući i građane) u razne faze realizacije projekta, tako da je ova oblast rada odlično polje na kome beogradske opštine i grad mogu praktično modernizovati svoj način rada i preneti ga i na druga polja.

Veoma iznenađuje da jednošalterske službe nisu formirane u velikom broju opština (njih 90% nema a samo 10% ima jednošaltersku službu). Ova služba ne postoji ni za grad Beograd. U pogledu procene korisnosti ove službe najviše predstavnika opština (45%) smatra da ova služba nije korisna, 22% je bez odgovora a svega 33% misli da je korisna.

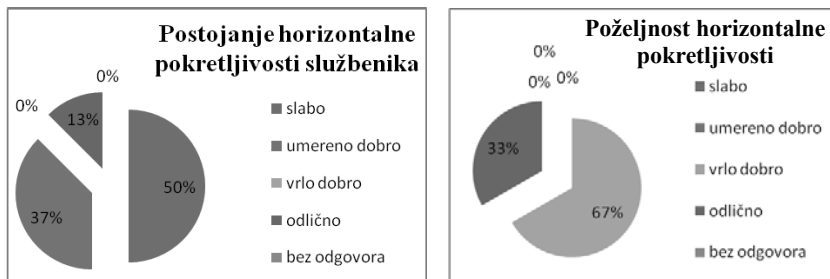
Grafikon 5. Postojanje i procena korisnosti jednošalterske službe u beogradskim opštinama



Korisnost jednošalterske službe za podizanje kvaliteta usluga građanima je dokazana i teorijski a još više u praksi mnogih zemalja. Ova služba pretpostavlja uvođenje informacione tehnologije, pojednostavljivanje procedura i lakoću dolaženja do dokumenata, dozvola i raznovrsnih informacija. Jedna od velikih prednosti koje bi donela Gradu jeste izrada baze podataka za sve službe i usvajanje nekih bazičnih standarda u svim oblastima koji bi mogli značajno olakšati praćenje efekata rada, usavršavanje i modernizaciju celine uslužnog sistema.

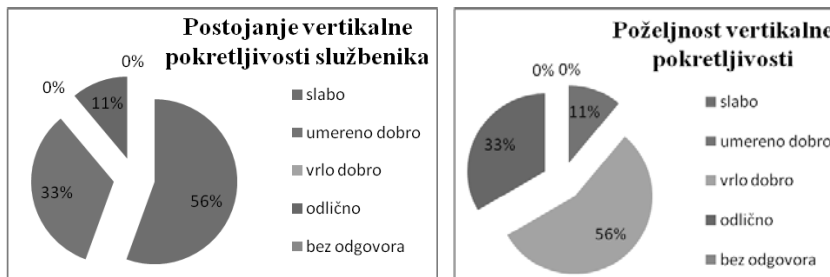
Od velikog značaja je bilo pitanje opštinama šta misle o postojanju horizontalne i vertikalne pokretljivosti službenika tokom svoje karijere. Skoro 90% ispitanih smatra da *horizontalna pokretljivost* ne postoji ili slabo postoji, a svega 13% smatra da postoji i da je odlično razvijena. Svi ispitanici smatraju da ovaj princip treba razvijati (do odličnog ili vrlo dobrog kvaliteta) jer on omogućava da službenik prođe kroz razne poslove i sekretarijate, te da probleme građana sagleda iz raznih uglova. Službenici obogaćeni ovim znanjima rade kvalitetnije, kreativnije i inovativnije.

Grafikon 6. Postojanje i poželjnost horizontalne pokretljivosti



Slični su odgovori bili i u pogledu postojanja i značaja vertikalne pokretljivosti službenika tokom karijere. Skoro 90% ispitanih smatra da **vertikalna pokretljivost** ne postoji ili slabo postoji, a svega 11% smatra da postoji i da je odlično razvijena. Takođe, 90% njih smatra da ovaj princip treba razvijati (do odličnog ili vrlo dobrog kvaliteta) jer on omogućava da službenik sagleda na koji način svaki od nivoa vlasti pruža date usluge, da praktično razume specifičnosti svakog od nivoa i na kreativniji način razvija saradnju i kooperaciju svih nivoa vlasti.

Grafikon 7. Postojanje i poželjnost vertikalne pokretljivosti



Tokom razgovora sa predstavnicima gradskih sekretarijata, predstavnika opština, kao i analizirajući rezultate sprovedenih istraživanja, ispitanici su pokazali odlično razumevanje postojećeg stanja u upravi, uspešno ga povezivali sa ambijentom koji postoji (zakonska regulativa, partokratija kao prenaplašen partijski uticaj u oblastima u kojima bi trebalo da deluju jedino principi zasluga, profesionalnosti i zalaganja). Oni su odlično identifikovali dobre strane, ali i slabosti u radu i iskazali su svest o neophodnosti korigovanja i modernizacije sistema.

## Zaključci

1. Uvesti supsidijaritet kao princip podele nadležnosti i poslova između različitih nivoa vlasti u Beogradu.
2. U statusnom smislu grad treba da dobije status metropoliten-skog regiona, sa povećanim obimom nadležnosti i finansijskom i poslovnom autonomijom.
3. Gradske opštine moraju dobiti veći krug nadležnosti, punu finansijsku i poslovnu autonomiju.
4. Otvoriti sistemski prostor da MZ obezbede deo usluga koje građani u Beogradu danas ne dobijaju.
5. Vratiti gradu i opštinama imovinu i ukinuti oblike zavisnosti koje su po ovoj osnovi nastajale.
6. Razvijati oblike koordinacije i zajedničkog rada skupštine, izvršnih vlasti i resornih službi u Gradu.
7. Skupština grada i skupštine opština treba da ovladaju veštinom zajedničkog rada u kreiranju strategija, sektorskih politika, kreiranja baza podataka i koordinacije u pružanju usluga i u realizaciji projekata.
8. Ispitivanje potreba građana mora postati stalna praksa rada gradskih i opštinskih vlasti u svim sektorima pružanja usluga.
9. Vratiti model direktno biranog gradonačelnika u grad i opštine.
10. Otvoriti mogućnost uvođenja menadžera i na poziciju načelnika uprave.
11. Pokrenuti reformu uprave jačanjem profesionalizma, smanjivanjem partokratije, uvođenjem sistema zapošljavanja, napredovanja i nagrađivanja „prema zaslugama“ (merit sistem).
12. Korigovati izborni sistem u model mešovitog izbora. Obezbediti odgovarajuću sponu na relaciji MZ, opština i grad. Obezbediti adekvatnu predstavljenost osnovnih teritorijalnih jedinica u predstavničkim telima širih teritorijalnih jedinica.

## Literatura

1. Alan Norton, „*International Handbook of Local and Regional Government*“, Edward Elgar, England, USA, 1994.
2. Jeffrey Sellers, „*Governing from Below*“, Cambridge University Press, UK, 2002.
3. „*Lessons from Experiences: Experimental Learning from Administrative Reform in Eight Democracies*“, Ed. by J.P. Olsen & Guy Peters, Oslo: Scandinavian University Press, 1996.
4. „*Sub-national Democracy in the European Union*“, Ed. by John Loughlin, Oxford University Press, 2001.
5. „*Regional Convergence in the EU*“, Ed. by Juan Cuadrado-Roura, Marti Parallada, SPRINGER, 2002.
6. „*Theories of Urban Politics*“, Ed. by David Judge, Gerry Stocker & Harold Wolman, London: Sage Publications, 1995.
7. „*World Cities in a World System*“, Ed. by Paul Knox & Peter Taylor, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
8. „*New Modes of Local Political Organising – Local Government Fragmentation in Scandinavia*“, Ed. by Peter Bogason, Nova Sciences Publisher, Inc. Commack, 1996.
9. „*Centre and Local Government Relations*“, Ed. by Michael Godsmith & Edward Page, Sage publications, 1987.
10. „*The Rise of Meso Government in Europe*“, Ed. by L. J. Sharpe, Sage Publications, 1993.
11. Arthur M.Sullivan, „*The Urban Economics*“, Richard D.IRWIN Inc.,Homewood, III, Boston, Ma, 1990.
12. „*Governance in the Twenty– First Century: Revitalizing the Public Services*“, Ed. by Guy Peters and Donald Savoie, Canadian Centre for Management Development, 2000.
13. „*Local Government Innovation*“, Ed. by Robin Johnson & Norman Walzer, Quorum Books, Westport, Connecticut, London, 2000.
14. Terry N. Clark & Lorna Ferguson, „*City Money: Political Processes, Fiscal Strain and Retrenchment*“, New York: Columbia University Press, 1983.
15. Manula Castels, „*The Informational City*“, Blackwell, Oxford, UK & Cambridge, USA, 1989.

16. John Nalbandian, „*Professionalism in Local Government*“, Jessey-Bass Publishers, San Francisco, Oxford, 1991.
17. „*Enabling and Disabling Local Government – Choices for the Future*“, Ed. by Steve Leach, Howard Davide & Ass. Open Univestiy Press, 1996.
18. Greider W., „*One World, Ready of Not: The Manic Logic of Global Capitalism*“ Simon and Schuster, New York, 1997.
19. Luttwak E., „*Turbo– Capitalism*“, Basic Books, New York, 1999.
20. Stephen David, Paul Kantor, „*Zavisan grad*“, Cambridge University Press, 1989.
21. Manuel Castells, „*Lutte urbanees et pouvoir politique*“, Francoise Manspero, Paris, 1973.
22. „*The City and the Grassroots*“, London, Edward Arnold, 1987, kao i William Tabb, Larry Sewers: „*Marxism and the Metropolis*“, Oxford University Press, 1978.
23. Elliot M. Jeffrey, Sheikh R. Ali, „*The State and local Government Political Dictionary*“, North Carolina, Center University, S.Barbara, Oxford, England, 1988.
24. Owen C. James & Willbern York, „*Governing metropolitan Indianapolis*“, University of California Press, Berkley, Los Angeles, London, 1985.
25. Elmar Rieger i Stephen Liebfriend, „*Welfare State Limits to Globalisation*“, u radu „*The Global Transformations Reader*“ Ed. by David Held & Anthony Mc Grew, Polity Press, 2000, strana 332–227.
26. „*Local Government in Europe – Trends and Developments*“, Ed. by Richard Batley and Gerry Stoker, London: Macmillan, 1991.
27. „*Kommunalpolitik in Europa*“, Bürger im Staat, 1994.
28. Robert Bennett, „*Decentralisation, Local Government and Markets*“, Claredon Press, Oxford, 1990.
29. Paul Peterson, *The Urban Underclass*, co-edited by Christopher Jencks, Brookings Institution Press, 1991.
30. Paul Peterson, *The New Urban Reality*, Editor, Brookings Institution Press, 1985.
31. Paul Peterson, *City Limits*, University of Chicago Press, 1981.
32. Paul Peterson, *Urban Politics and Public Policy: The City in Crisis*, co-edited by S. M. David, Praeger, 1973; 2nd Edition, 1976.

33. Paul Peterson, *Race and Authority in Urban Politics: Community Participation and the War on Poverty*, co-authored by J. David Greenstone, Russell Sage, 1973, University of Chicago Press, 1976.
34. „*Local Economic Development*“, Ed. by Norman Walzer, Westview Press, 1995.
35. Stephan David & Paul Cantor, „*Dependent City*“, Cambridge University Press, 1987.
36. Jeffrey Sellers, „*Governing from Below*“, Cambridge University Press, UK, 2002.
37. William Coplin & Carol Dwyer, „*Does Your Government measure up?*“, Syracuse University, Maxwell, C.B.P, New York, 2000.

## IZBORNI SISTEM LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI – MODELI ZA REFORMU IZBORNOG PRAVA

**Sažetak:** *Ovaj rad posvećen je modelima reforme izbornog prava za jedinice lokalne samouprave u Srbiji. Važnost i značaj lokalnih izbora kao autohtonih političkih procesa i/ili refleksa parlamentarnih izbora pokazuje se u komparativnoj perspektivi sa iskustvima izbornih sistema za izbor predstavnika u jedinicama lokalne samouprave kao i ne/posredni izbori gradonačelnika. Analizom pet izbornih ciklusa za izbor odbornika u skupštinama opština i gradova Srbije ukazuje se na slabosti aktuelnog proporcionalnog izbornog sistema – depersonalizovanost predstavnika, dominacija stranaka u dodeljivanju i kontrolisanju odborničkog mandata, derogiranje ustavnog načela neposrednosti izbora, što vodi distorziji reprezentacije u lokalnim zajednicama, monopolizaciji lokalnih politika preko partija, fragmentaciji stranačkog sistema, neefikasnim organima lokalne samouprave, itd. Izlažu se tri modela izbornog sistema – većinski, proporcionalni sa neposrednim glasanjem za kandidate, mešoviti – i obrazlažu prednosti i nedostaci za postizanje proklamovanih ciljeva – neposrednost izbora lokalnih predstavnika i funkcionera, veća participacija i uticaj građana na izbor lokalnih političkih elita, direktnija odgovornost izabranih, manja fragmentacija stranačkog sistema i veća stabilnost i efikasnost izabranih organa lokalne samouprave.*

**Ključne reči:** *izborni sistemi, neposredan izbor gradonačelnika, odgovornost predstavnika, mandat*

Za razliku od interesovanja za različite aspekte lokalne samouprave i lokalne politike, lokalni izbori i izborno pravo za predstavničke organe opština i gradova u Srbiji ostalo je u senci – po-



litikologija se njima nije detaljnije bavila. Više je razloga za takvo stanje. Prvo, politička nauka se sukcesivno, a ne sistematski, bavila istraživanjem lokalne samouprave, pa i lokalnih izbora. Procesi demokratske tranzicije u prvi plan su izbacili zanimanje za političke ustanove i političke procese na nacionalnom nivou, što je za posledicu imalo sporadično bavljenje lokalnom samoupravom. Drugo, iako su lokalni izbori imali poseban značaj za promenu vlasti – posle falsifikovanja izbornih rezultata na lokalnim izborima 1996. godine, počelo je jačanje opozicije i detronizacija vladajućih socijalista – nauka se nije temeljnije bavila njima, nego istraživanjem parlamentarnih i predsedničkih izbora. Treće, lokalna samouprava i lokalna politika se i u razvijenim demokratskim društvima tradicionalno doživljava kao sekundarna tema politikoloških istraživanja jer se procesi, akteri i događaji u lokalnim zajednicama često tretiraju kao refleksija politike i aktera na centralnom nivou koji presudno ne utiču na nacionalnu politiku.

Rast interesovanja za lokalnu samoupravu i njenu ulogu i značaj u političkom sistemu postepeno doprinosi i većem interesovanju za lokalne izbore. Od rekonstituisanja višestranačja u Srbiji, 1990. godine, održano je pet izbornih ciklusa za organe lokalne samouprave – 1992, 1996, 2000, 2004. i 2008. godine. Izbori nisu održavani na celoj teritoriji, odnosno u svim opštinama i gradovima. Faktički, sve izborne cikluse u opštinama i gradovima na teritoriji AP Kosovo i Metohija, kao uostalom i sve ostale izborne cikluse, bojkotovali su pripadnici albanske nacionalne zajednice. U mnogim opštinama na teritoriji ove Autonomne pokrajine nisu održani izbori ili su u njima uspostavljeni privremeni organi vlasti, čak i kada je Autonomna pokrajina bila pod punim suverenitetom centralnih vlasti Republike Srbije.

Srbija je u dosadašnjim izbornim ciklusima primenjivala različite izborne obrasce za parlamentarne, odnosno, poslaničke i odborničke izbore. Kao što se vidi iz tabele br. 1, većinski dvokružni izborni sistem primenjivan je u dva izborna ciklusa na lokalnom nivou, a samo jednom na nacionalnom nivou za parlamentarne izbore. U trećem ciklusu lokalnih izbora (2000) primenjen je jednokružni većinski izborni sistem sa relativnom većinom. Četvrti izborni ciklus uveo je proporcio-

nalni izborni sistem koji tretira jedinicu lokalne samouprave kao jednu izbornu jedinicu sa 3%-nim izbornim pragom. Peti po redu izbori za lokalne organe vlasti, 11. maja 2008. godine, održani su po istovetnom izbornom modelu, s tim što je povećanjem zakonskog izbornog praga na 5% i pooštrenim uslovima kandidovanja izvršena značajna intervencija u izbornom pravu.

Tabela 1. **Izborni sistem u Srbiji 1990–2008.**

Godina	IZBORNI SISTEM	
	Parlamentarni izbori	Lokalni – gradski/opštinski izbori
<b>1990.</b>	Većinski Apsolutna većina u prvom krugu Relativna većina u drugom krugu	---
<b>1992.</b>	Proporcionalni 9 izbornih jedinica 5%-ni izborni prag	Većinski Apsolutna većina u prvom krugu Relativna većina u drugom krugu
<b>1993.</b>	Proporcionalni 9 izbornih jedinica 5%-ni izborni prag	---
<b>1996.</b>	---	Većinski Apsolutna većina u prvom krugu Relativna većina u drugom krugu
<b>1997.</b>	Proporcionalni 29 izbornih jedinica 5%-ni izborni prag	---
<b>2000.</b>		Većinski Relativna većina u prvom krugu

IZBORNI SISTEM		
Godina	Parlamentarni izbori	Lokalni – gradski/opštinski izbori
<b>2003.</b>	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5%-ni izborni prag	---
<b>2004.</b>	---	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 3%-ni izborni prag
<b>2007.</b>	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5%-ni izborni prag osim za liste nacionalnih manjina	
<b>2008.</b>	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5%-ni izborni prag	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5%-ni izborni prag

Većinski izborni sistem zadržao se na nivou lokalne samouprave mnogo duže nego na parlamentarnom nivou u kome je primenjen samo jednom. Nasuprot tome, proporcionalni izborni model raspodele mandata u izboru odbornika primenjuje se praktično samo u dva izborna ciklusa, dok je na centralnom nivou za izbor poslanika praktikovan čak u šest izbornih ciklusa. U celini posmatrano, promene temeljnog izbornog obrasca na nacionalnom nivou sa zakašnjenjem su rezultirale kopiranjem tog modela i na nivou lokalnih izbora. Istovremeno, izborni pravo za jedinice lokalne samouprave bilo je potpuno harmonizovano – isti izborni sistem primenjivan je u svim opštinama i gradovima. Harmonizovan izborni sistem posledica je modela jednostepene lokalne samouprave i monotipske opštine.

U relativno kratkom roku Srbija je primenila tri različita izborna modela za predstavničke organe jedinica lokalne samouprave, menjajući povremeno pojedine elemente tih modela – npr. visinu izbornog praga – koji su proizvodili značajne političke posledice. Samo u jednom izbornom ciklusu predsednici opština i gradova birani su neposredno od strane

građana. Taj model je napušten. Izbor ovih inokosnih organa, posle promene Ustava 2006. godine, ponovo je prepušten odbornicima skupština opština i gradova i razrađen zakonskim izmenama 2007. godine.<sup>1</sup>

Razmatranje efekata izbornog sistema nameće u osnovi uvek tri pitanja. Prvo da li je izborni sistem, u ovom slučaju, za lokalnu samoupravu, primeren uslovima. Drugo, da li on izražava prostorne, ekonomske, socijalne, kulturološke, interesne, političke i vrednosne razlike između jedinica lokalne samouprave u Srbiji. Treće, da li su se primenjivani izborni modeli pokazali efikasnim, da li su proizvodili efekte koji su proklamovani izbornim reformama, odnosno da li su bili primereni ciljevima lokalne politike. Da bi stekli celovitu sliku o čestim promenama lokalnog izbornog prava i političkim posledicama koje su te promene proizvodile u funkcionisanju lokalne samouprave u Srbiji, analiziraćemo korišćene izborne modele i rezultate izbora u Gradu Beogradu. Prethodno ćemo objasniti pojam i značenje lokalnih izbora i u osnovnim crtama komparativno prikazati izborne sisteme za predstavnička tela lokalne samouprave.

## 1. Pojam i značaj lokalnih izbora

Lokalni izbori su vrsta izbornog procesa kojim se biraju predstavnički organi u jedinicama lokalne samouprave. Razlikuju se od parlamentarnih i predsedničkih izbora prema strukturnim, procesnim i sadržajnim obeležjima, ali i po političkom uticaju i važnosti. Različite vrste i nivoi lokalnih izbora uslovljeni su državnim uređenjem. U federalnim, regionalnim i uopšte decentralizovanim državama razlikuju se regionalni, odnosno izbori u federalnim jedinicama, i komunalni izbori, a u unitarnim i centralizovanim državama izbori za centralne organe vlasti i komunalni izbori. Stručna i naučna literatura, komparativno posmatrano, koristi termin komunalni izbori kada analizira izborne sisteme i procese u lokalnim teritorijalnim zajednicama. Međutim,

---

<sup>1</sup> Ustav Republike Srbije i Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije, Službeni glasnik RS 98/06; Zakon o lokalnoj samoupravi; Zakon o lokalnim izborima, Zakon o glavnom gradu, Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS 70/07 i 129/07.

kako su komunalni sistem i pojmovne i jezičke kovanice izvedene iz ovog pojma, tokom komunističke vladavine opterećene ideološkim konotacijama, u našoj nauci ustalio se termin lokalni izbori i on će u ovom radu biti korišćen za označavanje izbora za izbor odbornika skupština opština i gradova u Srbiji.<sup>2</sup>

Lokalni izbori su, hijerarhijski posmatrano, najniži tip izbora. Broj vrsta i značaj lokalnih izbora razlikuje se od države do države. „U svim suvremenim demokracijama lokalni su izbori podređeni nacionalnima“.<sup>3</sup> Hijerarhijska podređenost ogleda se i u slabijoj političkoj participaciji, većoj volatilnosti i boljim šansama novih i manjih političkih partija da ostvare izborni uspeh. Pri tome se stalno mora imati u vidu da se lokalne zajednice međusobno znatno razlikuju po veličini, identitetu, socijalnoj strukturi, migracijama, ovlašćenjima, itd. Hijerarhijska podređenost lokalnih izbora ogleda se i u akterima koji sudeluju u izborima. Po pravilu, u lokalnim izborima učestvuje manji broj aktera i njihova priroda je drugačija. Radi se o regionalnim partijama, o ekspoziturama stranaka koje deluju na nacionalnom nivou ili jednostavno o grupama građana – grupama birača. Tako organizovani građani npr. na izborima u Bavarskoj 2002. godine bili su treća politička snaga odmah iza Hrišćansko-socijalne unije i Socijaldemokratske partije, kao tradicionalno najjačih nacionalnih političkih partija u Bavarskoj i Nemačkoj, a ispred Liberalne stranke i Stranke zelenih, koje takođe deluju na nacionalnom nivou.<sup>4</sup>

Istraživači koji su se bavili fenomenom lokalnih izbora, njihovu hijerarhijsku podređenost ostalim vrstama izbora tumačili su i u različitim pristupima, kako lokalnoj samoupravi, tako i izborima za organe lokalne samouprave. Ranija istraživanja, posebno u domenu prava, tretirala su lokalne izbore kao izbor profesionalne uprave. Ovakva fikcija tretirala je lokalne izbore kao administrativnu, a ne političku aktivnost jer je lokalnu politiku smatrala traženjem, ne stranačko-političkih alternativa, nego najboljih stručnih rešenja društvenih problema. Ovakav

<sup>2</sup> O razlici naučnog i političkog shvatanja regionalnih izbora vidi šire u: Hoffmann/Martinot, Vincent i dr., *Local Elections in Europe*, Institut de Ciencies Politiques i Sociales, Barcelona, 1994, pp. 105–107.

<sup>3</sup> Kasapović Mirjana, *Lokalno izborno pravo u Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi*, u monografiji *Lokalna politika u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004, str. 61.

<sup>4</sup> Isto, str. 64–65.

pristup „... pretpostavlja, slikovito rečeno, da nema 'crne' ili 'crvene' komunalne politike, nego da komunalnu politiku vodi politički bezbojna uprava ili uprava koja je 'slijepa za političke boje'“.<sup>5</sup>

Nasuprot ovakvim shvatanjima, koja lokalnu samoupravu tretiraju kao ideološki „slobodne zone“ u kojima ne treba da se oseća dejstvo političkih partija na komunalnu politiku, savremena politička nauka, odbacujući ova konzervativna stanovišta pravnih i socioloških istraživanja, lokalnu samoupravu i lokalnu politiku istražuje kroz sve dimenzije koje determinišu politiku na nacionalnom planu. Jedinice lokalne samouprave svakako nisu izolovane arene političkog odlučivanja, ali ni kopije političkih arena na nacionalnom nivou. Lokalne politike imaju više posebnosti, tematski su uže i specifičnije, ali i u njima, odnosno u procesima odlučivanja u njima, dominiraju interesi i konflikti pojedinih aktera, institucija i organizacija oko njihovog ostvarivanja. Ako tome dodamo da lokalna samouprava proizlazi iz političkog sistema zasnovanog na državnim zakonima i statutima lokalnih zajednica i da se radi o političkoj utakmici za vršenje vlasti u lokalnoj zajednici, onda je razumljivo da su i izbori omeđeni partijskim nadmetanjima i odnosima vlasti i opozicije. „Parlamentarizacija“ je termin kojim se objašnjava da su predstavnička tela u lokalnoj samoupravi demokratski legitimisana izborima; da funkcionišu kao nosioci javne vlasti; da biraju, upravljaju i kontrolišu izvršnu vlast. I na ovom nivou struktura predstavničkih tela karakteriše sučeljavanje većine – onih koji kontrolišu upravu – i manjine – onih koji čine opoziciju aktuelnoj vlasti na lokalnom planu.

Lokalni i nacionalni izbori nisu izolovani procesi niti se odvijaju po potpuno autonomnim sistemima. Upravo su izborni procesi instrumenti kojima se, i na jednom i na drugom nivou, međusobno determinišu nacionalne i lokalne politike. Zato su se oformila dva stanovišta o uticaju i interakciji lokalnih i nacionalnih izbora.

Prvo gledište tretira lokalne izbore kao „refleks nacionalnih izbora“. Prema ovom mišljenju, birači nisu sposobni da jasno diferenciraju ponašanje na lokalnom i nacionalnom planu, tako da je njihovo ponašanje u izbornim procesima u lokalnoj samoupravi samo refleks izbornog ponašanja na nivou sistema u celini. Razlike u rezultatima koje se javlja-

---

<sup>5</sup> Isto, str. 65.

ju objašnjavaju se različitim stepenima političke mobilizacije i participacije. Ovo stanovište smatra da lokalne politike, partije, problemi i uverenja u osnovi nisu važni za odluku birača, odnosno da birači i u lokalnim izborima uglavnom izražavaju podršku ili nepoverenje nacionalnoj vladi. Pristalice ovog stava lokalne izbore tretiraju kao glasanje za određene političke partije, a sledstveno tome, partije na lokalnom nivou imaju gotovo istovetne funkcije kao na nacionalnom planu – one vrše mobilizaciju, agregaciju, regrutaciju, informišu, edukuju i disciplinuju. Ovakva tumačenja nazivaju se „nacionalizacijom lokalnih izbora“ i kao trend prisutna su, u većoj ili manjoj meri, u gotovo svim savremenim demokratijama. Razvijeni su različiti kvantitativni i kvalitativni pokazatelji merenja stepena „nacionalizacije lokalnih izbora“. Tako se u Velikoj Britaniji stepen „nacionalizacije lokalnih izbora“ meri kompetitivnošću – brojem kandidata u jednomandatnim izbornim jedinicama; učešćem nacionalnih stranaka, laburista i konzervativaca; osvajanjem glasova velikih stranaka, a malim brojem glasova tzv. nezavisnih kandidata; velikom izbornom participacijom; jednakošću prosečne podrške partijama u lokalnoj i nacionalnoj politici; ako je swing jednak swingu u nacionalnim izborima.<sup>6</sup> Analiza navedenih merila pokazuje da se ne može govoriti o apsolutnoj „nacionalizaciji“ lokalnih izbora – to je najočiglednije u znatno nižoj izlaznosti birača i odsustvu kompetitivnih izbora u nekim izbornim jedinicama u kojima se pojavljuje samo jedan kandidat. Nasuprot britanskom primeru, u Belgiji, prvoj državi u kojoj je primenjen proporcionalni izborni sistem koji se održao do danas, nacionalizacija lokalnih izbora ocenjuje se drugim parametrima. Prvi parametar je prodor nacionalnih partija u lokalnu politiku, što uključuje i ekspoziture nacionalnih partija koje na lokalnim izborima često nastupaju pod drugim imenom. Drugo merilo je porast koalicionihi vlada u lokalnoj samoupravi – 1964. godine bilo je 13% opština sa koalicionim vladama; 1970. taj broj je porastao na 17,5%, a 1986. dostigao čak 44,8%, itd. Radilo se o nekongruentnim lokalnim koalicijama koje nastaju „... ako nacionalne opozicione partije vladaju na lokalnom nivou, dok su partije nacionalne vlade opozicija na lokalnom nivou“.<sup>7</sup>

Drugo, suprotno, stanovište govori o „predominantno-nestranačkoj“ prirodi lokalnih kao njihovom glavnom karakteristikom. Lokalni

<sup>6</sup> Hoffmann, pp. 61.

<sup>7</sup> Isto, 53–54.

izbori se smatraju posebnim političkim procesima u kojima se birači ne ponašaju isključivo na osnovu stranačke identifikacije. Ovakva stano- višta smatraju da je ponašanje birača na lokalnim izborima uslovljeno problemskim orijentacijama i preferencijama kandidata od strane bi- rača – birači glasaju one kandidate za koje procenjuju da su najspo- sobniji da reše konkretne probleme u lokalnoj zajednici. Jednostavni- je rečeno, birači vrednuju izborne aktere na osnovu njihovih stavova prema konkretnim pitanjima javnih politika, a ne krupnih društvenih tema. Zato u lokalnim izborima dominiraju pitanja puteva, vodovoda, kanalizacija, održavanja javnih površina, obdaništa i sl., a ne teme od nacionalnog značaja. Posledično to znači da su lokalni izbori više per- sonalizovani nego izbori na nacionalnom planu. Konkretnije, birači jednostavnije stavljaju znak jednakosti između pojedinih kandidata i poželjnih rešenja za probleme lokalnih zajednica; u lokalnim zajedni- cama manja je distanca između birača i kandidata; oni imaju više in- formacija jedni o drugima; jednostavnija je komunikacija među njima. Zato su izbori naglašeno personalizovani što je lokalna zajednica ma- nja – više u seoskim nego u gradskim sredinama. Orijehtacija birača na ličnosti, odnosno na kandidate, doprinosi depolitizaciji lokalne po- litike, a samim tim i uticaju partijskih centrala na ponašanje njihovih lokalnih odbora.<sup>8</sup>

Znači, lokalni i nacionalni izbori su politički procesi iste vrste – radi se o borbi za ulazak u političku arenu na različitom nivou društve- ne moći, upravljanja i uticaja i institucija koje se izborima konstituišu. Ova dva različita nivoa izbora imaju čitav niz zajedničkih strukturnih i procesnih karakteristika, ali razlike u političkim arenama razlikuju ove vrste izbora, kao i ponašanje političkih aktera u njima. Lokalni izbori nisu ideološki neutralno političko polje u kome se ne oseća uticaj nacio- nalne politike, učesnika i matrica političkog ponašanja, ali ni mehanički odraz politike na nacionalnom planu. Odnos zavisnosti i samostalnosti lokalne politike i lokalnih izbora prema nacionalnom planu zavisi od čitavog niza faktora: državnog uređenja, stepena decentralizacije, ka- raktera partijskog sistema, tradicije, itd.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Howard Hamilton, *The Municipal Voter: Voting and Nonvoting in City Elections*, *American Political Science Review*, 1971, (45) 4: 1135–1140.

<sup>9</sup> Kasapović, str. 70.



Ovaj kroki različitih stanovišta o lokalnim izborima pokazuje da se ne radi o izolovanim, samostalnim i nezavisnim političkim procesima, ali ni kopiji izbora na nacionalnom nivou. I na lokalne izbore, kao i na izbore na nacionalnom nivou, snažno se može uticati pomoću izbornog sistema jer pojedini modeli utiču na jačanje partijske identifikacije birača, više ili manje potenciraju orijentaciju na kandidate, odnosno programe i političke partije i samim tim oblikuju ishod izbora na lokalnom planu.

## **2. Izborni sistemi za predstavnička tela lokalne samouprave**

Istorijski i komparativno posmatrano, lokalni izbori više su služili kao poligon za eksperimentisanje sa izbornim sistemom nego izbori na nacionalnom planu. Tako je, na primer, sistem raspodele mandata na više nivoa prvi put primenjen u izborima u nemačkoj pokrajini Baden, 1919. godine, pa je taj model i danas poznat pod nazivom badenski sistem. U Irskoj je, po prvi put, opet na lokalnom nivou, 1919. godine primenjen sistem pojedinačnog prenosivog glasanja, da bi tri godine kasnije taj model bio prihvaćen i na nacionalnom planu.<sup>10</sup> I kumulativno glasanje prvi put je primenjeno na lokalnim izborima u viktorijanskoj Engleskoj.<sup>11</sup> Što se tiče novijih primera, interesantna su iskustva izbora za Senat u američkoj državi Oregon – 1995. godine ukinuta je obaveza ličnog dolaska na glasačko mesto, odnosno uvedeno je glasanje putem pisma kao jedan od oblika glasanja u odsutnosti. To se smatra prvim korakom ka online-glasanju kao rafinirane varijante glasanja putem pisma. Direktan izbor gradonačelnika u Izraelu prethodio je direktnom izboru premijera.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> David Farrell/Malcolm Mackerras/Ian McAllister, *Designing Electoral Institutions: STV Systems and their Consequences*. *Political Studies* (44) 1:24–43.

<sup>11</sup> Shaun Bowler, Donovan, Todd, Farrell, David (1999), *Party Strategy and Voter Organization under Cumulative Voting in Victorian England*. *Political Studies*, (47) 5:906.917.

<sup>12</sup> David Dery, *Elected Mayors and Defacto Decentralisation, Israeli Style*, *Local Government Studies*, 1998, (24) 2: 45–55.

Tabela 2. Nacionalni i lokalni izborni sistemi u jednom broju evropskih zemalja

IZBORNI SISTEM		
Država		
	Nacionalni izbori	
	Lokalni izbori	
Albanija	Kompenzacioni izborni sistem s pojedinačnim i listovnim nadmetanjem i glasanjem sa dva glasa	Čisti proporcionalni izbori s nadmetanjem zatvorenih lista i glasanjem jednim glasom
Austrija	Proporcionalni izbori u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim neblokiranim listama i preferencijalnim glasanjem	Proporcionalni izbori sa zatvorenim neblokiranim listama i preferencijalnim glasanjem
Belgija	Proporcionalni izbori sa zatvorenim neblokiranim listama i preferencijalnim glasanjem	Proporcionalni izbori sa zatvorenim neblokiranim listama i preferencijalnim glasanjem
Bugarska	Proporcionalni izbori u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim blokiranim listama i glasanjem jednim glasom	Proporcionalni izbori sa zatvorenim blokiranim listama i glasanjem jednim glasom
Estonija	Proporcionalni izbori u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim neblokiranim listama i preferencijalnim glasanjem	Proporcionalni izbori sa zatvorenim neblokiranim listama i preferencijalnim glasanjem
Francuska	Dvokružni većinski izbori	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dvokružni većinski izbori</li> <li>- Dvokružni većinski izbori s nadmetanjem zatvorenih lista i bonusnim mandatima</li> <li>- većinski izbori s nadmetanjem otvorenih lista i panaširanjem</li> </ul>

<b>IZBORNI SISTEM</b>		
<b>Država</b>	<b>Nacionalni izbori</b>	<b>Lokalni izbori</b>
Irska	Pojedinačno prenosivo glasanje s nadmetanjem pojedinačnih kandidata u malim višemandatnim jedinicama i raspodelom mandata prema modifikovanoj Drupevoj kvoti u prvom i s Drupevoj kvoti u prvom i s postupkom prenošenja glasova u drugom postupku	Pojedinačno prenosivo glasanje s nadmetanjem pojedinačnih kandidata u malim višemandatnim jedinicama i raspodelom mandata prema modifikovanoj Drupevoj kvoti u prvom i s postupkom prenošenja glasova u drugom postupku
Italija	Kompensacioni sistem izbora s pojedinačnim i listovnim nadmetanjem i glasanjem sa dva glasa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Izbori relativnom većinom</li> <li>- proporcionalni izbori sa zatvorenim neblokiranim listama i preferencijalnim glasanjem</li> </ul>
Makedonija	Proporcionalni sistem u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim blokiranim listama i glasanjem jednim glasom	Proporcionalni sistem u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim blokiranim listama i glasanjem jednim glasom
Norveška	Proporcionalni sistem u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim blokiranim listama i glasanjem jednim glasom	Proporcionalni sistem izbora s otvorenim listama, preferencijalnim glasanjem i panaširanjem
Nemačka	Personalizovani proporcionalni izbori sa glasanjem sa dva glasa i proporcionalnim principom odlučivanja u skladu sa Her-Nimajerovom metodom	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporcionalni izbori s otvorenim listama, kumuliranjem i panaširanjem</li> <li>- proporcionalni izbori sa zatvorenim blokiranim listama i glasanjem jednim glasom</li> <li>- većinski izbori u jednomandatnim i višemandatnim jedinicama s kompenzacionim listovnim mandatima</li> </ul>
Rumunija	Proporcionalni izbori u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim blokiranim listama i glasanjem jednim glasom	Proporcionalni izbori sa zatvorenim blokiranim listama i glasanjem jednim glasom

<p>Slovačka</p> <p>Proporcionalni izbori u jednom državnoj jedinici sa zatvorenim blokiranim listama i glasanjem jednim glasom</p>	<p>Izbori relativnom većinom s nadmetanjem lista</p>
<p>Slovenija</p> <p>Proporcionalni izbori u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim neblokiranim listama i preferencijalnim glasanjem jednim glasom</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Većinski izbori s neograničenim glasanjem u opštinama koje imaju do 12 članova opštinskog veća; ako veće ima do 7 članova, opština je jedan okrug; ako ima više od 7 članova, opština se deli na više okruga</li> <li>- proporcionalni izbori sa zatvorenim neblokiranim listama i preferencijalnim glasanjem jednim glasom u opštinama koje imaju više od 12 članova opštinskog veća; ako veće ima manje od 20 članova, opština je jedan okrug; ako ima 20 i više članova, opština se deli na više okruga</li> </ul>
<p>Holandija</p> <p>Čisti proporcionalni izbori u jednoj državnoj jedinici s nadmetanjem zatvorenih lista</p>	<p>Čisti proporcionalni izbori s nadmetanjem zatvorenih lista u jednom administrativnom izbornom okrugu</p>
<p>Španija</p> <p>Proporcionalni izbori u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim listama i glasanjem jednim glasom</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proporcionalni izbori sa zatvorenim listama i glasanjem jednim glasom</li> <li>- izbori relativnom većinom s otvorenim listama i ograničenim glasanjem</li> <li>- sistem <i>open council</i></li> </ul>
<p>Švedska</p> <p>Proporcionalni izbori u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim neblokiranim listama i preferencijalnim glasanjem</p>	<p>Proporcionalni izbori sa zatvorenim neblokiranim listama i preferencijalnim glasanjem</p>
<p>Turska</p> <p>Proporcionalni sistem u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim listama i glasanjem jednim glasom</p>	<p>Proporcionalni izbori sa zatvorenim listama i glasanjem jednim glasom</p>
<p>Velika Britanija</p> <p>Izbori relativnom većinom</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Izbori relativnom većinom</li> <li>- pojedinačno prenosivo glasanje</li> </ul>

Izvor: Kasapović, str. 71–73

Iz pregleda u tabeli br. 2 vidimo da postoje države u kojima je izborno pravo potpuno harmonizovano i one u kojima je evidentno odsustvo te harmonizacije. Tipičan primer prvih, harmonizovanih izbora, jeste Irska. Na svim nivoima, od komunalnog preko regionalnog do nacionalnog nivoa, pa čak i izbora za Evropski parlament, primenjuje se sistem pojedinačnog prenosivog glasanja. I Velika Britanija je važila za primer harmonizovanog izbornog sistema. Međutim, u poslednje vreme, ona se može koristiti kao primer deharmonizacije izbornog prava – u komunalnim izborima u Severnoj Irskoj primenjuje se sistem pojedinačnog prenosivog glasa; novokonstituisani parlamenti Škotske i Velsa biraju se po segmentiranom izbornom modelu, a poslanici za Evropski parlament po proporcionalnom izbornom sistemu. U grupu zemalja sa harmonizovanim izbornim sistemom spadaju i Holandija, Norveška, Švedska, Austrija, itd. koje decenijama praktikuju proporcionalni izborni sistem na svim nivoima. Nasuprot tome, Nemačka je tipičan primer zemlje u kojoj je lokalno i nacionalno izborno pravo u disharmoniji – sistem personalizovanih proporcionalnih izbora koji se primenjuje na nacionalnom planu za lokalne izbore se uopšte ne primenjuje. Slovačka je primer države, redak među bivšim socijalističkim zemljama, koja ima deharmonizovano izborno pravo – na nacionalnom planu primenjuje se proporcionalni izborni sistem, a za komunalne izbore većinski izborni sistem sa listama.

Iz tabele se takođe može zaključiti da su lokalni izbori u većini zemalja uređeni po izbornom pravu koje je potpuno harmonizovano. Veoma su retke zemlje u kojima se izbori za lokalne predstavničke organe uređuju diferencirano, odnosno da se predstavnici u tim organima biraju različitim sistemom izbora. Kao primer diferenciranog izbornog prava ističe se Nemačka, Francuska i Španija. Nemačka, inače sa razvijenom tradicijom lokalne samouprave, ali i pod dejstvom federalne strukture, izborni sistem za organe lokalne samouprave prepušta zakonodavstvu saveznih pokrajina. Postoji preko deset različitih izbornih modela, primenjuju se proporcionalni i većinski izborni sistemi, otvorene i zatvorene izborne liste, glasanje putem kumuliranja, panaširanja; sa i bez izbornog praga, itd. Francuska praktikuje različite izborne sisteme u lokalnim izborima, u zavisnosti od veličine jedinice lokalne samouprave. Veća departmana biraju se po dvokružnom većinskom sistemu;

opštine koje imaju više od 3.500 stanovnika, članove predstavničkih tela biraju dvokružnim većinskim izborima, sa zatvorenim listama. Izborna lista koja u prvom krugu dobije više od polovine glasova birača automatski osvaja polovinu mesta u predstavničkom telu, a druga polovina raspodeljuje se D'Ontovim postupkom, izbornim listama koje su prešle 5%-ni izborni prag, a u tom postupku učestvuje i stranka koja je već dobila polovinu mesta. Radi se, u stvari, o premijskom izbornom sistemu, sa bonusnim mestima. U opštinama sa manje od 3.500 stanovnika primenjuje se većinski izborni sistem, takođe sa izbornim listama koje omogućuju panaširanje.<sup>13</sup>

I u zemljama u kojima je izborna prava harmonizovano uočavaju se naizgled male razlike, ali sa potencijalno velikim političkim posledicama. Sve zemlje u osnovi imaju isti tip izbora – proporcionalni, ali se na lokalnom i nacionalnom planu razlike ogledaju u pojedinim elementima – tipu izborne jedinice, obliku izborne liste, načinu glasanja, postojanju i visini zakonskog izbornog praga. Na nacionalnom nivou u većini država sa proporcionalnim izbornim sistemom država se deli na više izbornih jedinica različite veličine, a za lokalne izbore postoji samo jedna izborna jedinica. To smanjuje prirodni izborni prag što pogoduje malim i lokalnim strankama. Tome doprinosi i činjenica da izborna prava za lokalne izbore u većini država ne propisuje zakonski izborni prag za učešće u raspodeli mandata. Zato su stranački sistemi na lokalnom nivou obično sa većim stepenom fragmentacije nego na nacionalnom, a to opet znači da je nominalni i efektivni broj partija i u elektivnom i u predstavničkom partijskom sistemu veći nego na nacionalnom nivou, odnosno u parlamentima.<sup>14</sup>

Što se tiče lista, u Norveškoj se, na primer, na nacionalnom nivou koriste zatvorene liste, a na lokalnim izborima otvorene izborne liste, koje ostavljaju prostor biračima da iskazuju preferencije – dodavanjem glasova nekim kandidatima, precrtavanjem pojedinih kandidata, dopisivanjem kandidata na listu, i sl. Istovetno rešenje primenjuje se u Španiji, kao i u nekim manjim opštinama u Francuskoj, u kojima se prime-

---

<sup>13</sup> Report By the Steering Committee on the Local and Regional Democracy, Electoral Systems and Voting Procedures at the Local Level, Bruxelles, 1998, Council of Europe Publ. pp. 12; 32. wcd.coe.int. Pristupljeno 21. 9. 2009.

<sup>14</sup> Hoffmann/Martinot, pp. 94; 100.

njuju otvorene liste i glasanja putem panaširanja. Takva praksa postoji i u nekim jedinicama lokalne samouprave i u Nemačkoj.<sup>15</sup> Preferencijalno glasanje, naravno, ne mora uvek biti i instrument sprečavanja ili ublažavanja partijskog monopola u lokalnoj politici. Naprotiv, on može poslužiti i kao institucionalni mehanizam za organizovanje klijentelističkog glasanja. Pojedina istraživanja, na primer, u Italiji pokazuju da se preferencijalno glasanje u nekim regijama povezuje sa klijentelističkom tradicijom. Na primer, u severnim regijama, izrazito bogatim socijalnim kapitalom, birači glasaju za stranke, a u južnijim, siromašnijim i nerazvijenim regijama veliki broj birača glasa personalno za političke „pokrovitelje“.<sup>16</sup> Blagi oblik klijentelizma postoji i u nekim pokrajinama u Nemačkoj. Na primer, u pokrajini Baden-Virtenberg prema zakonu na glasačkom listiću, na lokalnim izborima, uz ime i prezime, navodi se i titula kandidata, odnosno njegovo zanimanje i adresa. Prema statističkim podacima, oko jedne trećine samostalnih kandidata koji su izabrani u predstavnička tela lokalne samouprave u toj nemačkoj pokrajini čine pojedinci koji imaju stalnu ili potencijalnu klijentelu – lekari, advokati, profesori, negovateljice, bolničarke, pekari, mesari i slično.<sup>17</sup>

### 3. Izbor načelnika i gradonačelnika

Načelnici, poglavari, predsednici... opština i gradonačelnici gradova biraju se neposredno ili posredno i uvek većinskim izborima jer je reč o inokosnom organu lokalne samouprave. Iako se formalno radi o jednom aspektu lokalnog izbornog prava, izbor načelnika i gradonačelnika izlazi iz domena izbornog prava i utiče na sam sistem lokalne samouprave, jer se tim izborom uspostavlja posebna institucija lokalne samouprave sa vlastitim legitimitetom. Ukoliko je ova funkcija ojačana i posebnim ovlašćenjima, izbori dobijaju na značaju i mogu imati brojne reperkusije na funkcionisanje organa lokalne samouprave, ali i šire, na politički sistem u celini – stranački sistem, odnose lokalnih i centralnih vlasti, itd.

<sup>15</sup> Report... pp. 31.

<sup>16</sup> Robert Putnam, Kako demokraciju učiniti djelotvornom – građanske tradicije u modernoj Italiji, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2003, str. 106.

<sup>17</sup> Mirjana Kasapović, str. 78.

Tabela 3. Sistemi izbora načelnika/gradonačelnika u pojedinim evropskim zemljama

Zemlja	Trajanje mandata (u god.)	Neposredni/posredni izbori	Izborni sistem
Albanija	3	neposredni	Apsolutna većina glasova svih birača u 1. krugu; uži izbori između dva kandidata sa najviše glasova u 2. krugu
Austrija	5-6	neposredni (Gradišće, Koruška, Tirol); posredni u ostalim savezним pokrajinama	Apsolutna većina glasova u 1. krugu; uži izbori između dva kandidata sa najviše glasova u 2. krugu
Belgija	6	posredni	Potvrđuje ih monarh
Bugarska	4	posredni (u opštinama sa manje od 500 stanovnika); neposredni (u opštinama sa više od 500 stanovnika)	Apsolutna većina u 1. krugu; u 2. krug ulaze tri kandidata sa najviše glasova u 1. krugu
Estonija	3	posredni	Apsolutna većina odbornika
Francuska	6	posredni	Apsolutna većina u 1. i 2. krugu; relativna većina u 3. krugu
Irska	1	posredni	Apsolutna većina u 1. krugu; sistem eliminacije najlošijih kandidata
Italija	4	neposredni	<ul style="list-style-type: none"> <li>– relativna većina u opštinama sa manje od 15.000 stanovnika</li> <li>– apsolutna većina u opštinama sa više od 15.000 stanovnika</li> </ul>



Zemlja	Trajanje mandata (u god.)	Neposredni/posredni izbori	Izborni sistem
Makedonija	4	neposredni	Apsolutna većina, uz obavezu učestvovanja najmanje 50% birača; u 2. krugu učestvuju svi kandidati koji su u 1. krugu dobili najmanje 10% glasova birača
Hrvatska	4	neposredni	Apsolutna većina glasova u 1. krugu; uži izbori između dva kandidata sa najviše glasova u 2. krugu
Holandija	6	posredni	Gradonačelnike opština i gradova do 50.000 stanovnika imenuje monarh, a sa više od 50.000 stanovnika vlada, i to na predlog ministra unutrašnjih poslova
Norveška	4	posredni	Apsolutna većina u 1. krugu; relativna većina u 2. krugu
Nemačka	5-9	neposredni	Apsolutna većina
Rumunija	4	neposredni	Apsolutna većina
Slovačka	4	neposredni	Relativna većina
Slovenija	4	neposredni	Apsolutna većina
Španija	4	posredni	– apsolutna većina – relativna većina – sistem <i>open council</i>
Turska	5	neposredni	Relativna većina

Izvor: Kasapović, str. 79–80

Neposredni izbori načelnika i gradonačelnika vrše se po zakonski utvrđenoj proceduri u zakonski određenim terminima opštim, neposrednim i tajnim izborima. Praktikuju se i izbor apsolutnom i relativnom većinom sa različitim modalitetima u pogledu praga izlaznosti i uslova za učešće u drugom krugu. Cilj neposrednih izbora inokosnih funkcionera u lokalnoj samoupravi je jačanje njihove pozicije u vršenju zakonskih ovlašćenja, ali i u eventualnim konfliktima sa predstavničkim telom u lokalnoj zajednici, što treba rezultirati efikasnijem radu lokalnih institucija i jasnoj odgovornosti za posledice lokalnih politika.

Posredni izbor načelnika i gradonačelnika vrše predstavnička tela u lokalnoj samoupravi. Razumljivo, da bi neko bio izabran, mora osvojiti većinu glasova predstavnika. Kako se predstavnici u lokalnim predstavničkim telima često biraju proporcionalnim izbornim sistemom izbor načelnika i gradonačelnika pretpostavlja stvaranje koalicija kako bi se postigla apsolutna većina glasova. Tako se na lokalni nivo prenosi politička matrica vlasti sa nacionalnog nivoa gde parlamentarna koaliciona većina bira premijera i vladu, što naravno ne mora uvek značiti i preslikavanje konkretnih stranačkih koalicija sa centralnog na lokalni nivo, naprotiv.

Način izbora načelnika i gradonačelnika utiče na karakter sistema lokalne samouprave. Dualistički sistemi u kojima predstavnička tela i načelnici i gradonačelnici imaju izvorne, zakonske, samostalne nadležnosti podrazumeva neposredan izbor načelnika i gradonačelnika čime se uspostavlja načelo bipolarne demokratske legitimacije. Nasuprot njemu, u monističkom sistemu načelnik i gradonačelnik podređeni su predstavničkom telu lokalne zajednice i njihovo delovanje uslovljeno je voljom većine u predstavničkom telu. Dvojni sistem vlasti i neposredan izbor načelnika i gradonačelnika nije u svim zemljama proizveo istovetne posledice.

Različiti sistemi lokalne samouprave otežavaju istraživačima generalizacije. Kako raste interesovanje za lokalnu samoupravu političke nauke u analiziranju lokalne samouprave sve češće koriste kategorijalni aparat svojstven analizi političkih procesa na nacionalnom planu. Nastojeći da objasni posebnost lokalne demokratije, lokalnih politika, posebno odnos predstavničkih i izvršnih organa lokalne samouprave, specifičnost delovanja političkih aktera u arenama lokalne samouprave,

politikologija je razvila niz individualnih klasifikacija sistema lokalne samouprave. Jedna od prvih je podela zasnovana na takvim kriterijumima, koja razlikuje „parlamentarne“ i „predsedničke“ modele lokalne samouprave. U tom kontekstu „parlamentarni“ model podrazumeva da je izvršna vlast u lokalnim zajednicama odgovorna skupštini i od nje smenjiva, a „predsednički“ da egzekutiva nije politički odgovorna skupštini i da je ona ne može smeniti. Ovakve podele, bazirane na odnosu lokalne izvršne i predstavničke vlasti, iako naglašavaju da način izbora nije dominantan kriterijum za klasifikaciju, ne mogu izbeći kontekst izbornog sistema jer je način izbora – posredan ili neposredan – važan za poziciju egzekutive. Zato predsednički model podrazumeva i neposredan izbor gradonačelnika.<sup>18</sup> Polazeći od činjenice da organizaciju vlasti lokalne samouprave, po pravilu, čine tri elementa – veće, politički lider – gradonačelnik – i čelnik lokalne samouprave, te da svaki element predstavlja određene principe vladavine – prvi građana, drugi političkog liderstva, treći profesionalizma – razvijena je četvorostepena klasifikacija lokalnih vlada – jak gradonačelnik, vođa odbora, kolektivna izvršna vlast i menadžer sa većem. Samo prvi model u ovoj klasifikaciji podrazumeva neposredno biranog gradonačelnika.<sup>19</sup> Modifikacija prethodne klasifikacije počiva takođe na tri elementa – politički lider – gradonačelnik, kolektivno izvršno telo i veće. Novina ove podele je u tome što pored gradonačelnika uvek egzistira kolektivni izvršni organ, pitanje je samo da li njegove članove postavlja gradonačelnik ili ih bira veće, i što je politička ujedno i upravna egzekutiva – gradonačelnik je istovremeno i šef uprave, a njegovi zamenici, pomoćnici, i sl. pokrivaju pojedine resore uprave. U zavisnosti da li je sistem u lokalnoj samoupravi u pogledu organizacije lokalne egzekutive monistički ili dualistički, te da li se odluke donose po principima većinske ili konsocijalne demokratije – ova klasifikacija razlikuje – skupštinske, parlamentarne, prezidencijalističke i poluprezidencijalističke sisteme lokalne samouprave. U lokalnim samoupravama

---

<sup>18</sup> Bruycker de Philipp, Report on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy), Congress of local and regional authorities of Europe, Strasbourg, 29 April 2002, str. 11–12

<sup>19</sup> Mouritzen Erik Poul, Svava H. James, Leadership at the apex: politicians and administrators in Western local governments, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2002, str. 55–56

koje se svrstavaju u poslednja dva člana ove klasifikacije gradonačelnik se bira neposredno. U prezidencijalističkom modelu on imenuje svoj kabinet, a odlučuje se većinskim principom. U poluprezidencijalnim sistemima gradonačelnikove zamenike imenuje veće, najčešće saglasno konfiguraciji stranaka u lokalnom parlamentu, pa se odlučuje samo konsocijativnim principom ili u kombinaciji sa većinskim principom.<sup>20</sup>

Kroki klasifikacija vlada u lokalnoj samoupravi pokazuje da se izborni sistem tretira samo kao jedan, ne ključni, parametar koji određuje poziciju egzekutive i njen odnos sa institucijom predstavničke vlasti na jednoj i upravom na drugoj strani. Međutim, da izbori nisu „tek jedan običan“ element najbolje se vidi na primerima reformi lokalne samouprave. Reforme je generisala ekonomska kriza 70-ih i 80-ih godina prošlog veka. Restriktivni budžeti smanjili su sredstva i centralnim i lokalnim vlastima. Izlaz je tražen u reformama čiji je cilj bio efikasnije trošenje sredstava kroz lokalne politike i veća participacija građana u donošenju odluka u lokalnim zajednicama. Strukturne i proceduralne reforme obuhvatile su četiri oblasti. Prva se odnosila na modernizaciju javne uprave – podizanje njene efikasnosti kroz koncept novog javnog upravljanja. Druga oblast donela je funkcionalne reforme – kroz decentralizaciju, devoluciju i deregulaciju ovlašćenja centralnih vlasti – i reforme teritorijalne organizacije – putem ukidanja manjih jedinica lokalne samouprave i formiranje regionalnog nivoa lokalne samouprave. Treća oblast reformi ticala se afirmacije i podizanja nivoa participacije građana u lokalnim zajednicama kroz reforme izbornog prava, referendum i narodnu inicijativu. Četvrta oblast fokusirala se na reforme institucionalnog dizajna, a ogledala se kroz neposredan izbor gradonačelnika i uvođenje menadžera kao institucije upravljanja lokalnim poslovima.<sup>21</sup> U tim procesima prednjačile su Italija, V. Britanija, Nemačka i skandinavske zemlje.

„Italija je prethodnik... pokretu koji se raširio duž Evrope u korist neposrednog izbora gradonačelnika“.<sup>22</sup> Korupcionaške afere,

<sup>20</sup> Bäck Henry, The institutional setting of local political leadership and community involvement, [www.oks.hio.no/ou/fagseminar/artikler/darmstTxt18.doc](http://www.oks.hio.no/ou/fagseminar/artikler/darmstTxt18.doc), str. 14/18. Pristupljeno 20. 9. 2009.

<sup>21</sup> Vetter Angelica, Kersting Norbert, Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency, University Stuttgart, 2002, [www.uni-stuttgart.de/soz/avps/rlg/final1%20Program.pdf](http://www.uni-stuttgart.de/soz/avps/rlg/final1%20Program.pdf). Pristupljeno 25. 9. 2009. године.

<sup>22</sup> Magnier Annick, Is the Strong Italian Mayor always strong?, Conference on „The Political Executive in Local Government“, October 2003, Odense, str. 1.

partitokratija, stranački klijentelizam – zahtevali su hitan odgovor koji bi naglasio odgovornost i važnost upravljačke sposobnosti izabranih funkcionera u lokalnim vlastima, a istovremeno smanjio stranački uticaj u lokalnoj samoupravi. Reformom zakona koji su regulisali lokalnu samoupravu konstituisana su dva modela za izbor odbornika i gradonačelnika zavisno od veličine jedinice lokalne samouprave. U malim opštinama, do 15.000 stanovnika, kojih ima 7.500, izbor gradonačelnika povezan je sa izborom većnika. Birač ima dva glasa. Jednim glasom za nekog od kandidata za gradonačelnika, a drugim – preferencijalnim glasanjem – za listu koja je s njim povezana. Gradonačelnik postaje onaj kandidat koji osvoji najviše glasova. Radi se praktično o većinskom izbornom sistemu u varijanti relativne većine. Posebnost ovog izbornog modela ogleda se u raspodeli mandata za većnike – lista koja podržava kandidata koga su građani izabrali za gradonačelnika dobija 2/3 mesta u veću, a preostala mesta dele ostale liste D’Ontovom metodom. Deformisanje proporcionalnog izbornog sistema koji istraživači karakterišu kao „većinskim... za vladu i proporcionalnim za opoziciju“, proizvodi upravo izborna premija.<sup>23</sup> U 650 opština koje imaju preko 15.000 stanovnika izborni sistem je komplikovaniji. Kandidat za gradonačelnika može biti povezan sa jednom ili više stranačkih izbornih lista kandidate za većnike. Birači u takvom modelu imaju takođe dva glasa, a mogu glasati na tri načina. Prvi podrazumeva da glasaju vezno za kandidata za gradonačelnika i listu koja ga podržava. Drugi način znači podelu glasova – glasaju za kandidata i za listu koja ga ne podržava. Treća varijanta koju birači mogu iskoristiti jeste da glasaju samo za kandidata za gradonačelnika, ali da ne glasaju ni za jednu ponuđenu listu. Da bi bio izabran za gradonačelnika kandidat mora osvojiti apsolutnu većinu glasova birača koji su izašli na birališta. Ako se to ne postigne organizuje se drugi krug izbora u kojem se nadmeću dva najbolje plasirana kandidata iz prvog kruga. Raspodela mandata za većnike odvija se u četiri varijante. U varijanti kada se gradonačelnik izabere u prvom krugu, a liste koje ga podržavaju dobiju apsolutnu većinu glasova, njima će pripasti 60%

---

<sup>23</sup> Fabbrini Sergio, *Presidentialization of Italian local Government? the Nature and the Effects of Semiparliamentarism*. Workshop on „The Presidentialization of Parliamentary Democracies“, ECPR Copenhagen, April 2000, str. 3.

većničkih mesta. Preostalih 40% mesta u veću podeliće ostale liste po proporcionalnom sistemu. Ukoliko je gradonačelnik izabran u prvom krugu, ali liste koje ga podržavaju ne osvoje apsolutnu većinu glasova, mesta u veću raspodeliće se svim listama proporcionalno broju dobijenih glasova. U varijanti kada je gradonačelnik izabran u drugom krugu, a liste povezane s njim dobiju apsolutnu većinu glasova, njima će pripasti 60% mesta u veću. Međutim, ako prilikom izbora gradonačelnika u drugom krugu apsolutnu većinu dobiju liste povezane sa poraženim kandidatom, raspodela mesta u veću izvršiće se po proporcionalnoj metodi D'Ontovom formulom. Italijanski izborni model sa varijabilnom formulom i izbornom premijom može proizvoditi i većinske i proporcionalne posledice. Iako suštinski „... pospešuje formiranje većinskih vlada...“ on ne može sprečiti podeljenu ili nesigurnu vladu „...tj. situaciju u kojoj je gradonačelnik izabran na temelju ličnog uspeha i većničke većine koja je politički različita...“.<sup>24</sup> Ovakav izborni model protežira personalizaciju izbora u lokalnoj samoupravi sa ciljem da se izbegnu „kohabitacijske“ situacije. O tome svedoči i sistemsko podsticanje izbornih koalicija, ali ne stranaka, nego stranačkih izbornih listi. Upravo izborna premija koja se tako može dobiti, a gradonačelniku osigurati i većinu u veću, razlog je što se italijanski model lokalne vlade u nekim klasifikacijama svrstava u „superprezidencijalizam“.<sup>25</sup> Reforme i u drugim segmentima kojima je ojačana pozicija gradonačelnika daju za pravo ovim tvrdnjama. Tako gradonačelnik imenuje članove izvršnog tela – ima ih od dva, u opštinama do 3.000 stanovnika, do osam, u opštinama preko 100.000 stanovnika – koji su zaduženi za pojedine resore uprave i odgovorni isključivo njemu. Veće može smeniti gradonačelnika apsolutnom većinom na inicijativu koju može pokrenuti najmanje 2/5 većnika. Međutim, time i veću automatski prestaje mandat, što se događa i u slučaju kada gradonačelnik podnese ostavku. Upravo to daje za pravo italijanskim istraživačima da ovaj model tretiraju kao poluparlamentarni.

Velika Britanija pod vladom premijera Blera sprovela je reformu lokalne samouprave sa ciljem da se do tada dominantni model lokalne

---

<sup>24</sup> Isto, str. 6–7.

<sup>25</sup> Wollman Hellmut, The directly elected (chief executive) mayor and local leadership in German local government in comparative perspective, *Journal of Public Administration*, 2003, str. 20.

vlade „putem odbora“ zameni modelom sa odvojenom i efikasnijom egzekutivom kao centrom liderstava u lokalnim zajednicama. Zakonom o lokalnoj vladi iz 2000. godine ostavljena je mogućnost građanima da referendumom sistem odbora zamene jednim od četiri zakonom ponuđena modela – neposredno izabranim gradonačelnikom sa kabinetom, neposredno izabranim gradonačelnikom sa gradskim menadžerom izabranim od veća, kabinetskim sistemom odlučivanja sa liderom ili modifikovanim komitenskim sistemom za jedinice lokalne samouprave sa manje od 85.000 stanovnika. Prva varijanta podrazumeva da gradonačelnik imenuje izvršni kabinet od dva do devet većnika i protežira stvaranje homogene jednostranačke egzekutive. U drugoj varijanti pored neposredno biranog gradonačelnika postoji i menadžer koga bira veće. Gradonačelnik simbolizuje političko vođstvo, a menadžer profesionalizam.<sup>26</sup>

Nemačka se najčešće ističe kao primer u kojem je neposredan izbor načelnika i gradonačelnika imao najveće efekte na komunalne zajednice. Pluralizam institucionalnih rešenja lokalne samouprave u Nemačkoj sve do 90-ih godina posledica je podele na okupacijske zone posle II svetskog rata, jer su okupacione sile u zoni svoje uprave prekopirale modele lokalne samouprave svojih država. Neposredan izbor gradonačelnika najduže je u primeni u Bavarskoj i Baden-Virtembergu. Od 1996. godine proširio se na opštine 13 nemačkih pokrajina zajedno sa pravom na lokalni referendum i građanskom inicijativom čime su građani dobili važne instrumente za uticaj na lokalne političke elite i lokalne politike. Za razliku od Italije, gradonačelnici se u Nemačkoj biraju odvojeno od izbora većnika, čak i vremenski. Gradonačelnici se biraju neposredno dvokružnim većinskim izbornim sistemom s apsolutnom većinom. Kandidate mogu predlagati samo stranke (Bavarska) ili samo građani (Baden-Virtemberg), ali većina zemalja praktikuje obe varijante isticanja kandidature. Mandat gradonačelnika je, po pravilu, duži od mandata većnika koji traje pet godina. Ovakav model ostavlja više mogućnosti za „kohabitaciju“, odnosno za mogućnost da gradonačelnik i većina u

---

<sup>26</sup> Sullivan Helen, Local Government Reform in Great Britain, Joint International Political Science Association, 2002. Rao Nirmala, From Committees to Leaders and Cabinets: The British Experience, Conference on „The Political Executive in Local Government“, Odense, October 2003.

predstavničkom telu ne pripadaju istoj političkoj stranci. Ali to ne predstavlja problem za funkcionisanje lokalne samouprave u nemačkom slučaju. Naime, funkcija gradonačelnika je vremenom postala bliža profesiji nego političkoj dužnosti. Dužina mandata podstiče „profesionalizaciju“ gradonačelnika. U Baden-Virtenbergu čak 90% gradonačelnika dolazi iz upravnih resora. Međutim, u velikim gradovima i u zemljama sa dominacijom stranaka u procesu kandidovanja u lokalnoj politici 40% gradonačelnika su lokalni stranački političari, a samo 10% njih nisu članovi neke od stranaka.<sup>27</sup> Po pravilu, u opštinama preko 2.000 stanovnika gradonačelnici profesionalno vrše funkciju, dok u manjim opštinama oni su volonteri uz određenu nadoknadu. U Bavarskoj i Baden-Virtenbergu neposredno birani načelnici i gradonačelnici predsednici su gradskih veća i svih njegovih odbora sa pravom glasa, šefovi monokratske uprave te predstavnici i pravni zastupnici grada, odnosno opštine. Ali takvu ojačanu poziciju gradonačelnika nisu prihvatile sve države – veliki broj insistira na odvojenosti izvršne i predstavničke funkcije u lokalnoj vlasti. To što gradonačelniku u obavljanju izvršne vlasti pomažu zamenici koje isključivo bira veće ne dovodi u pitanje monokratski karakter egzekutive. Gotovi svi analitičari naglašavaju da su oni statutarno u podređenoj poziciji u odnosu na gradonačelnika koji im direktno određuje zaduženja, najčešće, ili to čini zajedno sa većem, retko. U Bavarskoj i Baden-Virtenbergu načelnici i gradonačelnici ne mogu biti opozvani. Ali to je izuzetak. Ostale države zadržale su ovaj institut. Najčešće opoziv preko izglasavanja nepoverenja obavlja veće sa dvotrećinskom većinom. Samo dve pokrajine dozvolile su građanima da odlučuju o opozivu. Za pokretanje inicijative u zavisnosti od veličine opštine traži se od 15 do 33% potpisa građana, a za opoziv je potrebno dobiti podršku 1/4 ili 1/3 biračkog tela. „Rušenje gradonačelničkih glava“ (Bürgermeisterkugeln) nije retko. U pokrajini Brandenburg od 1993. do 1998. godine smenjeno je 10% gradonačelnika i to na referendumu od strane građana. Kada je broj potpisa potreban za pokretanje opoziva povećan sa 10% na 15% upisanih birača broj pokrenutih opoziva je značajno smanjen. Zbog načina izbora, mandata koji traje šest i osam godina, izvornih ovlašćenja i opšteg političkog

---

<sup>27</sup> Wollmann, str. 3–11.



statusa, istraživači načelnike i gradonačelnike smatraju „plebiscitarnim gospodarima iznad stranaka i grupacija u veću i opštini posebno“. Oni ističu da takva pozicija čelnika u lokalnim zajednicama menja prirodu ne samo komunalnog, nego političkog sistema u celini, produkujući „kvazipredsednički“ sistem lokalnojsamoupravisajakim plebiscitarnim instrumentima. To za krajnju posledicu ima supstituciju političkog takmičenja na lokalnom nivou. Nadmetanje većine i manjine u lokalnim parlamentima supstituiše se takmičenjem legislative i egzekutive u lokalnoj samoupravi. Lokalni prezidencijalizam model legislatornog upravljanja zamenjuje modelom vođstva egzekutive u komunalnoj politici. U ovakvom sistemu nestranački načelnici i gradonačelnici nisu retkost, ali je pravilo da u velikim gradovima oni dolaze iz jakih stranaka. Nezavisni kandidati nemaju realne izgleda u nadmetanju sa stranačkim kandidatima, kako zbog stranačkog monopola na lokalne politike i velika finansijska sredstva za skupe izborne kampanje tako i zbog važnosti pozicija u takvim sredinama za politiku na nacionalnom nivou. Pravilo je da kandidati „dolaze“ iz lokalne uprave – regrutuju se iz opštinskih i gradskih upravnih elita – odnosno da su se potvrdili u rešavanju komunalnih problema i da ih birači doživljavaju kao figure koje integrišu i simbolišu komunalne politike stranke iz koje dolaze.<sup>28</sup>

U poslednje dve decenije raste broj država u Evropi koje praktikuju neposredan izbor gradonačelnika. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Veća Evrope Rezolucijom br. 139 iz 2002. godine, koja je posvećena odnosima javnosti, lokalne skupštine i izvršne vlasti u lokalnoj demokratiji, „... uočava da je od naroda neposredan izbor gradonačelnika procedura koja se sve više upotrebljava u državama članicama Veća Evrope radi imenovanja nosioca izvršne vlasti.“<sup>29</sup> Sporenja o prednostima i manama neposrednog izbora gradonačelnika motivisala je Kongres da pomenutom Rezolucijom naloži Institucionalnom odboru Doma lokalnih vlasti da, uz angažovanje grupe nezavisnih stručnjaka za Povelju, detaljnije prouči sve aspekte vezane za neposredan izbor gradonačelnika. Na osnovu tog izveštaja Kongres je Preporukom br.

<sup>28</sup> Videti opširnije u Kasapović, str. 80–81.

<sup>29</sup> Resolution 139 (2002) on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy), Congress of local and regional authorities of Europe. wcd.coe.int. Pristupljeno 21. 9. 2009.

151 iz maja 2004. godine o prednostima i nedostacima neposredno izabrane lokalne izvršne vlasti i svetlu principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, te Rezolucijom br 179 posvećenoj istoj tematici, pozvao članice da prilikom reformi lokalne samouprave uzmu u obzir zaključke u ovim dokumentima. Argumente u prilog neposrednog izbora gradonačelnika Preporuka br. 151 grupiše u četiri polja – veća legitimnost, veća identifikacija, veća odgovornost i bolje upravljanje i veća stabilnost. Veća legitimnost izvršne vlasti postiže se izborom od strane građana, a ne uske grupe većnika; omogućavanje izbora između stranačkih i nezavisnih kandidata; osiguravanjem jasnije podele vlasti između predstavničkog tela i egzekutive; omogućavanjem gradonačelniku da deluje nezavisno od stranačkih pritisaka i pritisaka većnika lokalnog parlamenta, i jačanjem nezavisne pozicije skupštine, odnosno njene kontrolne funkcije. Veća identifikacija postiže se jačanjem korena lokalne demokratije; povećavanjem nivoa svesti stanovništva o konceptu lokalne samouprave i identifikacije sa opštinom; pomaganjem gradonačelniku da bude simbol onoga što stanovnici žele; jednostavnim, lako provodljivim i jeftinim načinom izbora. Veća odgovornost neposredno izabranog gradonačelnika ogleda se u većem uključivanju građana u upravljanje lokalnim poslovima; ohrabivanju političkog vođstva da otvorenije, neposrednije uključuje građane u raspravu o lokalnim politikama; izlaganju gradonačelnika sudu javnosti, medija i veće odgovornosti; pomaže neposredniji i efikasniji odgovor na lokalne probleme. Bolje upravljanje i veća stabilnost u sistemu neposredno biranog gradonačelnika postiže se jasnom podelom vlasti; efikasnijim usmeravanjem i kohezijom; brzinom administrativnih procedura i odlučivanja; minimalnim rizikom političke konfrontacije koja bi mogla biti smetnja upravljanju. Argumenti koji ne idu u prilog neposredno biranog gradonačelnika takođe su grupisani u četiri seta – politički zastoji, preterana koncentracija moći u rukama jedne osobe, rizik populizma i slabljenje stranaka. Mogućnost političkog konflikta gradonačelnika i skupštine, posebno u važnim pitanjima, npr. budžeta, može povećati rizik od neefikasnosti i blokade upravljanja, a time nestabilnosti sistema u celini – argumenti su koje Preporuka navodi kao uzroke mogućih političkih zastoja. Preterana koncentracija moći u rukama jedne osobe ogleda se u smanjivanju uloge predstavničkog veća,

polarizaciji odlučivanja u opštinama, personalizaciji moći i stvaranju klijentelističkih mreža, personalno jačanje gradonačelnika i slabljenje stranačkog sistema. Rizik od populizma ogleda se u mogućnosti da kandidati sa izraženim medijskim profilima na samo jednom pitanju pridobiju podršku birača, što može otvoriti vrata samo onim kandidatima koje su samo poznate osobe, a nemaju sposobnosti za obavljanje dužnosti gradonačelnika. Na kraju, neposredan izbor gradonačelnika u prvi plan stavlja ličnost, što može slabiti poziciju političkih stranaka na lokalnom nivou jer njihova uloga u izbornom nadmetanju slabi, a povratno to može lokalne izbore učiniti manje političkim.<sup>30</sup>

#### **4. Lokalno izborno pravo u Srbiji i njegove posledice**

Analizom statistike izbora u ovom delu rada pokušaćemo odgovoriti na pitanja postavljena na početku, koristeći rezultate iz pet izbornih ciklusa za predstavničke organe lokalne samouprave. Cilj je provera postojanja strukturnih razlika između obrazaca političkog nadmetanja na lokalnom i nacionalnom nivou, ili jednostavnije rečeno ponašaju li se birači drugačije na lokalnim i parlamentarnim izborima. Postojanje razlika išlo bi u prilog deharmonizacije izbornog prava na nacionalnom i lokalnom nivou sa ciljem boljeg predstavljanja posebnosti i samostalnosti lokalne politike. Istovremeno, pokušaćemo da utvrdimo razliku u ponašanju birača u odnosu na različite jedinice lokalnih zajednica, prema učešću grupa građana. Postojanje razlika moglo bi predstavljati empirijski podsticaj deharmonizaciji lokalnog izbornog prava, odnosno primeni različitih izbornih sistema u različitim tipovima jedinica lokalne samouprave.

U dva izborna ciklusa 1992. i 1996. godine za izbor odbornika korišćen je dvokružni većinski izborni sistem sa pragom izlaznosti od 50% upisanih birača u prvom krugu. Ukoliko niko od kandidata ne bi osvojio većinu organizovan je drugi krug u kome su se za mandat odbornika nadmetala dva najbolje plasirana kandidata u prethodnom krugu bez izbornog

---

<sup>30</sup> 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. wcd.coe.int. Pristupljeno 21. 9. 2009.

praga izlaznosti, a mandat bi pripao onom koji je osvojio veći broj glasova.<sup>31</sup> Većinski izborni sistem favorizovao je Socijalističku partiju Srbije u odnosu na neformalizovanu opoziciju, sa malim brojem članova i slabom organizacionom strukturom. U ova dva ciklusa potvrdile su se teorijske premise o političkim konsekvencama većinskog izbornog sistema. Na prvim lokalnim izborima 1992. godine 97 predlagača – stranaka, koalicija i grupa građana – predložilo je ukupno 23.616 kandidata za 7.280 odborničkih mesta. Čak 70 predlagača nije osvojilo nijedan odbornički mandat. Tri vodeća politička aktera osvojilo je zajedno oko 70% glasova i čak 78% svih odborničkih mesta – Socijalistička partija Srbije 36,61% glasova u prvom krugu i 59,44% mandata u oba kruga, Srpska radikalna stranka 14,26% glasova u prvom krugu i 8,06% mandata u oba kruga i koalicija Demokratski pokret Srbije – DEPOS 20,02% glasova u prvom krugu i 10,91% mandata u oba kruga. Od 182 opštine u čak 157 formirane su homogene većine. SPS je imao apsolutnu većinu odbornika u 132, SRS u jednoj, DEPOS u 4, stranke nacionalnih manjina – Demokratska zajednica vojvođanskih Mađara i Partija za demokratsko delovanje – u 7, grupe građana u dve, razne koalicije DEPOS-a sa drugim strankama u 4 opštine, a u 25 opština niko nije imao većinu. Grupe građana su inače osvojile 8,85% u prvom krugu i ukupno 9,55% odborničkih mandata ukupno i po broju glasova bile trećeplasirane – iza DEPOS-a, a ispred SRS.

Slično su grupe građana prošle i 1996. godine sa osvojenih 6,19% glasova i 6,21% odborničkih mandata. Tada se za 7.574 odbornička mesta takmičilo 27.415 kandidata koje je predložilo 89 stranaka, grupa građana i raznih koalicija, od čega je 24 osvojilo odborničke mandate. Pri tome su glavni rivali Socijalistička partija Srbije i koalicija „Zajedno“ osvojili 75% svih odborničkih mandata – SPS 51%, a Zajedno 24%. Od 185 opština homogene većine formirane su u 150 – sedam opština manje nego u prethodnom ciklusu. Međutim, ojačana opozicija i oslabljeni socijalisti doprineli su promeni strukture – SPS je imao većinu u 118, koalicija „Zajedno“ u 25, SRS u jednoj, stranke nacionalnih manjina u 5, grupe građana u jednoj opštini, a broj stranaka u kojima niko nije imao apsolutnu većinu porastao je na 35.

---

<sup>31</sup> Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, br. 47/01, 79/92, 82/92, 47/94.

Rezultati parlamentarnih izbora 1990, 1992. i 1993. godine saglasni su rezultatima na lokalnim izborima 1992. i 1996. godine. Socijalistička partija Srbija osvaja najviše glasova i mandata i na nacionalnom i na lokalnom nivou iako je izborno pravo neharmonizovano, odnosno na parlamentarnom nivou dva puta se već primenio proporcionalni izborni sistem sa devet izbornih jedinica i 5%-nim izbornim pragom. Rezultati lokalnih izbora pokazuju u ovim ciklusima „parlamentarizaciju“ lokalnih izbora – lokalnu samoupravu kontrolišu stranke koje imaju najviše poslanika u Narodnoj skupštini. Ipak, oko 20% opština u kojima na lokalnim izborima nije ostvarena apsolutna većina pokazuje da je koncentraciono dejstvo većinskog izbornog modela redukovano. Stranačka identifikacija sa formatizovanjem stranačke scene nije rasla. Ublažavanje je rezultat različitog glasanja birača na lokalnim i parlamentarnim izborima, boljim rezultatima grupa građana na lokalnom i zanemarljivim učinkom na nacionalnom nivou. Naime, grupe građana u parlamentarnim izborima 1990. godine bili su trećeplasirana grupacija po broju osvojenih glasova (9,06%) u prvom krugu izbora, npr. ispred DS, ali nisu osvojili nijedan mandat. Na prevremenim izborima po proporcionalnom izbornom sistemu grupe građana podnele su čak 57 izbornih listi – više od polovine svih lista – osvojile 3,75% glasova birača koji su glasali i jedan poslanički mandat. Na drugim po redu prevremenim poslaničkim izborima, 1993. godine, nastavljen je trend pada glasova grupa građana – one su podnele zavidan broj izbornih listi, 35 – više od jedne trećine svih izbornih lista, ali su osvojili samo 0,35% glasova građana koji su izašli na birališta.

Glavni cilj prve reforme lokalnog izbornog prava 2000. godine bio je smanjivanje stranačke fragmentacije. Izabran je teorijski preporučljiv mehanizam, ali potpuno neprimeren aktuelnim prilikama. Voljom Demokratske opozicije Srbije – DOS, široke koalicije 17 stranaka i udruženja – pobjednika na saveznim predsjedničkim i republičkim parlamentarnim izborima, u trećem izbornom ciklusu lokalnih izbora primenjen je jednokružni većinski izborni sistem bez izbornog praga izlaznosti. Mandat je pripadao kandidatu koji je osvojio najviše glasova.<sup>32</sup> On nije doneo očekivane promene. Na 7.018 odborničkih mandata pretendova-

---

<sup>32</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, 49/99.

lo je 26.340 kandidata predloženih od 98 predlagača – stranaka, grupa građana i raznih koalicija – slično kao u dva prethodna ciklusa. Dva glavna izborna rivala DOS i SPS osvojili su zajedno 76% svih odborničkih mesta – DOS 44,6%, a SPS 39,4% – samo procenat više nego u prethodnom izbornom ciklusu. Grupe građana su zauzele neznatno slabiji rejting – osvojili su 5,77% glasova i 4,4% odborničkih mesta. Međutim, ovaj put je broj predlagača koji je osvojio mandate dupliran u odnosu na prethodne izbore. Čak 45, gotovo polovina, različitih predlagača osvojilo je mandate i, s obzirom na odnos dva glavna aktera, steklo dobru poziciju za valorizaciju ucenjivačkog i koalicionog potencijala. U skoro 86% od 159 opština, bez opština u AP Kosovo i Metohija, apsolutnu većinu imao je jedan predlagač. DOS je imao apsolutnu većinu u 65, SPS u 59, stranke Mađara i Bošnjaka u 5, razne koalicije u 9 opština, a u 23 lokalne zajednice niko nije imao većinu. Na parlamentarnim izborima održanim iste godine, par meseci posle lokalnih izbora, nije se kandidovala nijedna grupa građana.

Nepune dve godine kasnije, 2002. godine, prelazi se na proporcionalni izborni sistem odbornika sa zakonskim izbornim pragom od 3% važećih glasova i Her-Nimajerovom formulom za distribuciju mandata i opštinom kao jednom izbornom jedinicom.<sup>33</sup> Ovim zakonskim rešenjima po prvi put je uvedeno neposredno biranje predsednika opština i gradonačelnika. Za kandidaturu na čelne funkcije tražila se podrška najmanje 3% upisanih birača. Nije bio predviđen izborni prag izlaznosti.

Temeljna promena izbornog obrasca proizvela je drugačije posledice. Tako se na četvrtim lokalnim izborima 2004. godine na jedno odborničko mesto – ukupno ih je bilo 6.634 – kandidovano prosečno 11 kandidata – ukupno 71.573 kandidata. Njih je predložilo čak 242 predlagača – stranke, grupe građana, kaoalicije. Gotovo tri puta je porastao broj predlagača i broj predloženih kandidata u odnosu na prethodne lokalne izborne cikluse. Proporcionalni izborni model ohrabrio je pojedinačne nastupe stranaka i grupa građana i poput akceleratora pojačao fragmentaciju stranačkog sistema. Glavni rivali nisu više, ni pojedinačno ni ukupno, osvajali onako visok broj odborničkih mesta

---

<sup>33</sup> Zakon o lokalnim izborima, Službeni glasnik RS, 33/02, 37/02 i 42/02.

kao po većinskom izbornom modelu. Demokratska stranka (18,4%), Srpska radikalna stranka (18,1%), Socijalistička partija Srbije (11,1%), Demokratska stranka Srbije (9,9%) – ukupno su osvojili oko 56% svih odborničkih mesta, oko 20% manje u odnosu na prethodne cikluse. Grupe građana osvojile su više glasova (9,9%) i više odbornika (8,1%). Čak su liste 125 predlagača osvojile mandate – više od 80 njih osvojilo je svega deset i manje odborničkih mesta, 50 čak manje od pet mandata u nekoj od opština u celoj Srbiji. Naravno, ni u jednoj opštini nijedan predlagač nije ostvario apsolutnu većinu glasova i odborničkih mandata, što uz navedene brojke najbolje oslikava fragmentaciju stranačkog sistema u lokalnim skupštinama, raznovrsnost koalicionih kombinacija, ali i plodnu podlogu za „trgovanje“ mandatima.

Fragmentiranost lokalnih struktura vlasti u predstavničkim telima nije bio dobar ambijent za glavnu novinu – neposredan izbor predsednika opština i gradonačelnika. Štaviše, ona je jedan od ključnih razloga zašto je neposredan izbor čelnih ljudi doživeo fijasko. Za 165 predsedničkih mesta u opštinama čak 145 – stranaka, grupa građana i raznih koalicija – predložili su ukupno 1.446 kandidata, prosečno osam po jednoj opštini. Interesovanje za funkciju funkcionera lokalne samouprave potvrđuju još dve činjenice – relativno velika izlaznost, 41,70% u prvom i 34,75% u drugom krugu, i broj kandidata koje su istakle stranke i grupe građana. Grupe građana kandidovale su 325, više od jedne petine (22,7%) svih kandidata. Veliki broj kandidata doprineo je rasipanju glasova tako da je u prvom krugu izabrano samo 22 predsednika opština. Od toga su četvorica (18,8%) bila iz redova grupa građana. U drugom krugu grupe građana imale su 41 kandidata, a pobedili su u 23 opštine, čime su grupe građana postale drugi predlagač po broju predsednika opština. Kandidati DS izabrani su za predsednike u 31, SRS u 22, SPS u 13, DSS u 11, G17 u 5, NS u 4 opštine, itd. Predsednike opština imali su 43 predlagača – kandidati ravno 100 predlagača ostali su na prvim neposrednim izborima za čelnike lokalne samouprave bez mandata. Razlike u rezultatu izbora za odbornike i predsednike opština snažno naglašavaju želju građana za neposrednim biranjem, ali istovremeno su nagovestili probleme u funkcionisanju onih lokalnih samouprava u kojima se skupštinska većina u stranačkom, ideološkom, smislu nije poklapala sa stranačkom orijentacijom predsednika opštine.

Naime, predjednici opština i gradonačelnici su zavisili od skupštinske većine u sprovođenju lokalne politike. Tamo gde su se stranački razlikovale većine u lokalnim skupštinama i predjednici opština i gradonačelnici dolazilo je do blokade rada lokalne samouprave i pokretanja postupka opoziva. Za nepune dve godine, koliko je ovaj model bio na snazi, prema nepotpunim podacima koje smo prikupili iz medija, pokrenut je opoziv predjednika opština i gradonačelnika u 25 jedinica lokalne samouprave – Niš, Čičevac, Bečej, Smederevo, Žitorada, Bor, Rača, N. Bečej, Žabari, Ražanj, Bojnik, Kovin, Kula – čak dva puta, Užice, G. Milanovac, N. Pazar, N. Varoš, Sjenica, Odžaci, Beočin, Kraljevo, Krupanj, S. Palanka, Srbobran, Svilajnac. Ove opštine broje preko 1.100.000 upisanih birača, tako da je na opoziv u proseku izlazio svaki šesti evidentirani birač u Srbiji. Stranački posmatrano, najveći broj opoziva je pokrenut protiv predjednika iz reda Demokratske stranke (7), zatim Socijalističke partije Srbije i Srpske radikalne stranke (po 3), Demokratske stranke Srbije i Nove Srbije (po 2), po jednog predjednika opština iz reda Pokreta snaga Srbije, Stranke demokratske akcije i Sandžačke demokratske partije, kao i trojice koji su izabrani kao nezavisni, odnosno kandidati grupa građana. Izlaznost se može smatrati dobrom. Naime, na lokalnim izborima 2004. godine prosečna izlaznost u Srbiji iznosila je 40%, a u slučajevima opoziva u čak 10 navedenih opština ovaj broj je dostignut i premašen, što može govoriti o tome da su građani takve inicijative smatrali opravdanim. Kako po Zakonu o izboru odbornika za opoziv nije bio propisan prag izlaznosti, opoziv je realizovan u nizu navedenih slučajeva iako su se samo u Žitoradi, Rači, Bojniku, Kovinu i Krupnju birači odazvali u broju većem od 50% upisanih birača. Opoziv je ostvaren u Bečeu, Smederevu, Boru, N. Bečeu, Žabarima, Kovinu, Ražnju, Kuli i Užicu. U Kraljevu je predjednik opštine za koga je pokrenut postupak opoziva, u znak protesta, podneo ostavku smatrajući da je prekršen zakonski postupak.

Ovaj model izbora posle jedne primene naizgled je neznatno izmenjen 2007. godine.<sup>34</sup> Zadržan je proporcionalni model sa opštinom kao jednom izbornom jedinicom primenjen 2004. godine. Me-

---

<sup>34</sup> Zakon o lokalnim izborima, Službeni glasnik RS, 70/07.



đutim, povećan je izborni prag – sa 3% na 5% – pooštreni uslovi kandidovanja i slobodni mandat odbornika pretvoren u partijski – vezani – mandat. Cilj predlagača je bio jasan – manje izbornih listi i partija u skupštinama opština, manja fragmentacija stranačkog sistema u lokalnim skupštinama, lakše formiranje većine, stabilnija izvršna vlast i potpuna partijska kontrola odbornika. Osim toga, Zakon je napustio prethodno rešenje po kojem su se predsednici opština birali neposredno. Njihov izbor prepušten je odbornicima u skupštinama jedinica lokalne samouprave.

Prestanak mandata i ponovni izbori su deo zakona u kojem je ugrađen čitav niz novina. Najznačajnija novina ogleda se u rešenju po kome kandidat za odbornika, odnosno odbornik, i podnosilac liste mogu zaključiti ugovor kojim će regulisati međusobne odnose i predvideti pravo podnosioca izborne liste da, u ime odbornika, podnese ostavku na funkciju odbornika u jedinici skupštine lokalne samouprave. Zakonodavac predviđa da „kandidat za odbornika, odnosno odbornik“ može podnosiocu liste predati svoju blanko ostavku koja „sadrži izjavu kandidata za odbornika, odnosno odbornika, da podnosi ostavku na funkciju odbornika u skupštini jedinice lokalne samouprave, kao i ovlašćenje da ovu ostavku, u njegovo ime, preda predsedniku skupštine jedinice lokalne samouprave.“ Zakon ide dalje u preciziranju pa čak propisuje da na osnovu potpisanog ugovora podnosilac izborne liste „stiče pravo da slobodno raspolaze mandatom odbornika sa kojim je zaključio ugovor i to tako što samostalno odlučuje da li će realizovati ovlašćenje koje je dobio i određuje vreme kada će to učiniti.“ Tako podneta ostavka i ovlašćenja, po zakonu, ne mogu se opozvati i moraju biti overeni „u skladu sa zakonom kojim se uređuje overa potpisa“, znači pred sudom. Ove odredbe kojim se slobodni mandat pretvara u vezani partijski mandat inspirisane su odredbom Ustava Republike Srbije čl. 102 stav 2. – „Narodni poslanik je slobodan da, pod uslovima predviđenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika.“ Međutim, i citirana odredba ne odnosi se na odbornike. Čak i da se prihvati njeno tumačenje analogijom, ona ne predviđa mogućnost da se uzimaju blanko ostavke od kandidata, nego samo od izabраниh predstavnika, dakle onih kojima je mandat prvo verifikovan. Osim toga, zakonodavac je iz ovog

postupka isključio skupštinu, utvrđivanje uslova pod kojim se to može činiti, šta će biti u slučaju koalicija i kome će odbornik potpisivati blanko ostavku kada ga kandiduje grupa građana. Dikcija napisanog rešenja ne predviđa nijedan uslov što znači i da je podnosilac liste može aktivirati i ako odbornik glasa npr. suprotno svojoj odborničkoj grupi ili diskutuje suprotno stavovima svoje stranke, čime se suspenduje imunitet nepovredivosti i neodgovornosti kao jedna od osnovnih predstavničkih privilegija koja štiti samostalnost predstavnika. Ako je i za sprečavanje trgovine mandatima, mnogo je. Ona će ovom odredbom sigurno prestati – bar na individualnom planu, ali zato to mogu raditi stranke i njihovi lideri koji postaju stvarni vlasnici mandata. Ove odredbe nesumnjivo su doprinele da se smanji „trgovina“ odborničkim mandatima i izbegne arbitriranje egzekutive u nizu spornih situacija u formiranju skupštinske većine u nizu jedinica lokalne samouprave. Međutim, Ustavni sud Srbije prihvatio je inicijativu za ocenu ustavnosti pomenutih, po nama neustavnih, odredbi i biće interesantno kojom će on odlukom oceniti još uvek aktuelna zakonska rešenja.

Primenjen u izbornom ciklusu 2008. godine ovaj model doneo je slične efekte kao i prethodni model. Na 6.687 odborničkih mesta 231 predlagač, neznatno (11) manje nego na prethodnim izborima 2004. godine, predložilo je 50.133 kandidata – preko 20.000 manje nego u prethodnom ciklusu. Oštriji uslovi kandidovanja smanjili su broj kandidata, ali ne i predlagača. Čak 127 predlagača osvojilo je mandate – dva više u odnosu na prethodne izbore – 77 njih manje od 10, a čak 50 manje od pet mandata, što svedoči da očekivano redukciono dejstvo višeg izbornog praga nije došlo do izražaja, prvenstveno zbog različitih koalicija. To se najbolje vidi na osvojenim glasovima glavnih aktera koji su nastupali samostalno, ali i u različitim koalicijama – SRS (22,64%), DS (13,13%), DSS (7,42%), G17 (3,71%), koalicija DS i G17 (9,58%), koalicija SPS i Partije ujedinjenih penzionera (4,41%), koalicija DSS i Nove Srbije (3,71%), koalicija DS, G17 i Srpskog pokreta obnove (3,62%). Ukupan broj glasova ovih predlagača, oko 67%, veći je u odnosu na prethodne izbore – koalicije su sprečile rasipanje glasova. Grupe građana osvojile su 7,71% odborničkih mesta i pokazale otpornost na oštrije uslove kandidovanja i viši izborni prag. U ovom izbornom ciklusu izostali su očekivani efekti smanjivanja fragmentacije. Skup-

štinske većine svedoče o „nacionalizaciji“ lokalnih izbora – u gotovo svim jedinicama lokalne samouprave one su formirane od odbornika stranaka koje imaju većinu u republičkom parlamentu i koje su formirale republičku vladu.

Tabela 4. Izbori za Skupštinu grada Beograda

Izbori	Broj birača		Broj	Broj predlagača	
	upisano	glasalo %	kandidata	ukupno	osvojili mandate
<b>1992.</b>	1.259.508	73,54	720	33	5
	1.259.447	28,60	-		
<b>1996.</b>	1.287.280	62,49	-	25	4
	1.239.659	41,33			
<b>2000.</b>	1.351.812	69,99	548	20	4
<b>2004.</b>	1.444.307	34,68	1.501	31	6
<b>2008.</b>	1.517.793	59,5	823	10	5

Napomena: Podaci za 1992. i 1996. godinu preuzeti su od Gradskog zavoda za statistiku, a podaci u preostala tri izborna ciklusa iz publikacija Republičkog zavoda za statistiku.

Podaci o izborima za Skupštinu grada Beograda, na prvi pogled, odudaraju od trenda na republičkom nivou. Veliki broj predlagača i kandidata nije automatski značilo da je veliki broj osvajao mandate, pa bi po tome nivo fragmentacije ostao na umerenom nivou. Međutim, ako se pogleda struktura predlagača stvari stoje drugačije. Samo na prvim izborima, 1992. godine, većinski izborni sistem je obezbedio apsolutnu većinu jednoj stranci – SPS. U izbornom ciklusu četiri godine kasnije vlast pripada Koaliciji „Zajedno“. Najmanji broj lista koji je osvojio odbornička mesta u gradskoj skupštini bio je 2000. godine, ali tada je lokalnu vlast vršio najveći broj stranaka okupljenih u širokoj koaliciji DOS. U poslednja dva ciklusa skupštinska većina u Skupštini grada Beograda formirana je od koalicija, programski i ideološki raznorodnih stranaka. Grupe građana nisu imale uspeha u izborima za Skupštinu grada Beograda. Na izborima 2000. godine 20 lista iz ove kategorije osvojilo je tek 0,91%, 2004. godine 1,32%, 2008. godine svega 0,2% glasova birača koji su glasali. Ovaj trend ne važi za gradske opštine.

Grupe građana su u gradskim opštinama osvajale od 1,34% glasova i 6 (0,72%) odborničkih mesta 2000. godine, preko 4,6% glasova i 44 (5,25%) odbornička mesta na izborima 2004. godine, do 3,46% glasova i 46 (5,33%) odbornika 2008. godine, prvenstveno u obodnim opštinama. Ovi podaci su saglasni trendu u ostalim opštinama na nivou Republike.

Iz prezentirane statističke analize pet izbornih ciklusa za odbornike skupština i gradova mogu se uočiti izvesne tendencije.

Prva se odnosi na činjenicu da su liste grupa građana po broju osvojenih glasova i mandata uspeh ostvarivale samo na nivou opština, uključujući i gradske opštine – ne na nivou grada Beograda i Narodne skupštine. Veći uspeh od republičkog proseka liste grupa građana ostvaruju u AP Vojvodini i u nekim okruzima centralne, južne i istočne Srbije. Tu činjenicu interpretiramo kao veće nezadovoljstvo birača strankama i njihovim lokalnim politikama; jačim uplivima individualističkog kulturnog obrasca i tradicije u pojedinim lokalnim zajednicama; željom za smanjivanje stranačkog monopola u lokalnoj zajednici i njenim poslovima. Ovi nalazi jesu empirijska potpora za deharmonizaciju lokalnog izbornog prava u pravcu veće mogućnosti birača na neposredan izbor odbornika u uslovima proporcionalnog izbornog sistema putem neblokiranih lista, preferencijalnog glasanja i sl., koje bi došlo do izražaja posebno u postupku decentralizacije i regionalizacije Srbije, što bi značilo i veći uticaj predstavničkih tela lokalne samouprave na konstruisanje lokalnog izbornog prava. Ako se veći angažman građana u politici na lokalnom nivou i makar i minimalno sputavanje stranačkog monopola može smatrati pozitivnom posledicom jačanja pozicije grupa građana, praktični negativni i potencijalno veoma štetni učinci nisu zanemarljivi. Naime, liste grupa građana najmanje su proizvod organizovanja građana. One su pretežno mehanizam političke promocije različitih stranačkih nezadovoljnika, disidenata, prikrivenih frakcijskih trvljenja; zadovoljavanje političkih aspiracija uticajnih pojedinaca; ali i „Trojanski konj“ stranaka koje nastupom u dve kolone žele ostvariti bolji izborni rejting. One najčešće nemaju koherentan program, organizaciju i trajanje pa samim tim ni kapacitet za disciplinovanje predstavnika iz njihovih redova. Uloga jezička na vagi u pojedinim izbornim ciklusima u nekim opštinama prilikom formiranja odborničke većine

to najbolje potvrđuje. Tada dolazi do izražaja politička nedoslednost, konvertitstvo, ili pak stranačka pristrasnost – naginjanje ka jednom političkom bloku, po pravilu onome koji nudi više gratifikacija, bez obzira na većinsku volju građana – što neretko završava u korupciji. Grupe građana su slabe da ugroze monopolsku poziciju etabliranih stranaka u izborima za gradske skupštine – Beograda evidentno – i izbor poslanika. Stranačka identifikacija i svest birača tretira grupe građana kao instrumente koji nisu dorasli ozbiljnosti politike na gradskom i nacionalnom nivou. Baš zato stranke ne bi smele zanemariti raspoloženje građana da neposredno biraju i na tim nivoima, jer sporadičan uspeh grupa građana nije nepromenljiva kategorija.

Druga tendencija ogleda se u različitom ponašanju birača na lokalnim i parlamentarnim izborima. Iako vladajuće stranke u svim posmatranim izbornim ciklusima zadržavaju na lokalnim izborima većinu glasova koju su osvojili na parlamentarnim izborima, ona je konstantno slabija. Rezultatska razlika može se objašnjavati nizom razloga – tri nam se čine, za ovu analizu, posebno indikativnim. Prvi se odnosi na tranzicioni karakter politike u Srbiji što proizvodi česte zaokrete u stranačkim politikama što povratno temeljno menja preferencije čitavih kontigenata birača koji inače nemaju stabilno oblikovane stranačke identifikacije, a što za posledicu ima često seljenje birača od jedne do druge stranke i lidera posebno u okviru iste stranačke familije. Drugi se odnosi na činjenicu da su lokalni izbori često održavani na polovini parlamentarnog mandata, kada stranke koje kontrolišu centralnu vlast nemaju potrebu da osluškuju eho birača za politiku koju vode. Treći razlog se tiče uočene pojave da birači često nesvesno različito glasaju na nacionalnim i lokalnim izborima težeći da uspostave ravnotežu i podele odgovornost između različitih aktera u hijerarhijski različitim izborima.

Treća tendencija se odnosi na polovičnu potvrdu dualističke prirode lokalnih izbora. Lokalni izbori u Srbiji u posmatranom intervalu 1992–2008. nisu se iskazali kao autentičan politički proces nezavisan od politike na nacionalnom nivou. „Neautentičnost“ naših lokalnih izbora ogleda se u prodoru i dominaciji nacionalnih stranaka u lokalnu samoupravu i lokalne politike, a time i uticaj na identifikaciju birača sa strankama i podudaranje njihovog ponašanja na nacionalnim i lokalnim izborima. Tome treba dodati i trend „parlamentarizacije“ lokalne poli-

tičke scene prema matrici na republičkom nivou, posebno izražen u poslednja dva izborna ciklusa. Lokalne vlade dominantno su sastavljene po koalicionom obrascu formiranom u Narodnoj skupštini – čemu doprinosi i harmonizovan proporcionalni izborni sistem na nacionalnom i lokalnom nivou. Na kraju, dualistički karakter lokalnih izbora ogleda se i u činjenici da se lokalni izbori u gotovo svim ciklusima ipak nisu potvrdili kao prosta refleksija parlamentarnih izbora. O tome svedoči manja izlaznost birača na lokalne izbore što potvrđuje njihov niži hijerarhijski rang; razlikovanje strukture izbornog nadmetanja; činjenica da i pored dominacije stranaka, prostor nije skroz zaposednut i da je otvoren za druge aktere poput grupa građana, malih stranaka, regionalnih stranaka, i sl.; veća personalizacija lokalnih izbora, itd. Sve to naglašava potrebu drugačije selekcije kandidata, načina glasanja, i drugačijih stranačkih politika u lokalnim zajednicama, a ona bi mogla biti ostvarena drugačijim institucionalnim rešenjima u lokalnom izbornom pravu. U tom smislu su formulisani predlozi koji slede, uz napomenu da se radi o inicijativama za parcijalne reforme lokalnog izbornog sistema u najbitnijim segmentima, a koje pretpostavljaju celovitu reformu lokalne samouprave.

## **5. Predlog za reformu lokalnog izbornog prava – modeli**

1. Izbor odbornika u skupštinama opština i gradova posledica su koncepta monotipne opštine. Različitost opština po broju stanovnika i birača, veličini teritorije, ekonomske razvijenosti, i sl. mogla bi biti osnova za različite izborne modele. Monotipni karakter lokalne samouprave ne podrazumeva automatizam u uniformnom i harmonizovanom izbornom sistemu u lokalnim zajednicama. Polazeći od načela, definisanja problema koje reformama izbornog prava treba rešavati i postavljenih ciljeva izložićemo nekoliko izbornih modela sa prednostima i manama.

**Načela.** Suštinska karakteristika izbora za predstavnička tela lokalne samouprave – skupština opština i gradova – je predstavljanje

delova, a ne celine. Lokalne skupštine ne počivaju kao nacionalni parlament na načelu društvene reprezentacije, nego na načelu geografske reprezentacije. Narodni poslanik, formalno i ustavno, politički je predstavnik političke zajednice, svih birača, bez obzira gde je i kojim izbornim sistemom izabran. Odbornik je prvenstveno predstavnik birača jedinice – mesne zajednice, sela, kvarta, naselja, i sl. – u kojoj je biran. Prvi je tipični opunomoćenik – odlučuje u skladu sa vlastitim uverenjima čak i kad ona nisu saglasna mišljenju onih koji su ga birali ili koje predstavlja. Drugi je neka vrsta tribuna – mešavina opunomoćenika, delegata i izaslanika – koji pokušava pomiriti vlastito mišljenje sa uverenjima birača njegove izborne jedinice.

**Problem.** Primena proporcionalnog sistema sa opštinom i gradom kao jednom izbornom jedinicom; glasanje za zatvorenu blokiranu izbornu listu, neizdiferenciran izborni prag za koalicije i sloboda predlagača liste da u lokalne skupštine delegira kandidate sa liste po vlastitim kriterijumima – osnovni su nedostaci aktuelnog izbornog modela za lokalne izbore. U samo dva ciklusa on je potvrdio posledice koje su uočene u primeni proporcionalnog izbornog sistema za poslanike u Narodnoj skupštini, a koje su kao tendencija identifikovane u sedam izbornih ciklusa, posebno u četiri poslednja koji su sprovedeni po ekstremnom proporcionalnom modelu. Depersonalizovanost kandidata, slabljenje veze odbornika i birača-građana, pad izborne participacije, fragmentiranost stranačkog sistema u lokalnim parlamentima, jačanje stranačkog uticaja i partitokratije na lokalne politike, neefikasnost i nestabilnost organa lokalne samouprave – samo su neke najmarkantnije.

**Cilj.** Reforma treba da a) obezbedi neposredan izbor odbornika; b) sačuva proporcionalnost glasova i mandata; c) smanji fragmentaciju stranačkog sistema. Posredno, realizacijom tih ciljeva postigla bi se stabilnost i efikasnost organa jedinica lokalne samouprave.

Ovi ciljevi mogu se ostvariti u nekoliko izbornih modela.

**Model 1.** Većinski izborni sistem potpuno je saglasan koncepciji predstavnništva u lokalnoj samoupravi.

Relativna varijanta većinskog sistema strukturno podrazumeva takmičenje kandidata – pojedinaca – političkih stranaka, koalicija, ra-

znih udruženja građana, grupa građana, nezavisnih kandidata i sl. On donekle sputava stranačku monopolizaciju lokalne politike, suzbi klijentelističke, klanovske, porodične i druge interese koji se transponuju putem stranaka. Takmičenje kandidata personalizuje izbore i stvara prostor za pobjedu i promociju uglednih pojedinaca u lokalnim zajednicama, a time se otklanja ili bar umanjuje „anonimnost“ izbornih aktera svojstvena izbornim listama. Većinski sistem je jasan i razumljiv – građani odmah vide posledicu svog glasanja, a time se tendencijski stvaraju pretpostavke za čvršće veze odbornika i birača. Ovaj izborni model podstiče izborne aktere na umerenost i tako eliminiše ekstremne kandidate, stranke i programe iz lokalnih skupština.

On naravno nije bez nedostataka. Mogućnost manipulacije izbornim jedinicama; potpredstavljenost i nadpredstavljenost stranaka mehanizmom fabrikovanja većine isključuje iz lokalne politike brojne interese, programe, stranke; marginalizacija i pretvaranje manjina trajne gubitnike; rasipanje glasova i sl. – posledice su koje imaju najveći uticaj na izborni sistem, reprezentativnost predstavničkih tela, stranački sistem stabilnost lokalnih parlamenata i izvršne vlasti u lokalnim zajednicama. Korekcije u otklanjanju ovih nedostataka umanjuju njegove prednosti, poskupljuju i komplikuju izborni proces.

Zato je taj model posle tri izborna ciklusa za izbor odbornika u lokalnoj samoupravi Srbije – u varijantama relativne i apsolutne većine – napušten. Ovaj model obezbedio bi neposrednost, ali bi ugrozio proporcionalnost – ne bi odgovorio postavljenim ciljevima.

**Model 2.** Proporcionalni izborni sistem sa elementima koji bi naglasili neposredan izbor odbornika.

To se može postići na dva načina. Prvi, glasanjem za pojedinačne kandidate, sabiranjem glasova koji su dobili svi kandidati jedne liste i proporcionalnom podelom mandata, s tim što njih ne bi dodeljivale stranke i ostali podnosioci izbornih listi nego bi oni pripadali onim kandidatima koji bi osvojili najviše glasova. Drugi, preferencijalnim glasanjem u okviru zatvorene neblokiranе liste. Obe varijante obezbedile bi da građani-birači neposredno biraju odbornike. To pretpostavlja da se predlažu ugledni i istaknuti pojedinci, a ne samo partijski lojalni kandidati. Oni bi morali angažovanije učestvovati u predstavljanju biračima i ne bi se mo-



gli sakrivati iza rejtinga stranke i stranačkog lidera. Izbori bi bili personalizovaniji, a istovremeno bi se čuvala proporcionalnost glasova i mandata, sprečilo rasipanje glasova, nadpredstavljenost i potpredstavljenost. U suštini, izborni model bi proizvodio proporcionalne efekte, ali bi iz većinskog sistema koristio neposredno glasanje za kandidate.

Ni ovaj model nije idealan. U prvoj varijanti može doći do izbornog džerimanderinga, ali on ne bi uticao na ishod izbora. Međutim, ova varijanta ne bi omogućila da budu predstavljene sve izborne jedinice. I druga varijanta ima nedostataka – komparativne analize pokazuju da birači malo koriste mogućnost preferencijalnog glasanja, a i u ovoj varijanti otvoren je problem nepredstavljenosti pojedinih delova – sela, prigradskih sredina i sl. – lokalnih zajednica.

Ovaj model ostvario bi postavljene ciljeve – obezbedio bi da građani neposredno biraju odbornike uz maksimalno očuvanje proporcionalnosti i u varijanti stepenovanog izbornog praga za koalicije smanjio bi fragmentaciju stranačkog sistema.

**Model 3.** Ovaj model podrazumevao bi kombinovanje većinske i proporcionalne formule u varijanti personalizovanog proporcionalnog izbornog sistema. Polovina odbornika birala bi se u jednomandatnim izbornim jedinicama većinskim sistemom relativnom većinom, a druga polovina proporcionalnim izbornim sistemom sa zatvorenom blokiranom izbornom listom, izbornim pragom i Her-Nimajerovom formulom za raspodelu mandata, sa ili bez mogućnosti preferencijalnog glasanja. Kombinovana varijanta zadovoljila bi očekivanje građana da neposredno biraju odbornike, ali i stranke koje bi preko izborne liste mogle da kreiraju odbornički sastav u skladu sa obavezama i zaduženjima u lokalnoj vlasti i obezbede prolaz partijskim elitama u lokalne parlamente. Ovaj model počiva na delimičnom čuvanju proporcionalnosti glasova i mandata i preko većinske komponente i izbornog praga mogao bi fragmentiranost stranačkog sistema držati u okvirima koji bi obezbedili formiranje relativno stabilnih većina u lokalnim skupštinama.

Problem ovog izbornog modela proističe pre svega iz glasanja putem dva glasa – jednim za kandidata i jednim za izbornu listu – što pored komplikovanja i potrebne edukacije birača može aktivirati fenomen podele glasova.

2. Neposredan izbor gradonačelnika dilema je samo za političku elitu koja o tome odlučuje i stručnu javnost. Birači su za neposredan izbor prvog čoveka lokalne samouprave – to jasno pokazuju javnomnjenjska istraživanja. Po matrici primenjenoj za izbor odbornika razmotrićemo ovu ideju.

**Načela.** Personalizovanje politike kroz programe, ideje i odgovornost onih koji su na čelnim pozicijama najefektnije se postiže neposrednim izborom. Građani u ličnosti predsednika opštine i gradonačelnika personalizuju lokalnu vlast – on je adresa kojoj se obraćaju za sve probleme koje imaju u lokalnim zajednicama i od koga očekuju konkretna rešenja čak i kada su one u nadležnosti drugih organa lokalne administracije ili centralne vlasti. Neretko, kvalitet rada organa lokalne samouprave birači vrednuju radom prvog čoveka lokalne zajednice. On nije samo prvi među jednakima nego deo izvršne vlasti od koje se očekuje predusretljivost i operativnost u efikasnom rešavanju problema građana. Po logici, takve ličnosti se ne mogu nametnuti biračima – one se moraju neposredno birati. Kako takav izbor podrazumeva kandidovanje uglednih i priznatih pojedinaca u lokalnim sredinama njihov izbor podrazumeva podršku mnogo širu od biračkog tela stranke koja stoji iza takve kandidature. Lične karakteristike od obrazovanja, rezultata u radu, porodičnog miljea i sl. u takvim situacijama mogu biti presudnije od ideološke i stranačke preferencije. Gradonačelnik tako izabran faktor je kohezije u lokalnim zajednicama.

**Problem.** Iskustva Srbije u neposrednoj prošlosti nisu stimulatívna za neposredan izbor čelnika u jedinicama lokalne samouprave. Istorijski posmatrano, u Srbiji je neposredan izbor malo korišćen – štaviše, sistematski je potiskivan delegiranjem proporcionalnim sistemima. Primenjen u izborima 2004. godine neposredan izbor predsednika opština i gradonačelnika proizveo je negativne posledice po stabilnost i funkcionisanje lokalne samouprave u nizu opština. Te posledice pripisane neposrednom izboru suštinski su proizvod drugih faktora – neizgrađenoj političkoj kulturi; velikoj ideološkoj distanci; matrici stranačkih nadmetanja koja nastoji lokalnu vlast urediti po modelu centralne vlasti; neshvatanja pozicije lokalne samouprave i njeno tretiranje kao

ekspozitura centralne vlasti; neizgrađenim odnosima u stranačkim strukturama – stranačke filijale nemaju samostalnost u lokalnoj politici i funkcionišu po principu „demokratskog centralizma“... Primenjeni izborni model ostavio je mogućnost za lako pokretanje mehanizma opoziva predsednika opština i gradonačelnika i on se koristio ne kao instrument kontrole nego kao sredstvo političke borbe. Na drugoj strani nije bilo spremnosti i svesti da model u kojem neposredno izabrani gradonačelnik u stvari zavisi od većine u lokalnoj skupštini funkcionise na odnosima partnerstva, a ne rivalstva. Stranački rascepi sa centralnog spuštenu su na lokalni nivo, i tamo gde predsednik nije iza sebe imao političku podršku većine u lokalnoj skupštini on je bio predodređen ili na niz kompromisa što je razvodnjavalo njegovu poziciju, ili na konflikt koji je po pravilu vodio blokadi organa lokalne samouprave i arbitriranju centralne vlasti u vidu privremenih mera.

**Cilj.** Neposredan izbor gradonačelnika podrazumeva ispunjavanje niza uslova koji suštinski nisu u izbornom sistemu, a tiču se jasne podela nadležnosti tako biranog gradonačelnika, kolektivnog izvršnog organa i čelnih ljudi u resorima lokalne uprave, s jedne strane, i skupštine, s druge strane. Svrha nije da se neposrednim izborom ojača legitimitet i autoritet inokosnog izvršnog organa u gradu, nego da se time opravdaju ovlašćenja i prava na formiranje tima u izvršnoj vlasti i tako personalizuje odgovornost prvog čoveka u gradskoj vlasti.

**Model 2.1.** U sadašnjem zakonskom modelu lokalne samouprave neposredan izbor gradonačelnika samo bi naglasio legitimitet i autoritet ovog dela izvršne vlasti prema skupštini jer bi gradonačelnik izvorno imao legitimitet koji bi proizlazio iz volje birača. Takav model biranja prvog čoveka u gradovima zadovoljio bi očekivanja građana, podsticajno delovao na izbornu participaciju u lokalnim izborima i personifikaciju odgovornosti za rad organa lokalne samouprave.

Ako neposrednim izborima stečen legitimitet ne bi bio praćen odgovarajućim ovlašćenjima gradonačelnika imali bi reprizu situacije iz 2004. godine – u suštini slabog, protokolarnog gradonačelnika, koji bi faktički delovao samo pritiskom ličnog kredibiliteta i autoriteta, osnaženog voljom građana na administraciju, gradsko veće i skupštinu. To bi neminovno vodilo konfliktu, prvenstveno kada gradonačelnik ne bi

imao stranačku većinu iza sebe, i posledično u blokadu predstavničkih organa i izvršnih organa, privremenim merama i prevremenim izborima, ali i sumnjičenjima za autoritarno ponašanje, i to ne samo od strane opozicije.

Neposredan izbor gradonačelnika u takvom modelu ne bi proizveo očekivane efekte u efikasnijem funkcionisanju lokalne samouprave i diskreditovao bi neposredan način biranja.

**Model 2.2.** Neposredan izbor gradonačelnika podrazumevao bi proširivanje ovlašćenja u ekipiranju izvršne vlasti. On bi trebao imati pravo da predlaže ili direktno postavlja i smenjuje čelne ljude – sekretare pojedinih resora – ako ne svih ono najvažnijih, eventualno proveravajući kredibilnost svog kadrovske izbora saglasnošću skupštine. Oni bi u tom slučaju činili gradsko veće i odgovarali gradonačelniku. Nadležnosti izvršne vlasti i skupštine morale bi striktno biti podeljene, bez mogućnosti uzajamne blokade, sa jasnim i efikasnim mehanizmima za prevazilaženje takvih situacija, bilo zakonskim instrumentima, bilo procedurama izgrađivanja konsenzusa. Taj koncept podrazumevao bi odvajanje izbora gradonačelnika od izbora odbornika, odnosno predstavničkog tela, uz sinhronizaciju mandata; biranje zamenika gradonačelnika od strane predstavničkog tela; opoziv gradonačelnika od strane građana uz razumno restriktivne uslove.

Izborni sistem podrazumevao bi da gradonačelnika biraju neposredno birači uz oštrije uslove kandidovanja, npr. broj potpisa podrške koji bi bio od 3 do 5% ukupnog broja birača. Da bi izbori bili validni morao bi postojati prag izlaznosti od najmanje 50% upisanih birača. Mandat bi dobio kandidat koji bi osvojio više od polovine glasova glasačkih. Alternativno, kandidat koji je dobio više od 40% glasova, ako je na birališta izašlo više od 65% upisanih birača, dobio bi mandat predsednika opštine, odnosno gradonačelnika. U slučaju da niko ne ostvari potrebnu većinu gradonačelnik bi se birao u drugom krugu između dva kandidata koja su u prethodnom glasanju osvojili najviše glasova, opet uz prag izlaznosti – npr. da na birališta izađe najmanje 40% upisanih birača. Postupak opoziva gradonačelnika morao bi biti otežan kako se ne bi obesmislio neposredan izbor – najmanje 3 do 5% upisanih birača koji bi morali skupiti potpise za opoziv u određenom roku, npr. 15 dana; 2/3

većina odbornika; ali ne i toliko zaštićen da bi faktički bio neizvodljiv. To bi se moglo obezbediti blažim uslovima u pojedinim situacijama – npr. ako ne smeni sekretara koji je izgubio poverenje skupštine zbog sukoba interesa, istražnog postupka za zloupotrebu službenog položaja, i sl.

Prednosti neposrednog izbora gradonačelnika ogledaju se u većoj legitimnosti, većoj identifikaciji i personalizaciji odgovornosti, efikasnijem upravljanju i većoj stabilnosti sistema lokalne samouprave – posredno političkog sistema u celini – te smanjivanju prostora za korupciju.

Slabosti ovog modela proizlaze iz karaktera predsedničkog sistema na lokalnom nivou. On bi mogao biti podložan deformacijama koje mogu voditi političkim blokadama usled različitih stranačkih orijentacija, preteranoj koncentraciji moći u jednoj osobi, autoritarnoj praksi, populističkim tendencijama, korupciji; slabljenju stranaka uopšte, nacionalnih posebno; jačanju lokalnih i regionalnih stranaka, i sl.

## Literatura

1. Hoffmann/Martinot, Vincent i dr., *Local Elections in Europe*, Institut de Ciencies Politiques i Sociales, Barcelona, 1994, pp. 105–107.
2. Kasapović Mirjana, *Lokalno izborno pravo u Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi*, u monografiji: *Lokalna politika u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004.
3. Howard Hamilton, *The Municipal Voter: Voting and Nonvoting in City Elections*, *American Political Science Review*, 1971. (45) 4: 1135–1140.
4. David Farrell/Malcolm Mackerras/Ian McAllister, *Desining Electoral Institutions: STV Systems and their Consequences*, *Political Studies* (44) 1:24–43.
5. Shaun Bowler, Donovan, Todd, Farrell, David (1999), *Party Strategy and Voter Organization under Cumulative Voting in Victorian England*, *Political Studies*, (47) 5:906.917.

6. David Dery, *Elected Mayors and Defacto Decentralisation, Israeli Style*, Local Government Studies, 1998, (24) 2: 45–55.
7. Report By the Steering Committee on the Local and Regional Democracy, *Electoral Systems and Voting Procedures at the Local Level*, Bruxelles, 1998, Council of Europe Publ. pp. 12; 32.
8. 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. wcd.coe.int.
9. Resolution 139 (2002) on relations between the public, the local assembly and the executive in local democracy (the institutional framework of local democracy), Congress of local and regional authorities of Europe.wcd.coe.int.
10. Robert Putnam, *Kako demokraciju učiniti djelotvornom – građanske tradicije u modernoj Italiji*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2003, str. 106.
11. Ustav Republike Srbije i Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije, Službeni glasnik RS, 98/06.
12. Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, 70/07.
13. Zakon o lokalnim izborima, Službeni glasnik RS, 70/07.
14. Zakon o glavnom gradu, Službeni glasnik RS, 70/07.
15. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, Službeni glasnik RS, 70/07.
16. Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, 129/07.



## SOCIJALNA KOHEZIJA I SOCIJALNI DIJALOG U VREMENIMA KRIZE

(Prilozi istraživanju socijalne kohezije i socijalnog kapitala)

**Sažetak:** *U radu se pristupa kritičkoj analizi aktivnosti vezanih za redukovanje siromaštva i socijalne isključenosti, kao i analizi i istraživanju mogućnosti za uvećanje obrazovnog, kulturnog i, posebno, socijalnog kapitala. U osnovi opredeljenja za ovu temu je trenutna finansijska i ekonomska kriza i njene prateće razorne socijalne posledice. Autor polazi od toga da su uvećanje socijalnog kapitala uz smanjenje siromaštva i osećaja socijalne izolacije nužne pretpostavke za postizanje socijalnog mira i socijalne kohezije. Uspostavljanje i održanje društvene kohezije, kako primećuje autor, ima svoja četiri polja primene i konkretizacije koja se u radu posebno analiziraju: prvo, podizanje kapaciteta institucija i aktera; drugo, socijalni dijalog i bazični konsenzus; treće, antikoruptivna strategija; četvrto, povećanje vidljivosti aktera i institucija i poverenja u njih.*

**Ključne reči:** *socijalna kohezija, socijalni mir, socijalni dijalog, socijalni kapital, smanjenje siromaštva, korupcija, političke institucije i akteri*

Duboka i planetarna finansijska i ekonomska kriza i njene prateće razorne socijalne posledice u osnovi su opredeljenja za predloženi tematski okvir istraživanja i analize. Osnovni akcenat i strateški cilj čini kritička analiza procesa planiranja i evaluacija i monitoring aktivnosti vezanih za redukovanje siromaštva i socijalne isključenosti, uz istovremeno uvećanje obrazovnog, kulturnog i, posebno, socijalnog kapitala. Željeno stanje socijalnog mira i kohezije podrazumeva, naime, skladno



uvezivanje i građenje obe svoje pretpostavke: smanjenje siromaštva i osećaja socijalne izolacije kao osnove za frustracije i nezadovoljstvo i socijalni bunt, uz paralelno uvećanje socijalnog kapitala, pre svega, mreže interpersonalnih i organizacijskih veza i stepena poverenja građana u političke i civilne institucije i aktere.

Zapravo, osnovni strateški cilj svakog demokratskog društva jeste postizanje društvene kohezije i socijalne uključenosti – otvorenog pristupa interpersonalnoj, ekonomskoj i socijalnoj integraciji i političkoj participaciji građana.

Kritički i argumentovan politički i najširi socijalni dijalog, unutar racionalno i efikasno ustrojenih i kadrovski ekipiranih institucija, najbolji je okvir i mehanizam za prevazilaženje razlika i uspostavljanje konsenzusa o putevima izlaska iz krize.

U problemskom okviru iznalaženja scenarija i strategija za izlazak iz krize, Srbija i Beograd imaju nekoliko svojih osobenih karakteristika koje krajnje otežavaju samu mogućnost primene efikasnog antikriznog menadžmenta.

Pre svega, radi se o ljudima i prostoru gotovo osuđenim na krizu. Dvodecenijsko „tranziciono posrtanje i reformsko tumaranje“ za posledicu imaju „legitimacijski deficit“ političkih institucija i odsustvo poverenja u političke i socijalne aktere, praćeno gubitkom i rasipanjem socijalne „energije za promene“ samih građana i njihovom sve manjom spremnošću na (samo)angažovanje i participaciju.

Istovremeno, godinama unazad sva istraživanja pokazuju da su za građane siromaštvo, (ne)zaposlenost, kvalitet života i odsustvo rizika, odnosno pristup obrazovanju i mogućnost lečenja i zapošljavanja, uz borbu protiv kriminala i korupcije, „pitanja svih pitanja“.

Nažalost, nakon početne reformske euforije i „medenog meseca“ građana i novih demokratskih vlasti, već od 2003. godine, splasla su očekivanja u pogledu formiranja odgovorne, kompetentne i nekorumpirane vlasti. Ocene efekata vršenih tržišnih reformi i toka privatizacije su, u sudaru sa kumuliranjem efekata eksterne sa internim razlozima krize, još sumornije.

Za izlazak iz krize neophodni su, pored povratka kredibiliteta i reformske energije, i optimalan i efikasan političko-institucionalni dizajn, koji pre svega karakteriše ravnoteža moći (ovlašćenja) i odgovornosti, kao i odgovarajući materijalni i ljudski resursi.

Radikalni reformski rez treba, međutim, napraviti u krajnje nepovoljnom trenutku: za građane bitan izlazak iz zone siromaštva i socijalne izolacije treba učiniti u uslovima smanjenja javne potrošnje i redukovanja sredstava i broja zaposlenih i u sektorima poput obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite.

Za Beograd, kao politički epicentar i privrednu „žilu kucavicu“ Srbije i njeno kulturno i naučno središte, ali, istovremeno, i predmet ambicija, zavisti, pa i kritika i optužbi „zapostavljene provincije“, to pre svega znači:

- dovoljno širok i precizan krug nadležnosti u odnosu na republičke institucije, odnosno tretman autonomne, regionalne vlasti;
- preciziran i dogovoren, strateški osmišljen, projekat širenja grada i njegove ekonomske, kulturne i političke infrastrukture, kako bi Beograd pomogao a ne „pojeo“ unutrašnjost Srbije;
- definisan krug nadležnosti i međuodnosa gradske i opštinskih vlasti, kao i garantovanih standarda i kvaliteta usluga za gradsko središte i njegovu ruralnu periferiju;
- odgovornu, kompetentnu, nekorumpiranu vlast, okrenutu dijalogu sa građanima i organizacijama civilnog društva;
- budžetski alimentiranu, ali i nadgledanu i kontrolisanu i, sa stanovišta odnosa uložениh sredstava i ostvarenih efekata, racionalnu i „jeftiniju“ upravu.

Beograd, sa svojih 1.576.124 stanovnika (po popisu iz 2002. godine) čini svakako onu petinu (bez Kosova) razvijenije, ili bar manje siromašne i nezaposlene Srbije, koja, kako-tako otvorenim mogućnostima za zapošljavanje i napredovanje, privlači pridošlice. No, i život u metropoli ima svoje tamne strane i skrivenu pozadinu, odnosno ogromne infrastrukturne, ekonomske i socijalne probleme i izazove.

Pre svega, Beograd je grad u stadijumu duboke demografske starosti, u kome udeo lica sa preko 60 godina prelazi petinu svih građanki i građana i veći je od broja mladih do 19 godina.

Istovremeno, veću stopu rađanja od umiranja nema nijedna beogradska opština. Demografski rast se isključivo bazira na mehaničkom

prilivu stanovništva za čije su akomodiranje i prihvat potrebna i značajna sredstva i vreme.

Pri tom, Beograd ima svih 567.325 domaćinstava u kojima, u proseku, živi samo po 2.8 članova.

Iako je obrazovna struktura stanovništva Beograda znatno bolja od one „ostatka Srbije“, više od četvrtine Beograđana ima tek završenu osnovnu školu (18,7%), ili je (desetina) i bez potpunog osnovnog obrazovanja. Armija od gotovo 380 hiljada ljudi faktički je bez ikakve profesionalne kvalifikacije i sa krajnje redukovanim mogućnostima za iole zahtevniju socijalnu, kulturnu i političku participaciju.

Krajem 2008. godine u Beogradu je registrovano 98.057 nezaposlenih lica, od čega 56,56% (55.460) žena. Istovremeno, među nešto više od 620 hiljada zaposlenih, mnogo je onih na mestima koje odlikuju loša, nesigurna zaposlenost (rad na određeno vreme i sa nepotpunim radnim vremenom, sezonski poslovi, prinudna samozaposlenost).

Na evidenciji beogradske filijale PIO fonda nalazi se oko 332 hiljade penzionera, od kojih preko polovine prima penziju manju od prosečnog iznosa od 26.698,00 dinara. Tokom 2008. godine na evidenciji opštinskih odeljenja Gradskog centra za socijalni rad bilo je „tek“ 73.927 korisnika socijalne i porodično pravne zaštite, što je 4,7% ukupne populacije Beograda (Izveštaj o radu Gradskog centra za socijalni rad za 2008. godinu, str. 5–14).

U zoni rizika od pada u siromaštvo i socijalnu izolaciju, odnosno osuđenost na svakodnevnu i tegobnu strategiju pukog preživljavanja, nalazi se, međutim, gotovo pet puta veći broj građana ili, po konzervativnim procenama, bar još oko 200.000–250.000 Beograđana.

Socijalna kohezija društva i uvećanje socijalne uključenosti ranjivih i marginalizovanih grupa ima, pored nužne razvojne, ekonomske dimenzije, i svoju kompleksnu socijalnu komponentu. Socijalni inženjering pretpostavlja, naime, održivu, dovoljno široku i čvrstu sigurnosnu socijalnu mrežu, koja uključuje i mere preventivnog delovanja i mehanizme uvećanja socijalnog kapitala. Drugu, institucionalnu dimenziju čine institucije i mehanizmi koordinacije aktivnosti organa države, sinergije delovanja državnog i civilnog i tržišnog sektora, odnosno dovođenja svih aktera i aktivnosti vezanih za uvećanje socijalne kohezije pod jedinstveni institucionalni kišobran.

Izgradnja sigurnosne socijalne mreže sadrži, pre svega, aktivnosti redukovanja razornog delovanja 4 grupe faktora koji, međusobno povezani, vode siromaštvu i socijalnoj izolaciji: nezaposlenosti, bolesti, finansijskog siromaštva i lošeg i nefunkcionalnog obrazovanja. Dva dodatna faktora selektivne izloženosti izolaciji i siromaštvu čine pripadnost marginalizovanim etničkim skupinama i individualni rizik pripadanja nepotpunoj i/ili porodici sa velikim brojem izdržavanih lica. Pored toga, i život u nerazvijenom regionu dodatno uvećava rizik od siromaštva i izolacije.

Indikatore socijalne isključenosti i izolovanosti čine rezultirajući nezadovoljavajući ishodi osnovnih egzistencijalnih potreba u pogledu: ishrane, odevanja, higijene, uslova i kvaliteta stanovanja i opremljenosti domaćinstava, kao i, na društvenom planu, nedostupnosti javnih servisa.

Na drugoj strani, pokazatelji socijalnog kapitala jesu, pored indikatora kulturne i političke participacije i stepena poverenja i identifikovanja sa socijalnim grupama, mere uključenosti – „umreženosti“ u sistem formalnih i neformalnih socijalnih veza i poznanstava kojima se redukuju izolacija i potencijalno siromaštvo.

## **CILJEVI, INDIKATORI I PREPORUKE**

Osnovni strateški cilj čini, dakle, uvećanje socijalne kohezije društva kroz procese i aktivnosti redukovanja siromaštva i osnaživanja socijalne inkluzije marginalizovanih grupa. Društvena uključenost definiše se kao proces koji omogućuje da oni koji su u riziku od siromaštva i društvene isključenosti dobiju sredstva i mogućnosti za puno učešće u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu i postizanju društvenog standarda i blagostanja koji se smatraju normalnim u društvu. Ona osigurava njihovu veću participaciju u donošenju odluka što utiče na ostvarivanje osnovnih prava (Council of the Europe, 2004:8).

Inače, obaveza zemalja u procesu pridruživanja EU jeste izrada Memoranduma o socijalnoj uključenosti, kojim se definiše kontekst i karakteristike siromaštva i socijalne izolacije, kao i prioriteta i aktivnosti na njihovom rešavanju.

Uspostavljanje i održanje društvene kohezije kao primarnog cilja ima svoja dalja 4 polja primene i konkretizacije.

## **1. Podizanje kapaciteta institucija i aktera**

Prvi nivo strateške analize čine tri grupe aktivnosti i ciljeva. Prvi nivo čini ostvarivanje preciznog uvida u obim i dubinu problema siromaštva i socijalne isključenosti. Osnovno metodsko uporište čini set „Laken indikatora“, usvojenih 2001. godine u Evropskoj uniji.

Set od 21 osnovnog i sekundarnog laken-indikatora pokriva, dakle, oblasti finansijskog siromaštva, zaposlenosti, obrazovanja i zdravlja. Razvijena i, potrebama praćenja društvene isključenosti u Srbiji primerena metodologija sadrži, pored specifičnih indikatora za navedene 4 dimenzije obuhvaćene Laken indikatorima, i 2 nove dimenzije bitne za proces društvene uključenosti: uskraćenost egzistencijalnih potreba i indikatore socijalne participacije (Tim potpredsednika Vlade za implementaciju SSS, Praćenje društvene uključenosti u Srbiji, Beograd, 2009, str. 17).

Drugi, komplementaran cilj čini formiranje mape i koordinacije rada i podizanje kapaciteta sekretarijata i javnih službi, kao i ustanova koje se u Beogradu bave redukcijom siromaštva i isključenosti, odnosno uvećanjem socijalnog kapitala.

Najзад, treći cilj jeste povezivanje i umrežavanje gradskih institucija sa organizacijama civilnog sektora, uključujući i organizacije i mreže samih korisnika usluga.

Predlog: Preliminarna lista koncepata, indikatora i istraživačkih nalaza

### ***A. Siromaštvo i nejednakost***

#### **Lista indikatora**

- Apsolutno i relativno siromaštvo; subjektivni osećaj siromaštva;
- Dubina (jaz), oštrina i rizik siromaštva;
- Metode dohodaka i potrošnje – Anketa o potrošnji domaćinstva (APD);
- Granica siromaštva (8.883,00 dinara – 2007. godina);

– Selektivne crte pogođenosti siromaštvom – društveno ranjive grupe: nezaposlenost, starost, nisko obrazovanje, bolesti i invalidnost, kao i pripadnost etničkim manjinama (Romi), ne(potpunost) i brojnost porodica i broj maloletne dece, izbeglištvo ....;

– Finansijsko siromaštvo (zaduženost, raspoloživi socijalni transferi, poreska politika);

– Nejednakost dohodaka – Gini koeficijent (udeo razlika po osnovu rada, primanja penzija, prihoda od poljoprivrede, prirodne potrošnje, doznaka iz inostranstva, socijalnih transfera).

### **Aktuelno stanje**

O (ne)prilikama koje vladaju u Srbiji najbolje govori tvrdnja svakog sedmog ispitanika (14%) da im je domaćinstvo u takvom stanju da nemaju dovoljno ni za hranu. Ako njima pridružimo 27% onih kojima je problem kupovina odeće i obuće, onda se da zaključiti da se čak dve petine građana nalazi unutar ili tik iznad granice siromaštva. Kada je o Beogradu reč, znatna razlika u pogledu apsolutnog siromaštva postoji između urbanog jezgra i ruralnog oboda. Primera radi, onih koji izjavljuju da nemaju ni za hranu je u gradskom jezgru duplo manje (7–8%), dok ih je u 7 obodnih opština čak nešto više od proseka Srbije (Mihailović i drugi, Cesid, 2009, str. 12).

### ***B. Egzistencijalne potrebe***

Skrupulozno i celovito istraživanje siromaštva uključuje i korišćenje brojnih indikatora vezanih za stepen zadovoljenja egzistencijalnih potreba. Radi se, pre svega, o uskraćenosti egzistencijalnih potreba u pogledu pristojnog stanovanja (beskućništvo, slamovi, sanitarna bezbednost), opremljenosti domaćinstva i zadovoljavanju elementarnih standarda u pogledu ishrane i odevanja.

### ***C. Zaposlenost i zapošljavanje***

#### **Lista indikatora**

- Stopa aktivnosti i stopa zaposlenosti; sektorska struktura zaposlenosti;

- Struktura zaposlenih – preduzetnici, samozaposleni, zaposleni za platu u javnom i privatnom sektoru, pomažući članovi, zaposleni do 15 časova nedeljno;
- Neformalna zaposlenost (AŽS iz 2008. godine – 35% zaposlenosti);
- Stopa i struktura nezaposlenosti (žene, mladi, ranije uposleni, dužina čekanja na posao);
- Neprijavljeni i odustali od traganja za poslom;
- Pasivna zaštita i primena (i efekti) aktivnih mera zapošljavanja, uključujući obuku za poznatog poslodavca, javne radove i sistem kredita i subvencija i posebnih programa („otpremnom do posla“).

### **Aktuelno stanje**

Jednu od ključnih kriznih karakteristika Srbije i Beograda čini, bez sumnje, nedovoljna zaposlenost, odnosno visoka i stagnantna nesmanjujuća nezaposlenost. U Srbiji, 2009. godine, zaposlena je tek polovina radnosposobnog stanovništva. Već krajem 2008. godine broj zaposlenih, bez poljoprivrednika, pao je ispod 2 miliona. Privatnih preduzetnika je 245 hiljada, a ukupan broj zaposlenih radnika je 1.748.000. Država je još uvek, upošljavajući oko pola miliona ljudi ili četvrtinu svih zaposlenih, daleko najveći poslodavac, ali (kroz javne nabavke) i naručilac poslova.

U procesu svojinskih promena privatni sektor nije uspeo da prihvati sve zaposlene u (gotovo) ugašenom društvenom sektoru. Kakva-takva zaposlenost održava se rastom udela loše, nesigurne i nekvalitetne (povremene) zaposlenosti, samozapošljavanja i angažovanjem pomažućih članova domaćinstava (Arandarenko, Golicin, 2009:43,61).

Na drugoj strani, u Srbiji je registrovano oko 730 hiljada nezaposlenih, od kojih su 54% žene. Posebno, pri tome zabrinjavajuće deluju dva reda činjenica. Prvi, da gotovo dve petine nezaposlenih na posao čeka više od pet godina, odnosno da se radi o teško rešivoj, dugoročnoj nezaposlenosti. Drugo, da je nakon talasa privatizacija i otpuštanja viškova zaposlenih gotovo polovina nezaposlenih starija od 40 godina, odnosno da teško, bez dodatnih stimulacija, može na tržištu rada doći do posla.

U kriznoj 2009 – 2010. godini, sa nametnutim prioritetom očuvanja zaposlenosti, a tek potom kreiranja radnih mesta, osnovni prioriteti su:

- redukovanje, kombinovanje stimulativnih (kreditni i poreske olakšice) i destimulativnih (inspekcijski nadzor) mera neformalne sive i oštra borba protiv „crne“ ekonomije (trgovina ljudima, oružjem i narkoticima);
- radna i socijalna zaštita loše, nekvalitetne zaposlenosti (privremena, part-time (samo)zaposlenost i „rad“ na crno);
- organizovanje javnih radova;
- projekti samozapošljavanja i obuke za poznatog poslodavca.

Istovremeno, začuđujući je stepen ravnodušnosti, čak i „socijalno odgovornih vlasti“, prema oblicima samozapošljavanja, poput zadružnog pokreta i socijalnih preduzeća i kooperativa.

Ovi oblici, prvenstveno kroz državnu pomoć i podršku zapošljavanju marginalizovanih grupa, predstavljaju racionalno i efikasno sredstvo povezivanja zapošljavanja i socijalne politike (Kolin, Petričević, 2008).

Pored aktivne politike zapošljavanja, eksperti za tržište rada sugerišu i smanjenje visokog opterećenja troškova rada, inače karakteristično za Srbiju. U repertoar mera usmerenih na reformu sistema poreza i doprinosa spadaju: uvođenje sintetičkog i progresivnog poreza na dohodak, finansiranje zdravstva iz posrednih poreza, kao i uvođenje neoporezivog dela u visini minimalne zarade, i neoporezivi topli obrok do visine od 10% prosečne zarade (Arandarenko, Golicin, 2009: 53–58).

#### ***D. Pristup obrazovanju***

Otvoren pristup kvalitetnom i funkcionalnom obrazovanju je temeljna pretpostavka za put ka ovome što Rols definiše kao prostor sloboda i mogućnosti, prihoda, blagostanja i samopoštovanja (Rols, 1998: 389).

Unutar usvojenih strategija razvoja obrazovanja odraslih i strategija razvoja srednjih stručnih škola posebno su relevantni podaci i indikatori vezani za:

- dostupnost obrazovanja deci iz društveno ranjivih grupa,
- funkcionalnu pismenost (PIZA – testovi),
- reformu srednjeg obrazovanja u skladu sa potrebama tržišta,
- povećanje efikasnosti studiranja.



Ključni pravac čini uspostavljanje i institucionalizovanje socijalnog partnerstva i dijaloga u obrazovanju između privrede, građana i obrazovnih institucija u cilju prevazilaženja jaza između obrazovnih sadržaja i profila i potreba zapošljavanja i razvoja.

U Cesidovom istraživanju (maj 2009) konstatovano je da zanimanje, zajedno sa obrazovnim nivoom kao svojom najvažnijom gradivnom komponentom, generiše u znatnoj meri ukupan društveni status, i, istovremeno, u velikoj meri diferencira odnos prema poslu, odnosno zaposlenost, nezaposlenost i šanse za zapošljavanje. Najugroženije su grupe nekvalifikovanih radnika i administrativnih tehničara, koje su posledično prinuđene na prihvatanje bilo kakvog posla.

Možemo konstatovati da je obrazovanje indikator koji isključenost uzrokuje sa dva aspekta:

(1) S jedne strane, obrazovanje se na socijalni položaj odražava kroz nezaposlenost, finansijsko siromaštvo, bavljenje zanimanjima koja (ne)mogu da obezbede pristojan život. Važi pravilnost: što je stepen obrazovanja niži, to je teže postići „uključujući“ društveni položaj.

(2) Na drugoj strani, obrazovanje je „kognitivna“ varijabila koja direktno utiče na nivo uključenosti u socijalne mreže, način pristupa informacijama, kao i one dimenzije socijalnog kapitala koje nisu vezane za direktno zadovoljavanje egzistencijalnih potreba, poput kulturne i političke participacije. Što je nivo obrazovanja niži to je, po pravilu, oskudniji raspoloživi socijalni kapital.

Socijalno najugroženija je grupa koja ima osnovno obrazovanje, ili je i bez njega. Isključenost ove grupe multiplikuje se time što se u ovoj grupi najčešće nalaze najstariji, oni sa zdravstvenim problemima, nedovoljnim prihodima, među kojima je tek trećina zaposlenih (Mihailović i drugi, Cesid, str. 9).

## ***E. Pristup zdravstvenim ustanovama***

### **Lista indikatora**

- Struktura i mreža zdravstvenih ustanova;
- Nemogućnost pristupa nezi i nepokrivenost osiguranjem;
- Očekivano trajanje života;
- Subjektivni osećaj zdravstvenog stanja.

## **Aktuelno stanje**

Iz ugla zdravstvenog stanja kao faktora moglo bi se zaključiti da su u zoni rizika društvene isključenosti osobe sa invaliditetom, hroničnim bolestima, ali u znatnoj meri i oni koji tvrde da su često bolesni – ukupno oko 29% populacije (Cesid, 2009, str. 12).

## ***F. Socijalna participacija***

### **Lista indikatora**

- Posedovanje ličnih dokumenata;
- Mogućnost ostvarivanja socijalne zaštite;
- Umreženost na mikronivou (porodica, prijateljske mreže, susedi, lokalna zajednica);
- „Dostupnost pravde“;
- Kulturna participacija i standardi;
- Civilni aktivizam;
- Politička participacija, poverenje i procenjeni uticaj.

## **Aktuelno stanje**

Šta bi se moglo zaključiti na osnovu nalaza istraživanja o socijalnoj participaciji i raspoloživom socijalnom kapitalu građana Srbije i Beograda?

Svaki sedmi ispitanik (14%) je potpuno politički, ali i kulturno, pasivan. Praktično, radi se o onima koji ne izlaze na izbore i tek povremeno gledaju TV program. Ako njima pribrojimo one koji tek povremeno izađu na izbore ili zavire u novine, onda više od dve petine građana možemo smatrati kulturno, odnosno politički isključenim, u apsolutnom ili bar relativnom smislu. Socijalnu i političku nemoć građana dobro ilustruje i nalaz da preko dve trećine građana smatra da nema nikakvog uticaja na donošenje odluka u lokalnoj sredini. Niska je i formalna umreženost građana. Redovne, bar jednonedeljne, kontakte sa sportsko-rekreativnim hobijima i crkvenim organizacijama ima približna desetina građana, dok je udeo onih koji aktivno participiraju u radu političkih stranaka, NVO i sindikata tek 2–4%.

Na drugoj strani, uključenost građana u neformalne, rođačko-prijateljske i komšijske veze je tradicionalno izrazito visoka – redovne kontakte održava više od četiri petine ispitanika (82%).

Specifičnost Beograda, odnosno njegovog užeg gradskog jezgra je da u pogledu kulturne i političke participacije, i sa njima povezanog obrazovnog statusa, daleko nadilazi proseke Srbije. Radi se, zapravo, o jednom području u kome politički osrednji i veoma aktivni nadilaze udeo pasivnih (37%:27%). Slična relacija postoji i u pogledu kulturne participacije – 35%:18% u korist aktivnih. Pored dostupnosti kulturnih ustanova i koncentracije političkih institucija, radi se i o visokom učešću obrazovanih – gotovo dve petine (37%) ispitanika iz gradskog jezgra tvrdi da ima više i visoko obrazovanje.

Na drugoj strani, u 7 prigradskih opština ove vrednosti su tek nešto iznad proseka Srbije (Mihailović i drugi, Cesid, 2009, str. 20–28).

Niska formalna umreženost građana i sopstvena (ne)kredibilnost svakako da treba da zabrinu političke i civilne aktere i institucije.

Uvid u prioritete, stavove, navike, strahove, nade i očekivanja i potrebe građana nije, i ne treba da bude, samo stvar izbornih strategija stranaka, već, pre svega, informaciona osnova za delovanje efikasne i odgovorne vlasti koja „provocira“ aktivizam građana i time omogućuje sinergijske razvojne efekte.

## ***2. Socijalni dijalog i bazični konsenzus***

Polaznu hipotezu čini stav da su institucionalni okvir i mehanizam za vođenje bipartitnog (poslodavci, zaposleni), tripartitnog (koji, pored sindikata i poslodavaca, uključuje i predstavnika vlasti) i multipartitnog dijaloga (koji uključuje i korisnika usluga i stručne i akademske institucije) najpogodniji institucionalni krov za postizanje društvenog pakta o razvoju i zapošljavanju. Radi se zapravo o povoljnom institucionalnom dizajnu i balansiraju ekonomske i razvojne sa politikom zapošljavanja i socijalnom politikom.

Komparativna istraživanja pokazuju, naime, da odgovarajući društveni ambijent za razvijen i efikasan institucionalizovani socijalni dijalog čine: tržišna ekonomija, aktivno civilno društvo, razvijen politički sistem i stabilizovane političke institucije od lokalnog do nacionalnog nivoa, bazirane na legitimnom, široko prihvaćenom političkom i izbornom zakonodavstvu.

Odlučujući značaj za funkcionisanje socijalnog dijaloga na generalnom planu imaju: svest o vrednosti bazičnog socijalnog i političkog konsenzusa, promocija vrednosti dijaloga i uopšte razvijena kultura civilnog i političkog dijaloga, autonomna pozicija svih aktera socijalnog dijaloga, uključujući i agense civilnog društva (posebno medija)... Veliki značaj na konkretnom nivou imaju: spremnost i osposobljenost za vođenje socijalnog dijaloga; ravnopravnost, međusobna tolerancija i poverenje aktera dijaloga, uvažavanje interesa i pozicija drugih učesnika u socijalnom dijalogu i, u tom kontekstu, spremnost partnera da, kroz argumentovani dijalog, koriguju svoje stavove, kao i njihovu rešenost da realizuju obaveze proistekle iz dijaloga.

Nalazi istraživanja pokazuju, međutim, da su zaposleni i građani, iako svesni značaja, nedovoljno obavješteni o svrsi i sadržajima socijalnog dijaloga. Oni sumnjaju u ozbiljne namere učesnika, pre svega organa vlasti, da dogovoreno i realizuju. Rašireno je uverenje polovine zaposlenih da vlasti stvaranjem privida dijaloga samo kupuju vreme, dodatno je osnaženo sumnjom da će na kraju sve biti urađeno u skladu sa diktatom ključnih međunarodnih finansijskih institucija, što ograničava spremnost da se učestvuje u socijalnom dijalogu. Pojednostavljeno rečeno, među zaposlenima dominira stav rezervisane, uslovne i „plitke“ podrške socijalnom dijalogu uslovljen nezadovoljstvom njegovim sadašnjim tokom i efektima, kao i nedovoljnom edukacijom građana i zaposlenih o njegovoj svrsi, akterima i sadržajima.

Svaka strategija usmerena ka razvoju socijalnog dijaloga mora početi od pretpostavke da održiv socijalni dogovor nije moguć bez uravnoteženja pozicije i pregovaračke moći učesnika u socijalnom dijalogu. Postojeća neravnoteža moći na štetu zaposlenih i sindikata ima svoje korene kako u objektivno teškom ekonomskom i socijalnom stanju, koje pre svega pogađa zaposlene, tako i u neizbalansiranim rešenjima u postojećem radnom zakonodavstvu.

1. Bez formulisanja jedinstvenog i celovitog Kodeksa rada, prihvatljivog za sve učesnike, nema ni izgradnje međusobnog poverenja i uspešnog socijalnog dijaloga. U tom kontekstu, posebno se mora, u dobroj volji i poverenju, reafirmisati i urediti praksa kolektivnog pregovaranja i sklapanja kolektivnih ugovora, garantovati prava zaposlenih i radne standarde i poboljšati rad inspekcije rada.

2. Nema uspešnog rada socijalno-ekonomskih saveta i drugih organa i tela za promociju i realizovanje socijalnog dijaloga, bez jasnog utvrđivanja kredibiliteta, reprezentativnosti i ravnopravne pozicije svih učesnika. Na drugoj strani, odsustvo sposobnosti i iskrenih namera da se u pregovaračkom procesu najpre traga za zajedničkim, strateškim opredeljenjima, na kojima se tek mogu graditi kompromisna rešenja, direktno vodi uzajamnom nepoverenju i rastu sukoba. „Socijalni dijalog“ tada lako zadobija deformisane, pa i karikaturalne vidove. Njih čine kako njegove fasadne forme – koje služe kao pokriće za arbitranost vlasti, tako i svođenje dijaloga na propagandnu tribinu za razmenu optužbi za upućivanje jeftinih demagoških poruka od strane socijalnih partnera – sindikata, pre svih.

Građani danas, suočeni sa krizom i radikalizovanim protestima, nemaju vremena i razumevanja za ponavljanje već viđenih scenarija. Poseban značaj pridajemo naporima da se, emisijama u elektronskim medijima, pokretanjem novih specijalizovanih ili podliscima u postojećim štampanim medijima, organizovanjem tribina, seminara i istraživanja, probije informativna blokada i kritičkim raspravama, sa istovremenom visokom informisanošću i tolerantnošću, praktično kreira prostor i klima za ravnopravan socijalni dijalog i za njega zadobiju „lokalni uglednici“ i mladi.

Zaokružen, institucionalni problemski okvir tripartitnog dijaloga svakako podrazumeva i sistematsko bavljenje prevencijom i regulacijom konflikata, odnosno postojanja mreže mirovnih i arbitrarnih veća i afirmaciju i promociju Agencije za posredovanje i mirno rešavanje sporova i sukoba.

3. Kada je reč o socijalnim partnerima, pre svega sindikatima, utvrđivanjem reprezentativnosti na svim nivoima organizovanja i definisanja njihove ravnopravne pozicije, uključujući i raspodelu sindikalne imovine, od ključnog je interesa za uspostavljanje međusobnog poverenja i saradnje sindikata. Od te saradnje unutar radničke delegacije u tripartitnim organima dugoročno koristi mogu imati svi učesnici u socijalnom dijalogu.

4. Efektivan socijalni dijalog, kao kanal legalne i javne interesno-političke reprezentacije poslodavaca je i mogućnost da se njihov nužan uticaj na ekonomsku politiku prevede iz zone neformalnog, često nelegalnog i koruptivnog, u polje javnog lobiranja i ubeđivanja u legitimnost

svojih interesa i zahteva. Istovremeno, u procesu dijaloga i usaglašavanja oko sadržaja, inoviranog i kompletiranog, radnog i socijalnog zakonodavstva, oni će biti (samo)obavezani na poštovanje osnovnih radnih standarda i sindikalnih sloboda i prava. Sporni slučajevi i sukobi, na početku verovatno veoma brojni, mogu se regulisati kroz postupke i procedure mirenja i arbitraže.

5. Socijalni dijalog se ne može ograničiti na povremenu konsultativnu ulogu i pretežno manifestacioni status. Socijalni dijalog traži čitavu mrežu organa i na granskoj ravni i na nivou jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, da bi se uopšte moglo govoriti o uređenom i sistemskom konceptu i praksi. Saveti moraju, ukoliko se ne radi tek o formi lišenoj realnih sadržaja, u krugu svojih ovlašćenja imati moć donošenja zaključaka i preporuka i pokretanja inicijativa vezanih za uređenje „pluralističkih industrijskih odnosa“, ali i pravo da iznošenjem meritornih stavova i mišljenja utiču na ukupnu ekonomsku i socijalnu politiku i razvoj.

6. Sve ključne odluke moraju se, uz strpljivo argumentovanje i usaglašavanje, donositi konsenzusom. Nasuprot tome stoje neefikasno delovanje saveta i ucenjivačke taktike pojedinih učesnika. – U red elementarnih proceduralnih pretpostavki za demokratsko uređenje rada saveta zato idu i prethodno uzajamno informisanje partnera, kao i rotacija na mestu predsedavajućeg saveta, uz širi krug njegovih ovlašćenja i odgovornosti i (eventualno) produženje mandata.

7. U instrumente za vođenje socijalnog dijaloga svakako spadaju i saveti za zapošljavanje, kao i tripartitni organi odlučivanja i upravljanja, poput upravnih odbora, fondova za penzijsko, invalidsko i zdravstveno osiguranje i institucija i agencija tržišta rada i zaštite na radu. Specifični oblik multipartitnog socijalnog dijaloga predstavlja i širok konsultativni proces, poput rasprava oko donošenja Strategije za smanjenje siromaštva, kao i uključenost predstavnika socijalnih partnera u rad odgovarajućih skupštinskih odbora.

Nezamenljivo, bazičnu ulogu ima, međutim, socijalni dijalog na nivou preduzeća i ustanova – različite forme vođenja bipartitnog dijaloga poslodavaca i sindikata, poput kolektivnog pregovaranja i participa-

cije u odlučivanju, putem Saveta zaposlenih. Erozija prava zaposlenih i sindikata na ovom, osnovnom nivou može potkopati temelj i srušiti čitavu konstrukciju socijalnog dijaloga.

Socijalni dijalog je, pre svega, stvar socijalnih partnera. No, u njega se na odgovarajući način – kroz radna tela, odbore i šire socijalne forume, mogu i treba da uključe i predstavnici NVO, ekspertske grupe, profesionalnih udruženja, kao i organizacije nezaposlenih, samouposlenih, udruženja potrošača – svih onih koji imaju interesa i znanja da proces tranzicije učine efikasnim, transparentnim i što pravednijim.

8. I potpuno zaokružen sistem i mreža institucija i mehanizama za vođenje socijalnog dijaloga je, međutim, tek okvir i nužna pretpostavka za suočavanje sa njegovim „teškim“ sadržajima. Pitanja (re)definisanja modela i ostvarenih efekata restrukturiranja i privatizacije, konačnog donošenja strategije ekonomskog i socijalnog razvoja, uključujući i strategiju zapošljavanja i razvoja malog i srednjeg preduzetništva, kao i definisanje mera prateće (stimulativne) poreske politike, jesu ključna pitanja. Od njihovog rešavanja zavise konkretni sadržaji i sama mogućnost sklapanja socijalnog pakta ili ugovora kojim se, povratno, stabilizuju socijalne i političke prilike.

Socijalni partneri bi, pre svega, trebalo da razrade i usvoje sistem određivanja zarada koji bi omogućio antiinflatornu politiku, odnosno politiku zarada koja podstiče zapošljavanje. Osnovni problem je što bi rast zarada morao da se kreće u granicama rasta BDP-a. Da bi platili tu cenu sindikati i zaposleni traže čvršće garancije u pogledu očuvanja proizvodnje i zaposlenosti i kontrole inflacije. Činjenica da je, u međuvremenu, od 2000. udeo neto zarada u BDP-u opao na trećinu, takođe govori njima u prilog.

9. U svim dosadašnjim, pa i u onim retkim, ozbiljnim i argumentovanim, raspravama o socijalnom dijalogu izostajala je, ne slučajno, analiza stanja i perspektiva razvoja socijalnog dijaloga na lokalnom nivou. Ako se zaista želi promena stanja i ponašanja, kao i kreiranje čitavog sistema i mreže za vođenje efektivnog socijalnog dijaloga neophodno je pod kritičku lupu staviti i aktere i proces vođenja socijalnog dijaloga u lokalnim zajednicama.

Lokalne vlasti su, kao i republička Vlada, na nacionalnom nivou, upravo zato što raspolažu kakvim-takvim ovlašćenjima i instrumentima i resursima moći, najodgovorniji akter za razvoj i sudbinu socijalnog dijaloga. Istovremeno, one su, po pravilu, iz istih razloga političkog oportuniteta i arbitrarnosti akter najmanje senzibilizovan i zainteresovan za njegovo efektivno funkcionisanje. Naime, samo zaista demokratski profilirane i interesima razvoja zajednice i javnog dobra rukovođene vlasti mogu pristati da se kroz praksu razvijenog socijalnog dijaloga izlože dodatnoj demokratskoj kontroli, uticaju i verifikaciji.

10. Iako, sa izuzetkom Beograda i drugih gradskih samouprava, i same lišene značajnijih sredstava i autonomnih prostora odlučivanja, lokalne vlasti su i jedini akter koji raspolaže kakvim-takvim kadrovskim, prostornim i materijalnim sredstvima neophodnim za funkcionisanje Socijalno-ekonomskog saveta (SES), kao i Saveta za zapošljavanje i drugih, stalnih ili povremenih, konsultativnih oblika uključivanja civilnog društva u proces odlučivanja. Ako, i kad god, lokalne vlasti ne pokažu maksimum volje da obezbede odgovarajući radni prostor, minimalna finansijska sredstva za aktivnosti i bar sa delom vremena angažuju nekog od zaposlenih iz svog stručnog i administrativnog aparata u radu saveta, tripartitni socijalni dijalog se gotovo zakonomerno svede na svoje povremene, tek ritualne i manifestacione forme.

Stručni poslovi za potrebe socioekonomskih saveta podrazumevaju: izradu analiza, realizaciju pojedinih projekata, radnih podloga, materijala; organizovanje i sprovođenje programa stručne edukacije za predstavnike socijalnih partnera, izradu vodiča (i neposredna pomoć) za postupke mirenja u rešavanju kolektivnih radnih sporova; podsticanje i unapređivanje komunikacije i odnosa između socijalnih partnera, od lokalnog do nacionalnog nivoa; realizacija istraživanja i izrada stručnih materijala iz određenih područja interesantnih za socijalne partnere.

11. Narednu prepreku u razvoju socijalnog dijaloga predstavlja i sam izbor predstavnika gradske–lokalne samouprave u SES. Dalja ključna pretpostavka je, naime, da, „reprezentaciju lokalne vlasti“, ako se zaista želi efektivan socijalni dijalog, pored profesionalaca iz određenih službi i resora, čini i neko iz najuže strukture vlasti ko raspolaže



dovoljnim političkim autoritetom da obezbedi razmatranje i rešavanje pitanja pokrenutih od strane socijalnih partnera.

12. Normativna regulativa znatno utiče na karakter i domete socijalnog dijaloga na lokalnom nivou u još dva, veoma važna, domena. Reč je, pre svega, o (ograničenom) krugu nadležnosti lokalne, ali i gradske i regionalne samouprave, kao i o raspoloživim sredstvima da se njihove originalne i prenesene nadležnosti i prava realizuju. Realizovanje specifičnih razvojnih strategija i pratećih planova zapošljavanja i smanjenja siromaštva, koje su primerene područjima sa različitim infrastrukturnim i privrednim karakteristikama, zahteva decentralizaciju odlučivanja i znatna sredstva. Istovremeno, to podrazumeva i sticanje odgovarajućih znanja i razmenu iskustava ne samo za ključne ljude iz lokalne (samo)uprave, već i za predstavnike socijalnih partnera, kako bi zajedno bili u stanju da konkurišu za razvojne projekte stranih donatora i uspešno ih realizuju.

Komplementarnu strategiju čini zapravo opredeljenje da se u ove aktivnosti uključe i privredne komore, agencije za razvoj, socijalne službe, obrazovne ustanove i brojne NVO, koje svojim resorima i kapacitetima mogu, posebno ako koordinirano i sinhronizovano deluju, doprineti sadržajnijem i kvalitetnijem socijalnom dijalogu. Cilj je da se formiraju, održe i osnaže nacionalne, regionalne i lokalne razvojne koalicije sposobne da razviju operativne razvojne strategije, kao i strategije zapošljavanja i smanjenja siromaštva, odnosno da rešavaju ključne društvene probleme. Neophodno je, u stvari, jedno novo partnerstvo za demokratske promene i razvoj u kojem bi se našli državni organi i agencije, regionalna i lokalna samouprava, asocijacije preduzetnika, zaposleni i sindikati, ali i svi drugi socijalni i politički akteri – profesionalna udruženja, naučne ustanove, NVO i različiti oblici građanskih inicijativa, uključujući i asocijacije nezaposlenih i samih korisnika socijalne pomoći.

13. Institucionalizacija socijalnog dijaloga i osnivanje i funkcionisanje SES na lokalnom nivou zavise od rešenja datih Zakonu o socijalno-ekonomskom savetu. Visoko određeni cenzusi reprezentativnosti od 10% za teritoriju i 15% za preduzeća i ustanove i potreba njihovog dokazivanja i na lokalnoj ravni, postavljaju se, na terenu, posebno za

poslodavce, kao velika prepreka. Rešenje o registraciji SES, koje se dobija od resornog republičkog ministarstva za rad i socijalnu politiku, dovodi do nepotrebnog čekanja i administriranja.

Zakonskim izmenama kojim bi se pojednostavio postupak registracije saveta – dovoljan je akt međusobnog priznanja reprezentativnosti između socijalnih partnera i njihovog sporazumnog uređenja odnosa sa predstavnicima lokalne vlasti, kao i odredba kojom bi se obaveze dokazivanja reprezentativnosti oslobodili sindikati i poslodavačke unije, koji su ih već utvrdili na nivou države – znatno bi bio ubrzan proces konstituisanja saveta.

14. Zakon o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti stvorio je zakonsku obavezu formiranja saveta za zapošljavanje na lokalnom nivou. Sadržaji rada i učesnici ova dva saveta se u znatnoj meri preklapaju. Postoji realna opasnost da ranije stanje neregulisanosti bude zamenjeno stanjem preregulisanosti, odnosno institucionalnog paralelizma i gigantizma. U najmanju ruku, morao bi se ozbiljno povezati i koordinirati rad ova dva saveta.

15. Nepostojanje celovite mreže i institucionalnog okvira za vođenje koordiniranog socijalnog dijaloga na centralnoj, regionalnoj, sektorskoj i lokalnoj ravni, slabi pregovaračku poziciju i uticaj socijalnih partnera, pre svega zaposlenih i sindikata. Minijaturne lokalne organizacije i udruženja su previše slaba i sektorski rascepkana da bi mogla pokriti celinu dijaloga i biti ravnopravan partner lokalnim vlastima. Lokalna povereništva i organizacije sindikata (SSS i UGS „Nezavisnost“) i Unija poslodavaca Srbije (UPS), koje su reprezentativne na nivou Republike, takođe nisu na zadovoljavajući način osposobljene i organizovane za vođenje socijalnog dijaloga.

Unija poslodavaca Srbije nema organizacijsku mrežu koja pokriva teritoriju Srbije, niti dovoljno čvrstu i organizacijski doslednu izvedenu sektorsku (gransku) strukturu i pretežno okuplja domaće privatne vlasnike malih i srednjih preduzeća. Izvan njenih redova se, po pravilu, još uvek nalazi većina zanatlija, direktori javnih i komunalnih preduzeća, kao i menadžeri koji predstavljaju strane vlasnike. Veoma korisnu, informativnu i koordinirajuću ulogu, uz konsultativni status u radu SES-a, mogle bi bar, do završetka privatizacije, da odigraju regionalne pri-

vredne komore. One bi logističku podršku i pomoć mogle da pruže ne samo poslodavcima već i sindikatima i predstavnicima lokalne vlasti.

16. Osnovni problem u odnosima socijalnih partnera, pored njihove organizacione strukture nedovoljno razvijene i prilagođene potrebe paralelnog vođenja bipartitnog i tripartitnog socijalnog dijaloga na više ravni organizovanja, predstavlja **asimetrija resursa, moći i organizovanja poslodavaca i sindikata**. Naime, tamo gde ima „pravih“ privatnih poslodavaca – u malim i srednjim preduzećima, po pravilu, nema organizovanih sindikata. I obratno, „sindikalne tvrdave“ – preduzeća i ustanove u kojima je još gotovo polovina zaposlenih u nekom od sindikata – čine javni i preostali društveni sektor, kao i velika privatizovana preduzeća gde je novi vlasnik zatekao ranije formirane sindikalne strukture. Sindikalno organizovanim zaposlenima poslodavac su najčešće država, lokalna samouprava ili predstavnici stranog kapitala. Na drugoj strani, u firmama čiji su vlasnici članovi poslodavačkih unija najčešće (i ne slučajno) nema sindikata sa kojima bi se sklapali kolektivni ugovori.

Neraščićena otvorena pitanja, trzavice i sukobi između sindikata, dodatno slabe njihovu poziciju. Pri tom, u sredinama koje karakteriše odsustvo konstruktivnog dijaloga i saradnje između sindikata, po pravilu su krajnje ograničeni efekti bipartitnog i tripartitnog socijalnog dijaloga.

U celini gledano, može se zaključiti da samo ozbiljno i odgovorno uvažavanje pozicije i realnih interesa partnera i njihovo strpljivo i argumentovano usaglašavanje može voditi uspostavljanju poverenja i formulisanju zajedničkih interesa. Do stanja socijalne kohezije može se doći samo napredovanjem ka kompromisu kroz otvoren i ravnopravan dijalog (Stojiljković, Z; Mihailović, S; Ivanić, G; 2008:43–51).

Osnovni akcenat biće na promociji, formiranju i monitoringu rada Socijalno-ekonomskog saveta Beograda kao tripartitnog organa koji kroz plenarna zasedanja, rad stručnih radnih grupa i skupove i savetovanja treba da pruži ključan doprinos formulisanju i realizovanju izlazne socijalne strategije.

Relevantne oblasti analize učinaka SES-a Beograda svakako čine praksa kolektivnog pregovaranja i sklapanje kolektivnih ugovora, efek-

ti poslovanja javnih preduzeća i praksa razvoja javno-privatnih partnerstava, kao i efekti vođene socijalne politike.

Nužni, komplementarni nivo analize čini kritička analiza „prihodne i rashodne“ strane delovanja kapaciteta i ustanova namenjenih redukovanju siromaštva i socijalne isključenosti.

### *3. Antikoruptivna strategija*

Strategija i operativne mere usmerene na borbu protiv korupcije imaju, pored nespornih stimulišućih efekata po razvoj socijalnog i političkog dijaloga, i uvećanje poverenja u političke institucije i aktere, kao i značajne pozitivne ekonomske efekte.

Prognoze analitičara govore da se kroz koruptivne kanale odlije preko 5% GDP, tako da uspeh antikoruptivnih mera može doneti i značajne, posebno u aktuelnoj situaciji krize, uštede i sredstva koja se mogu usmeriti u razvojne i socijalne prioritete. Akcenat nije na sitnoj, svakodnevnoj korupciji, već na organizovanoj korupciji unutar institucija i sistematskoj, „visokonaponskoj“ korupciji i trgovini političkim uticajem.

Čak i konzervativne prognoze govore da sistemaska korupcija uvećava javnu potrošnju za čitavih 20–25%. Antikoruptivna strategija i prateći planovi integriteta mogu se u uslovima akutne krize bazirati na:

- smanjenju „nazidanih“ troškova javnih nabavki i uvećanju prihoda od, neodložnih i racionalnih, privatizacija, odnosno naplatom i ubiranjem a ne rasprodajom imovine i zemljišta;
- permanentnom i strateškom, uključujući i aspekt edukacije, antikoruptivnom kampanjom;
- doslednom primenom antikoruptivnog zakonodavstva, kao i Etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave, iniciranog od SKGO.

Dva će aspekta i nivoa analize biti u prvom planu: kontrola nad javnim nabavkama, jer se radi o značajnim sredstvima, i kritički uvid u distribuciju i trošenje sredstava iz javnih budžeta namenjenih finansiranju političkih partija. Sa stanovišta kvaliteta i efikasnosti rada političkih

institucija postavlja se pitanje koliko izdvajanja za rad stranaka zaista doprinose radu i podizanju kapaciteta odborničkih grupa, time i uticaju i poverenju u gradske i lokalne parlamente i izvršna tela.

#### ***4. Povećanje vidljivosti aktera i institucija i poverenja u njih***

Logično, pozitivni efekti razvojne i prateće socijalne strategije mogu voditi poboljšanju imidža i uvećanju kredibiliteta gradskih funkcionera vlasti. Bez odgovarajućeg media plana i strategije, međutim, i relativno uspešna i koordinirana globalna strategija mogu ostati bez efekata po rejting Skupštine, gradonačelnika i gradskih službi, odnosno opštinskih službi i vlasti na teritoriji grada. Uvećanje socijalnog kapitala, odnosno participacije građana i njihovog poverenja u institucije u značajnoj meri zavisi i od rada PR službi, kao i umeća direktne komunikacije sa građanima i elektronskim i štampanim medijima. Planirana i osmišljena saradnja sa beogradskim hronikama centralnih i gradskim medijima i „umeće proizvodnje događaja i publiciteta“ konstitutivni su deo realizovanja antikriznog menadžmenta.

Dva su dodatna, komplementarna, tipa aktivnosti pretpostavka uspešnog komuniciranja i podizanja rejtinga i kredibiliteta gradskih čelnika i ustanova.

Prvi svakako predstavlja dalji iskorak u pravcu korišćenja „novih medija“, pre svega interneta, kako u prezentaciji rada gradskih i opštinskih vlasti, tako i kroz uvećanje mogućnosti za direktnu komunikaciju i pružanje usluga.

Još uvek nedovoljna, ali na sreću istovremeno brzo rastuća i elektronska opremljenost i pismenost građana pretpostavlja potrebu i umeće postavljanja preglednih sajtova i njihovo kontinuirano ažuriranje, kao i spremnost zaposlenih na komunikaciju sa građanima na putu ka uvođenju „elektronske uprave“.

Na drugoj strani, praksa internog monitoringa i evaluacije rada, permanentne obuke, ali i otvorenosti za različite oblike i kanale direktne komunikacije sa građanima i njihovim asocijacijama, poput „otvorenih vrata“, predstavlja dodatni kritički korektiv, ali i mehanizam uspostavljanja uzajamnog poverenja.

U tom okviru neophodna je saradnja sa istraživačkim agencijama, kako u okviru analize raspoložena i formiranih prioriteta – „puls“ građana, tako i planiranju i realizovanju strateških kampanja.

## Literatura

1. Arandarenko, Golicin (2009), „Politika zapošljavanja i tržište rada Srbije“, u: *Uticaj ekonomskih reformi na tržište rada u Srbiji i odgovor sindikata*, SSS, UGS Nezavisnost, Beograd.
2. Council of European Union (2004), *Joint report by the Commission and the Council on social inclusion*, Brussels.
3. *Izveštaj o radu Gradskog centra za socijalni rad u Beogradu za 2008. godinu*, Beograd, mart 2009.
4. Kolin, Petričević (2008), *Socijalna preduzeća*, Epus, Beograd.
5. Mihailović, Srećko i drugi (2009), *Društvena uključenost*, Cesid, radna verzija Izveštaja.
6. *Praćenje društvene uključenosti u Srbiji* (2009), Tim za implementaciju SSS, Vlada Republike Srbije.
7. Republički zavod za statistiku (2007), *Siromaštvo u Srbiji u 2006: preliminarni rezultati*.
8. Republički zavod za statistiku i Svetska banka (2008), *Studija o životnom standardu: Srbija 2002–2007*.
9. Rols, Džon (1998), *Politički liberalizam*, Filip Višnjjić, Beograd.
10. Stojiljković, Zoran; Mihailović, Srećko; Ivanić, Gradimir (2008), *Akteri socijalnog dijaloga: kapaciteti i stavovi zaposlenih o tranziciji i socijalnom dijalogu*, Swiss Labour assistance – SLA.



## GRADSKA UPRAVA I SLUŽBENIČKI SISTEM ZASLUGA

**Sažetak:** *U pravnom sistemu Republike Srbije razlikuje se pravni režim „državnih službenika“, kojim su obuhvaćeni upravni službenici centralne administracije, i pravni režim „lokalnih upravnih službenika“. Dok je pravni režim položaja državnih službenika regulisan Zakonom o državnim službenicima iz 2005. godine, zakonski osnov posebnog režima „lokalnih upravnih službenika“ još uvek je regulisan Zakonom o radnim odnosima u državnim organima iz 1991. godine. Prvi zakon uvodi neke značajne principe službeničkog sistema zasluga (merit-sistema), ali je primetno da ovaj sistem nije zakonom izveden konsekventno do kraja, naročito kada je reč o državnim službenicima na položaju. S druge strane, režim kojem su danas „podvrgnuti“ lokalni upravni službenici, samo u rudimentarnom obliku, sadrži određene aspekte merit-sistema. Zato proizlazi i neophodnost i potreba da se, relativno hitno, pristupi izradi a zatim i donošenju posebnog zakona kojim bi bio uređen i razrađen službenički sistem zasluga i na nivou lokalne samouprave. U međuvremenu, do donošenja posebnog zakona, i jedinice lokalne samouprave, a naročito Grad Beograd, imaju i pravo i mogućnost da, kroz donošenje adekvatnih odluka, uvedu posebne organizacione jedinice ili tela, kao što su to na primer gradska Služba za upravljanje kadrovima i Gradski službenički savet. Odluke o osnivanju pomenutih službi značajno bi unapredile službenički sistem i omogućile dalji razvoj istinskog sistema zasluga u gradskoj upravi.*

**Ključne reči:** *sistem zasluga, službenički sistem, državni službenik, javna uprava, lokalna samouprava, grad, službenički savet, upravljanje kadrovima*



# 1. OPŠTI OSVRT NA ISTORIJSKI RAZVOJ SLUŽBENIČKOG SISTEMA ZASLUGA U SVETU I SRBIJI

Preobražaj javnog prava u prošlosti bio je praćen i preobražajem *službeničkog sistema*. Vreme čiste „*diletantske uprave*“ odnosno tzv. „*sistem plena*“ (*spoils-system*), kada su službe u državi bile dodeljivane kao nagrada za izvršene političke usluge i u kome su službenici kao jedinu svoju kvalifikaciju mogli navesti vernost i lojalnost svojoj partiji, u savremenom svetu je davno *napušten*. Njega je zamenio *sistem zasluga* i *sposobnosti* tzv. *merit-sistem*, gde su za prijem u upravu i napredovanje u njoj potrebni određeni uslovi u pogledu stručne spreme, ali i ličnih kvaliteta kandidata, odnosno službenika (Veber, 1965: 469). *Merit-sistem*, odnosno *sistem zasluga*, je jedino primeren modelu *savremene pravne države*. Savremena država, zasnovana na sociološkim pojmovima pravde i pravičnosti zahteva i da *javni službenik* bude *depolitizovan*, *obrazovan*, *kvalitetan* i *samostalan*, a njegov prijem i horizontalno i vertikalno kretanje u službi zasnovano je na selekciji i unapređenju u skladu sa njihovim individualnim zaslugama i mogućnostima, što do skora nije bio slučaj u Srbiji.

Period samoupravnog socijalizma (1953–1990) u bivšoj Jugoslaviji karakterisalo je i uvođenje nekih novih instituta koji su u to vreme *tek bili u povoju* i u tada veoma razvijenim zemljama sveta. Jedan od takvih instituta bilo je i uvođenje *Komisije za službeničke poslove*. Trebalo je da one budu centar „*socijalističkog merit-sistema*“, po uzoru na slična tela koja su u to vreme nastajala u zemljama zapadne Evrope i SAD.

*Zakonom o javnim službenicima* iz 1957. godine u nekadašnjoj Jugoslaviji je izvršen neuspešan pokušaj implementacije ove zapadne inovacije. *Komisije za službeničke poslove*, koje su bile ustanovljene ovim zakonom, osnivane su kao savezna, republičke, pokrajinske, oblasne, sreske i opštinske i imale su status *samostalnih organa uprave*. Komisije su bile sastavljene od sedam do devet stalnih članova. Nadležnost im je, u zavisnosti od nivoa vlasti, bila da u okviru svog delokruga: *daju saglasnost na rešenja* o *postavljanju* u *određena zvanja* i o *unapređenju službenika*, *rešavaju o prigovorima državnih organa*

kojima je osporavana zakonitost rešenja o službeničkim odnosima, *rešavaju u drugom stepenu o žalbama službenika* i vrše druge poslove koji su im stavljeni u nadležnost. Savezna i republičke komisije davale su i *saglasnost na otkaze* službenicima saveznih i republičkih organa, kao i službenicima samostalnih ustanova nad kojima ti organi vrše nadzor. Zakon je takođe sadržao posebne odredbe o *staranju o stručnom unapređivanju službe, kadrovima*, kao i o obavezi *vođenja personalnog lista za svakog službenika*, sa svim podacima o kretanju u službi.<sup>1</sup>

Karakter sistema, stroga politička kontrola i hijerarhija, jednopartijski sistem, koncept socijalističkog samoupravljanja i sl. bili su i razlog neuspeha službeničkih komisija, kao i uvedenog pojma „*javni službenik*“ koji se kasnije izgubio iz tadašnje jugoslovenske pravne terminologije. Jednostavno, koncept *merit-sistema*, zasnovan na Komisiji za službeničke poslove i pojam javnog službenika, nije mogao biti uspešno implementiran u *pomenutom političkom ambijentu*, zasnovanom na konceptu države kao aparata vlasti. Ova konstatacija se u najvećoj meri odnosi i na period od 1990. do 2000. godine u Srbiji.

Promena odnosa u upravi i rešavanje službeničkog pitanja morala je, nakon demokratskih promena u Srbiji 2000. godine, biti praćena temeljnim izmenama i političkog i zakonodavnog ambijenta u oblasti javne (državne) uprave. Raniji *Zakon o državnoj upravi* iz 1992. godine<sup>2</sup> je, početkom novog milenijuma u Srbiji, bio zastareo. Zakonom je bila utvrđena organizaciona struktura uprave koja je odgovarala *hijerarhijski organizovanoj i birokratizovanoj državi* u kojoj je smer kretanja vlasti *odozgo nadole*, uz skoro nikakvu inicijativu činilaca sistema. U takvom sistemu, nije bilo prostora za negovanje i jačanje profesionalizacije i demokratskih vrednosti i kriterijuma, kao ni inicijativnosti i kreativnosti.

Shodno tome, i raniji *Zakon o radnim odnosima u državnim organima*<sup>3</sup>, koji je predstavljao osnovni zakon za zaposlene u upravi na svim nivoima, nije obezbeđivao precizne uslove za napredovanje u karijeri, permanentnu edukaciju, pa čak nije ni definisao pojam „*javni (državni)*

<sup>1</sup> Zakon o javnim službenicima, Službeni list FNRJ, br. 53 /57, čl. 16–22.

<sup>2</sup> Zakon o državnoj upravi, Službeni list RS, br. 20 /92; 6/93; 48/93; 67/93; 48/94; 49/99

<sup>3</sup> Zakon o radnim odnosima u državnim organima, Službeni list RS, br. 48/91; 66/91; 44/98; 49/99; 34/01; 39/02

*službenik*“. Suštinska promena zakonodavnog ambijenta zato je morala ići u pravcu razgraničenja tzv. „*političkih*“ od „*profesionalnih*“ pozicija u javnoj upravi, što je trebalo da omogući i veću samostalnost u radu javnih službenika, naročito u odnosu na političku hijerarhiju i uticaj. Međutim, za to je bilo neophodno da se jasno odredi pojam „*javni (državni) službenik*“ i da se ustanovi nezavisno staleško telo – *Visoki savet za službenike*, kao i posebna služba Vlade – *Služba za upravljanje kadrovima*.

## 2. O POJMU „JAVNI SLUŽBENIK“

Jedan opšti pogled na učesnike u aktivnosti država ukazuje na to da se u njoj nalazi *veliki broj angažovanih lica*. Jedno od pitanja koje se postavlja, svakako je i pitanje da li se sva ta lica mogu nazvati jedinstvenim izrazom „*javni službenik*“. Ukoliko se pođe od *savremenog koncepta uprave kao javne službe*, pojam „*javni službenik*“ treba da obuhvata *sva lica* koja na ovaj ili onaj način, ili u jednom ili drugom vidu, *učestvuju u vršenju funkcija uprave kao servisa građana*.

U najširem smislu, *pojam javni službenik* obuhvata *ne samo* službenike državnog aparata, već i službenike *lokalne uprave, zaposlene u privrednim organizacijama* koji obavljaju delatnost od javnog interesa odnosno *službenike u javnim preduzećima* (elektroprivreda, vodoprivreda, PTT, avio saobraćaj, komunalne delatnosti i sl.), kao i službenike zaposlene u *službama i ustanovama* van privrede (bolnice, škole, univerziteti, rehabilitacioni centri i sl.). Heterogenost takvih oblika onemogućava određivanje *jednog jedinstvenog režima i jednakog statusa* svih javnih službenika u najširem smislu te reči.

Međutim, u okviru ovog šireg pojma, jedna kategorija „*službenika*“ izdvaja se svojim specifičnim svojstvima. Reč je o profesionalnim službenicima ili činovnicima, odnosno službenicima i činovnicima od karijere (*fonctionnaires professionnels, fonctionnaires de carrière i sl.*). U užem smislu, pojam „*javni službenik*“ označava samo *lica koja su trajno i profesionalno vezana za upravnu organizaciju na svim nivoima vlasti* a ne i za ustanove i javna preduzeća. Zapravo, izraz javni

službenik u ovom kontekstu označava **upravnog službenika** – odnosno **službenika u upravi** (administraciji), koji često konzumira i službenike koji obavljaju **administrativne poslove u pravosudnoj ili skupštinskoj upravi**, a u poslednje vreme, i **nezavisnim telima** kao što su to, na primer, **služba** Zaštitnika građana ili **služba** Poverenika za informacije.

Polazeći od **materijalno-pravnog gledišta, pojam javni službenik u užem smislu** ili, bolje rečeno **upravni službenik** (službenik od karijere, državni odnosno upravni službenik) jeste lice koje je dobrovoljno, lično radnopravno i funkcionalno vezano i uključeno za stalna i utvrđena službena mesta ili zvanja u stalnim kadrovima uprave kao javne službe, vršeći posao ili funkciju kao svoje redovno i glavno zanimanje u redovnom radnom vremenu i primajući za svoj rad platu.

U ovako određenom pojmu javnog službenika, sadržani su sledeći elementi: **uprava kao javna služba, dobrovoljni prijem u službu, lična radnopravno funkcionalna veza, uključivanje u stalne kadrove i vršenje službe kao redovno i glavno zanimanje i plata**. Svi ovi elementi su osnovni, jer se nalaze u osnovi svakog pojma javnog službenika u užem smislu (Baltić, 1963:10).

U našoj pravnoj praksi više od 45 godina **nije** postojao poseban **Zakon o javnim službenicima**.<sup>4</sup> Elementi pojma javnog (državnog) službenika zato i nisu bili u potpunosti inkorporisani u raniji **Zakon o radnim odnosima u državnim organima**<sup>5</sup> iz 1991. godine. Savremena uprava zahtevala je savremenu normativnu regulaciju službeničkog sistema. Zato je bilo neophodno zakonski **utvrditi** novi **sistem državnih službenika**, koji je trebao da bude zasnovan na konceptu **državnog službenika** kao **profesionalnog i depolitizovanog** kadra uprave.

Na ovim principima je 2005. godine u Srbiji donet **Zakon o državnim službenicima**,<sup>6</sup> kojim su uvedeni i elementi za uspostavljanje istinskog **merit-sistema** odnosno **sistema zasluga** u službenički sistem u Srbiji. Međutim, Zakon o državnim službenicima ne ustanovljava merit-sistem za upravne službenike na svim nivoima vlasti u Republici Srbiji, već se odnosi **samo na upravne službenike centralnog nivoa**,

<sup>4</sup> Zakon o javnim službenicima, Službeni list FNRJ, br. 53/1957.

<sup>5</sup> Zakon o radnim odnosima u državnim organima, Službeni list RS, br. 48/1991; 66/91; 44/98; 49/99; 34/01; 39/02.

<sup>6</sup> Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005.

tačnije – *državne službenike*. Za službenike koji obavljaju poslove uprave u jedinicama lokalne samouprave, *još uvek* „važi“ pravni režim ustanovljen Zakonom o radnim odnosima u državnim organima.

Ova činjenica nalaže potrebu hitnog donošenja *Zakona o upravnim službenicima lokalne samouprave* (ovo bi mogao biti jedan od naziva budućeg zakona) kojim bi osnovni principi *merit-sistema* bili preneti i na zaposlene u lokalnoj upravi.

Pri kreiranju mogućeg budućeg zakona, kojim bi bio regulisan opšti pravni režim i status lokalnih upravnih službenika, mora biti uvažena još jedna važna činjenica, koja, ovaj put, proizlazi iz Ustava Republike Srbije, Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o glavnom gradu, a u vezi je sa pitanjem statusa jedinica lokalne samouprave. Ovom prilikom, osvrnućemo se samo na odredbe Ustava Republike Srbije.

Ustav utvrđuje *tri oblika jedinica lokalne samouprave*. To su: *opština, grad i grad Beograd*. Ustav, međutim, uglavnom reguliše *položaj i nadležnosti opštine* kao jedinice lokalne samouprave, ali ne i *gradova i glavnog grada*. Ustavom su taksativno utvrđene *nadležnosti opštine, organi opštine i nadzor nad radom organa opštine*. To su, *istovremeno*, i nadležnosti gradova i grada Beograda, čime se njihov položaj, u principu, „*izjednačava*“ sa statusom opština. Ustav, međutim, daje mogućnost da se gradovima i gradu Beogradu, *zakonom mogu poveriti i druge nadležnosti*. Tako se, shodno Ustavu, položaj grada Beograda glavnog grada Republike Srbije, uređuje Zakonom o glavnom gradu i Statutom grada Beograda.

Grad Beograd ima nadležnosti koje su Ustavom i zakonom poverene opštini i gradu, a Zakonom o glavnom gradu mogu mu se poveriti i druge nadležnosti. Takođe, Ustav predviđa da se statutom grada može predvideti da se na teritoriji grada obrazuju *dve ili više gradskih opština*, te da se statutom grada uređuju poslovi iz nadležnosti grada koje *vrše gradske opštine*. Tako se, iako Ustavom to nije izričito utvrđeno, posredno uvodi i četvrti oblik lokalne samouprave oličen u „*gradskim opštinama*“.<sup>7</sup>

Međutim, kako Ustavom nisu utvrđene posebne nadležnosti gradova i grada Beograda, moglo bi se zaključiti da je sistem lokalne samo-

---

<sup>7</sup> Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006. član 188–193.

uprave u Srbiji *monotipski*, da se u njenoj osnovi nalaze *opštine*, te da se izraz *lokalna samouprava*, sadržan u Ustavu, uglavnom izjednačava sa izrazom *opština*. Zato se navedeni posebni oblici (grad i grad Beograd) i ne moraju shvatiti kao *posebni oblici lokalne samouprave*, već kao *složeniji* i „*viši*“ oblici osnovne jedinice lokalne samouprave koju predstavlja *opština*.

Ipak, navedena organizacija jedinica lokalne samouprave u Srbiji, posredno, može uticati i na „kreiranje“ merit-sistema na lokalnom nivou. Naime, jasno je da iz ovakve organizacije lokalne samouprave postoje zajednički elementi za kreiranje *jedinstvenog službeničkog sistema zasluga* za sve lokalne upravne službenike. Međutim, na nivou gradova, a pre svega *glavnog grada*, ovaj sistem može (i mora) imati svoje specifičnosti, naročito u vezi sa organizacionom strukturom mogućih posebnih tela koji bi se starali o upravljanju kadrovima i službeničkim pitanjima.

### 3. SISTEM ZASLUGA U SRPSKOM POZITIVNOM PRAVU

Na ovom mestu, ukratko predstavljamo samo neke karakteristike „službeničkog sistema zasluga“ koji je utvrđen *Zakonom o državnim službenicima* iz 2005. godine za službenike centralnog nivoa, kao i pojednim njegovim nedostacima.

Zakon uređuje prava i dužnosti *državnih službenika* i, u izvesnoj meri, *nameštenika*. Njime su uvedeni brojni evropski standardi pravnog uređenja službeničkog sistema, koji uglavnom *nisu* prethodno postojali u srpskom pravnom sistemu. To se može uočiti već u *osnovnim načelima* ovog zakona, kojima se najpre *zahteva* da rad državnog službenika bude *zakonit, nepristrasan i politički neutralan*, kao i da *službenik snosi odgovornost za svoj rad*. Načelima je takođe *zabranjeno* bilo kakvo *povlašćivanje* ili *uskraćivanje* državnog službenika prema njegovim pravima ili dužnostima, *posebno* zbog rasne, verske, polne, nacionalne ili političke pripadnosti odnosno drugog ličnog svojstva. Takođe, načela garantuju svakom *kandidatu* za državnu službu *jednaku*

*dostupnost radnih mesta* u zavisnosti od njegove *stručne osposobljenosti, znanja i veština*, a *državnom službeniku napredovanje* u zavisnosti od *stručnosti* i *rezultata rada, jednakost* pri *odlučivanju o napredovanju* i *nagrađivanju* kao i *jednakost* u *ostvarivanju pravne zaštite*.<sup>8</sup>

Značajna novina u ovom zakonu je to što je njime ponovo definisan pojam „*državni službenik*“. *Državni službenik* je lice čije se *radno mesto* sastoji od poslova iz delokruga organa državne uprave, sudova, javnih tužilaštava, Republičkog javnog pravobranilaštva, službi Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda i službi organa čije članove bira Narodna skupština (u daljem tekstu: državni organi) ili sa njima povezanih opštih pravnih, informatičkih, materijalno-finansijskih, računovodstvenih i administrativnih poslova, uz uslov da su ova lica položila *državni stručni ispit*. Za vođenje upravnog postupka i donošenje rešenja u upravnom postupku može biti ovlašćen samo državni službenik koji ima visoku školsku spremu odgovarajuće struke. Državni službenici *nisu* narodni poslanici, predsednik Republike, sudije Ustavnog suda, članovi Vlade, sudije, javni tužioci, zamenici javnih tužilaca i *druga lica koja na funkciju bira Narodna skupština ili postavlja Vlada* i lica koja prema posebnim propisima imaju *položaj funkcionera*.<sup>9</sup>

Zakon definiše i pojam *nameštenika*, kao lica čije se radno mesto u državnom aparatu sastoji od *pratećih pomoćno-tehničkih poslova u organu*. Nameštenici takođe *nisu* državni službenici, ali su u izvesnoj meri *podvrgnuti* režimu državnih službenika utvrđenih ovim zakonom.<sup>10</sup>

Definicija pojma državnog službenika, međutim, *nije zasnovana na svim elementima* službeničke funkcije, već je ona „vezana“ samo za *radno mesto* koje se sastoji od *poslova iz delokruga različitih organa*. Pored pozitivnog određenja, zakonodavac je izvršio i negativno određnje ovog pojma, utvrđujući i krug lica koja *nisu* javni službenici. Zato se čini da ova definicija zahteva nešto drugačije i potpunije određivanje, koje bi uključivalo i druge elemente pojma „*državni službenik*“ u zakonsku definiciju.

<sup>8</sup> Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, čl. 5–11.

<sup>9</sup> Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/85, čl. 2, Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, čl. 84.

<sup>10</sup> Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/85, čl. 2, čl. 170–172.

Zakon o državnim službenicima pravi razliku između *dve kategorije* državnih službenika: *državnih službenika na položaju* i *državnih službenika izvršilaca*, u zavisnosti od vrste radnih mesta. *Državni službenici na položaju* jesu oni nad kojima državni službenik ima ovlašćenja i odgovornosti vezane za *vođenje* i *usklađivanje rada* u državnom organu. Položaj se stiče postavljenjem od *Vlade ili drugog državnog organa ili tela*. Vlada postavlja na položaj pomoćnika ministra, sekretara ministarstva, direktora organa uprave u sastavu ministarstva, pomoćnika direktora organa uprave u sastavu ministarstva, direktora posebne organizacije, zamenika i pomoćnika direktora posebne organizacije, direktora službe Vlade, zamenika i pomoćnika direktora službe Vlade, zamenika i pomoćnika Generalnog sekretara Vlade, Republičkog javnog pravobranioca, zamenika Republičkog javnog pravobranioca i načelnika upravnog okruga. *Položaji u sudovima* i *javnim tužilaštvima* određuju se aktom Vrhovnog suda Srbije odnosno Republičkog javnog tužioca, a položaji u ostalim državnim organima se određuju njihovim aktima.<sup>11</sup>

Iako *službenici na položaju* imaju *status državnog službenika*, sama činjenica da njihovo postavljenje zavisi najčešće od Vlade dovodi u pitanje tzv. „*depolitizaciju*“, odnosno „*departizaciju*“ funkcije pomoćnika ministra i drugih državnih službenika na položaju, iako su zakonom predviđena posebna pravila koja se odnose na popunjavanje *položajne funkcije*, koja, između ostalog, podrazumevaju i sprovođenje internog konkursa i javnog konkursa, čime se ovaj uticaj nastoji smanjiti.<sup>12</sup>

*Državni službenici izvršioci* jesu službenici koji su zaposleni na radnim mestima koja *nisu položaji*, uključujući i radna mesta rukovodilaca unutrašnjih jedinica u državnom organu. Za njih važe pravila koja se odnose na „*kretanje*“ u službi.

Službenik zasniva službenički odnos na jednom mestu, sa željom i ambicijom da *tu ne ostane*, već da *napreduje*, nastojeći da dobija sve *viša* i *viša zvanja*. Zato je vertikalno kretanje u službi značajan motivacioni element savremenog kadrovskog sistema. Njegova suština je

<sup>11</sup> Uporedi: Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/85, čl. 32–34.

<sup>12</sup> Uporedi: Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 33–34, čl. 66–81.



u postupnom prelaženju službenika na sve odgovornija radna mesta, u njegovom sve povoljnijem i višem statusu i dobijanju veće plate (Pusić, 1987: 211).

Sistemi napredovanja u službi su u svetu *različiti*. Jedni su zasnovani na *automatskom sistemu* napredovanja, i u njihovom središtu se nalaze objektivni kriterijumi kao što su to godine radnog staža ili sticanje više kvalifikacije, a drugi su bazirani na *sistemu ocenjivanja*, što doprinosi većem zalaganju državnog službenika. Međutim, tada se postavlja pitanje objektivnosti ocenjivanja, jer je „poslušni“ i „lojalni službenik“ za pretpostavljene svakako „zahvalniji“. Zato države često pribegavaju kombinaciji ova dva sistema. Takođe, kao što se službenik može kretati *unapred*, on se može usled svoje krivice ili usled potreba reorganizacije ili procesa rada kretati i *unazad*, postavljenjem na niže pozicije (Lilić, 2008: 229).

Zakonom je zato utvrđeno da se *izvršilačka radna mesta* razvrstavaju po *zvanjima*, koja zavise od složenosti i odgovornosti poslova, potrebnih znanja, sposobnosti i uslova za rad. Ta zvanja su *viši savetnik, samostalni savetnik, savetnik, mlađi savetnik, saradnik, mlađi saradnik, referent i mlađi referent*. Zakon o javnim službenicima usvaja sistem *ocenjivanja*, uz kombinaciju *objektivnih kriterijuma* (radni staž i stepen stručne spreme) koji utiče na „kretanje“ odnosno *napredovanje* u službi i detaljno ga razrađuje. Tako na primer, kada je reč o napredovanju državnog službenika u *neposredno više izvršilačko* radno mesto, rukovodilac može da ga premesti na više mesto ukoliko je državnom službeniku najmanje dva puta uzastopno određena ocena „*naročito se ističe*“ i ako državni službenik *ispunjava uslove za rad* na takvom mestu. Državni službenik, takođe, može napredovati i *postavljenjem na položaj* ili *viši položaj*, u istom ili drugom organu.<sup>13</sup>

Da bi se obezbedio adekvatan sistem zasluga i napredovanja, neophodna je i adekvatna zaštita državnog službenika. Analizirajući ovaj zakon, primetno je da mu nedostaje *opšta zaštita državnog službenika*, koji u dobroj meri *obaveštava javnost* o nemoralnom, nelegalnom ili nezakonitom postupanju nadređenog službenika ili funkcionera organa u

<sup>13</sup> Uporedi: Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, čl. 35–43, 82–89.

kome radi, odnosno zaštita „*duvača u pištaljku*“ („Whistle Blower“).<sup>14</sup> Ona bi omogućila da savesni državni službenik, koji postupajući suprotno birokratskom principu „*lojanosti*“, bude *zaštićen od odgovornosti* za takav postupak, jer to čini u *javnom interesu*. Zato takvo postupanje *ne sme* biti *pravno sankcionisano*, već upravo obrnuto, *afirmisano, podržano* i *zaštićeno*, kako od javnosti tako i od države. Iako mnoga zakonodavstva u svetu, na *opšti način* ili *parcijalno*, uređuju pitanje zaštite „duvača u pištaljku“, kako u privatnom tako i u javnom sektoru,<sup>15</sup> u Srbiji, ni u Zakonu o državnim službenicima niti u posebnim zakonima, ovakva pravna zaštita ne postoji, što značajno umanjuje kapacitet *službeničkog sistema zasluga*, ali i sprečava promenu uvreženog sistema službeničke etike zasnovane na principu „*lojalnosti*“.

Ovaj nedostatak je uočljiv u delu Zakona o državnim službenicima koji se odnosi na *interni mehanizam sprečavanja nepravilnosti*, u vezi sa *obavezom* državnog službenika da *izvrši usmeni* ili *pismeni nalog* pretpostavljenog, odnosno rukovodioca. Ukoliko je nalog pretpostavljenog suprotan propisima, pravilima struke ili njegovo izvršenje može da prouzrokuje štetu, utoliko će službenik to *saopštiti pretpostavljenom* i zahtevati od njega da mu nalog izda u pismenoj formi. Kada isti nalog pretpostavljeni ponovi, službenik je *dužan da ga izvrši*, i da o tome obavesti *rukovodioca*. Jedini slučaj kada državni službenik može *odbiti nalog* pretpostavljenog je slučaj kada se nalog odnosi na *kažnjivo delo*, pri čemu je službenik dužan da takav nalog *prijavi* rukovodiocu, odnosno organu koji nadzire rad državnog organa ako je nalog izdao rukovodilac. Ovakvog državnog službenika bi mogli da nazovemo „*interni duvač u pištaljku*“.

Međutim, teško je zamisliti da u hijerarhizovanoj strukturi, kakva je državna služba, kako zbog postojeće službeničke etike, tako i zbog sistema ocenjivanja državnog službenika, ovaj mehanizam otkrivanja nepravilnosti bude i efikasan, jer službenika ocenjuje rukovodilac, te bi ovakvim postupanjem službenik verovatno za duže vreme bio sprečen u napredovanju u karijeri.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> *Whistleblowing and Professional Responsibility*, Sissela Book, The New York University Education Quarterly, vol. 11, No. 4. 1980, p. 2–10.

<sup>15</sup> *Public Interest Disclosure Act 1998*, United Kingdom, *Whistleblower Protection Act of 2007*, USA i dr. Takođe, mnogi zakoni koji se odnose na slobodan pristup informacijama sadrže odredbu o zaštiti „duvača u pištaljku“, tačnije službenika za pristup informacijama.

<sup>16</sup> Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, čl. 18–19

Značajnu ulogu u razvoju službeničkog sistema prema novom zakonu ima **Služba za upravljanje kadrovima** i **Visoki službenički savet**.<sup>17</sup> Ovakva tela, kao čuvari „sistema zasluga“, u Srbiji nisu postojala punih 60 godina.

**Služba za upravljanje kadrovima** vodi centralnu kadrovsku evidenciju o državnim službenicima i nameštenicima u organima državne uprave i službama Vlade, kao i druge poslove u skladu sa zakonom i Uredbom Vlade kojom je služba osnovana. Između ostalog, Služba oglašava interne i javne konkurse za popunjavanje položaja i izvršilačkih radnih mesta u organima i stara se o pravilnom sprovođenju konkursa, priprema za Vladu predlog kadrovskog plana, pruža stručnu pomoć organima u vezi sa upravljanjem kadrovima i unutrašnjim uređenjem, priprema za Vladu program stručnog usavršavanja i dr.<sup>18</sup>

**Visoki službenički savet** razrađuje različite kriterijume ocenjivanja i napredovanja u službi, ali i utvrđuje osnovna etička pravila rada javnih (državnih) službenika. Visoki službenički savet, u skladu sa propisima koji važe za organe državne uprave i službe Vlade, **određuje** kakve se stručne osposobljenosti, znanja i veštine **ocenjuju u izbornom postupku**, zatim, **načine** njihove **provere**, propisuje **merila za izbor** na radna mesta, **donosi kodeks ponašanja državnih službenika** i vrši **druge poslove** određene ovim zakonom. Propisi Visokog službeničkog saveta objavljuju se u „Službenom glasniku Republike Srbije“. Savet je samostalan u radu i donosi poslovnik o svom radu. Savet ima **devet članova** koje **imenuje Vlada na šest godina**. Četiri člana imenuju se među stručnjacima iz oblasti značajnih za rad državne uprave, na **predlog predsednika Vlade**. Preostalih pet članova imenuju se među državnim službenicima koje na položaj postavlja Vlada, **na predlog rukovodioca Službe za upravljanje kadrovima**.<sup>19</sup>

Funkcioneri ne mogu biti imenovani za člana Saveta, a isto lice može da bude imenovano u Savet najviše dva puta. Članovi Saveta između sebe biraju predsednika, tajnim glasanjem. Visoki službenički savet **donosi odluke** većinom glasova svih svojih članova. Predsedniku

<sup>17</sup> Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, čl. 158–169.

<sup>18</sup> Vlada Srbije, Uredba o osnivanju Službe za upravljanje kadrovima, Službeni glasnik RS, 106/05.

<sup>19</sup> Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, čl. 164–169.

i članovima Saveta pripada naknada za rad. Savet je početkom 2008. godine doneo *Etički kodeks javnih službenika* koji je objavljen u „Službenom glasniku“.<sup>20</sup>

Zakonom je takođe predviđeno postojanje *Žalbene komisije Vlade*, koja odlučuje o žalbama državnih službenika iz organa državne uprave, službama Vlade i Republičkog javnog pravobranilaštva na rešenja kojima se u upravnom postupku odlučuje o njihovim pravima i dužnostima i o žalbama učesnika internog i javnog konkursa. Sama žalbena komisija je u svom radu samostalna, radi u većima od tri člana i primenjuje zakon kojim se uređuje opšti upravni postupak.<sup>21</sup>

#### **4. PERCEPCIJA POLOŽAJA UPRAVNIH SLUŽBENIKA U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE NA BAZI TRENUTNOG STANJA**

Ono što Republici Srbiji danas svakako nedostaje jeste poseban zakon koji bi regulisao položaj i status lokalnih javnih službenika i u koji bi bili ugrađeni osnovni elementi službeničkog sistema zasluga. Takav zakon, svakako, ne bi ni morao ni smeo biti „identičan“ Zakonu o državnim službenicima, ne samo zato što ovaj zakon ima i određene nedostatke, već pre svega što struktura poslova i radnih zadataka „upravnog karaktera“ na centralnom i lokalnom nivou nije identična.

O potrebi uvođenja službeničkog sistema zasluga na lokalnom nivou govori i istraživanje koje je, od sredine juna do sredine jula 2009. godine, sprovelo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave u saradnji sa Fakultetom političkih nauka. Istraživanjem je bilo obuhvaćeno 106 opština, gradskih opština i gradova u Srbiji, uključujući i glavni grad Beograd. Rezultati ovog istraživanja ukazuju i o mogućim pravcima kreiranja novog pravnog režima. Tri osnovna pitanja koja podrazumevaju savremeni režim lokalnih upravnih službenika su: prijem u službu, otpuštanje iz službe i pokretljivost u službi. Ona su bila i jedan od segmenata ovog istraživanja.

<sup>20</sup> Etički kodeks javnih službenika, Visoki službenički savet, Službeni glasnik RS, br. 29/08.

<sup>21</sup> Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, čl. 142–153.

Prvo značajno pitanje odnosilo se na *prijem u službu*. Akcenat je bio stavljen na način prijema u službu, zatim da li se pri prijemu u službu biraju najbolji kandidati u pogledu stručnosti i ako to nije slučaj šta je razlog tome, kao i da li ima pojava dovođenja službenika po partijskoj i ličnoj liniji, i ako ima, šta bi moglo biti sistemsko rešenje takvog problema za lokalne upravne službenike.

U najvećem broju opština/gradova zaposleni se primaju na osnovu oglasa (konkursa) ili preuzimanjem. Najveći broj ispitanika odgovorio je da se pri prijemu u službu primaju najbolji kandidati (79%), dok je znatno manji broj ispitanih jedinica lokalne samouprave (21%) tvrdio da to nije slučaj.

Međutim, na pitanje da li ima pojava dovođenja službenika po partijskoj i/ili ličnoj liniji, drugačiji odgovor davale su čak i jedinice lokalne samouprave koje su prethodno dale odgovor da se pri prijemu u službu primaju „najbolji“ kandidati. Tako su ispitanici koji su odgovorili na ovo ukazali da se pri prijemu kandidata u opštinsku upravu u 50% slučajeva primaju kandidati po partijskoj odnosno ličnoj liniji. Zaključak koji bi se na osnovu ovog rezultata mogao najpre izvesti jeste da su „partijski“ kandidati istovremeno i „najbolji“ kandidati, što ukazuje na pojavu „partokratije“ na lokalnom nivou.

„Sistem“ partijskog i ličnog kadriranja, prema mišljenju ispitanika, mogao bi se sprečiti kroz profesionalizaciju i depolitizaciju uprave što svakako jeste sistemsko rešenje. Jedan od relativno čestih odgovora jeste da Vlada propiše kriterijume za radna mesta, ili da, na primer, zakonom ustanovi obaveze da za načelnika mora biti izabrana nestranačka ličnost ili da ga ne postavlja lokalna samouprava već ministarstvo. Nažalost, uočljivo je da kod dela ispitanika još uvek ne postoji razvijena svest o značaju nezavisnosti i samostalnosti lokalne samouprave od centralnog nivoa vlasti.

Drugi, opet, smatraju da se pri prijemu u službu mora uvesti obaveza testiranja, probnog rada ili provere znanja kandidata. To daje mogućnost i dovoljnu samostalnost lokalnoj samoupravi da sama „kreira“ adekvatan model prijema u službu kroz svoja opšta akta, ali i otvara pitanje da li je relativno „partokratizovana“ lokalna uprava u ovom momentu spremna na to.

U pogledu *otpuštanja iz službe*, veliki broj ispitanika smatra da se postojeći sistem otpuštanja (u širem smislu i režim radnih odnosa)

mora promeniti. Najveći broj opština/gradova smatra da postojeći sistem otpuštanja iz službe u opštinskoj/gradskoj upravi mora biti „liberalniji“ (51%), te da bi novi režim otpuštanja, koji bi bio povezan sa novim režimom radnih odnosa u lokalnoj službi, značajno doprineo poboljšanju kadrovske strukture u njoj. Za zadržavanje postojećeg režima otpuštanja zalaže se 42% jedinica lokalne samouprave koje su bile predmet istraživanja, a 7% smatra da režim „otpuštanja“ mora biti u još ograničenijem režimu.

Kao glavni razlog za „liberalniji“ sistem otpuštanja iz službe na lokalnom nivou navodi se činjenica da sadašnji propisi onemogućavaju otpuštanje, što zahteva pojednostavljenje postupka otpuštanja i „liberalniji“ pristup ovom pitanju. To sprečava promenu profesionalne i obrazovne strukture zaposlenih i službenika na lokalnom nivou usled čega se ona danas teško menja.

U pogledu **kažnjavanja**, većina jedinica lokalne samouprave, koje su bile predmet ovog istraživanja, iznela je stav da je postojeći sistem kažnjavanja slab i neefikasan, te se izjasnila za uvođenje i primenu efikasnijeg sistema kažnjavanja. U prilog uvođenju i primeni efikasnijeg sistema kažnjavanja izjasnilo se 79% ispitanika koji su odgovorili na ovo pitanje, dok postojeći sistem smatra adekvatnim 21% ispitanika.

Kao najčešći razlozi za pooštavanje sistema kažnjavanja iznosi se: da svest o otpuštanju utiče na rad službenika i drugih zaposlenih; da kazna usmerava ponašanje službenika pri obavljanju njegovih profesionalnih dužnosti; da svest da posao nije zagaranтован može pozitivno da utiče na zaposlene; da bi u slučaju pooštavanja kazni „neradnici“ morali više da rade; da svest o „kazni“ pozitivno i preventivno deluje na službenike i zaposlene i dr. U znatno manjem broju slučajeva preovladava stav da „sankcija“ i „represija“ nisu idealna rešenja. Kao pojašnjenje najčešće je iznet stav da profesionalizacija kadrova dovodi i do većeg kvaliteta, kao i povećanje zarada zaposlenih i službenika, pojačava kako disciplinu tako i kvalitet rada službenika i istovremeno dovodi do manjeg kažnjavanja. Jedan broj ispitanika se založio za kombinovanje sistema nagrađivanja i kažnjavanja kao najbolje rešenje za prevazilaženje problema nediscipline i nesavesnog rada u službi.

Treće značajno statusno pitanje odnosilo se na *pokretljivost u karijeri*. Nažalost, primetno je da u velikoj većini jedinica lokalne samouprave (89%) ne postoji sistem horizontalne pokretljivosti u službi.

Po mišljenju ogromne većine ispitanika (98%), kreiranje sistema koji podrazumeva obavljanje različitih poslova u različitim službama u lokalnoj upravi obezbedilo bi da službenici dobiju kompletniji uvid u celinu problema u lokalnoj zajednici. Ovakav sistem značajno bi doprineo pokretljivosti kadrova u samim jedinicama lokalne samouprave.

Mnoge opštine/gradovi, tačnije čak 87%, smatraju da bi strategija Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, kojom bi se podstakla horizontalna pokretljivost zaposlenih, doprinela stvaranju boljeg profila službenika uopšte, ali bi ona podrazumevala i „pokretljivost“ među službenicima različitih nivoa vlasti. Strategija, međutim, sama po sebi nije dovoljna. Tako na primer, „pokretljivost“ između različitih nivoa vlasti svakako zahteva i promenu zakonodavnog okvira i istovremeno stvaranje „kompatibilnih“ službeničkih zvanja na lokalnom i centralnom nivou, u čemu bi značajnu ulogu mogla da ima i Služba za upravljanje kadrovima Vlade Republike Srbije, ali i slične službe na nivou glavnog grada ili gradova.

## 5. SKICA MOGUĆEG PRAVNOG REŽIMA LOKALNIH JAVNIH SLUŽBENIKA

Novi zakon, koji bi sistemski regulisao poseban pravni režim položaja lokalnih službenika, najpre bi trebao jasno da definiše pojam *lokalni upravni službenik*, u skladu sa pomenutim elementima pojma javni službenik, i činjenicom da se ovaj pravni režim odnosi samo na javne službenike zaposlene u lokalnoj samoupravi. Tako bi se jasno napravila razlika između onih zaposlenih u lokalnoj samoupravi koji obavljaju upravne i sa njima povezane administrativne poslove (donošenje upravnih akata, vršenje materijalnih akata uprave i sl), i pomoćno-tehničkog osoblja za koje bi samo delimično „važio“ opšti pravni režim koji se odnosi na lokalne upravne službenike.

**Prijem službenika u lokalnu službu** detaljno bi morao da bude razrađen zakonom. Naravno, raspisivanje **oglasa** za prijem bila bi nužna zakonska obaveza. Oglas za prijem bi mogao da bude uslovljen preciznim utvrđivanjem znanja i veština koje kandidat treba i mora da ispunjava. Uvođenje mogućnosti „fleksibilnog“ izbora, na primer, da se izbor ne svodi na jednog kandidata već više najboljih, koji bi zatim kroz sistem „probnog“ rada i ocenjivanja bili i testirani pa tek nakon toga primani u službu, bio bi od velikog značaja za poboljšanje sadašnje kadrovske strukture zaposlenih u lokalnoj upravi. Ne treba zanemariti ni metod obaveznog intervjua sa kandidatima, obavezu kandidata da pri podnošenju prijave podnose, uz prateću dokumentaciju, i motivaciono pismo i dr. Uvođenje ovih dodatnih kriterijuma smanjilo bi i pojavu partokratije na lokalnom nivou.

**Pokretljivost u službi** je drugo značajno pitanje, jer ona podstiče rad, disciplinu i zalaganje lokalnog upravnog službenika. Uostalom, pokretljivost je „srž“ službeničkog sistema zasluga.

Vertikalna pokretljivost unutar službe je u uskoj vezi sa **sistemom zvanja**. Naravno, sistem zvanja, u odnosu na sadašnji pravni režim utvrđen Zakonom o radnim odnosima u državnim organima iz 1991. godine, mora biti promenjen i prilagođen lokalnoj samoupravi. Kriterijumi za vertikalnu pokretljivosti moraju biti **objektivni** (stručna sprema, radno iskustvo i dr) i **subjektivni** (zalaganje na radu, ocenjivanje, veštine, edukacije, radna disciplina i sl). Kombinacija ova dva kriterijuma mogla bi biti ne samo osnov za kretanje u službi „odozdo nagore“, već i u suprotnom pravcu – „odozgo nadole“ u slučaju kada službenik ne poseduje određene veštine koje se zahtevaju za određeno radno mesto, često krši radnu disciplinu, neodgovorno i neljubazno se odnosi sa klijentima i slično. Godine radnog iskustva, kao objektivni kriterijum, ne smeju unapred biti smetnja za brže unapređenje efikasnih, radnih i edukovanih službenika, jer ovaj kriterijum sam po sebi podrazumeva „čekanje“, što utiče na motivaciju kvalitetnih kadrova. Sistem tzv. „**prekorednog unapređenja**“, uz jasnu razradu kriterijuma koji bi to omogućavali, moglo bi biti jedno od rešenja.

Rešenje problema **horizontalne pokretljivosti** je daleko teže. Ono podrazumeva da javni službenik „rotira“ u svom „radnom veku“ između različitih odeljenja i drugih unutrašnjih organizacionih jedinica opštinske/gradske uprave u okviru istog zvanja. Tako upravni javni službenik



prestaje biti „fah idiot“, upozna se sa radom ili problemima različitih organizacionih jedinica u gradu odnosno opštini, stiže opštiju sliku o problemima funkcionisanja lokalne samouprave, ali i o problemima sa kojima se suočavaju građani u opštenju sa organima lokalne samouprave. Horizontalna pokretljivost izaziva, međutim, i snažne otpore kod samih službenika. Jedno odeljenje, kancelarija, sto, isti „ljudi“, dovode do „zasićenja“, ali i nespremnosti službenika da u „jednoličnom“ okruženju menjaju svoje radne navike, odeljenja i, na kraju, kolege sa kojim, u obavljanju službe, saraduju. Jedno od rešenja bilo bi alternativno izjašnjavanje službenika o njihovoj želji da se „podvrgnu“ sistemu horizontalne pokretljivosti, što bi mogao biti i osnov za brže napredovanje u hijerarhiji službeničkih zvanja.

„**Kompatibilnost zvanja**“ lokalnih službenika, sa zvanjima državnih službenika utvrđenih Zakonom o državnim službenicima podrazumevalo bi potrebu za „kreiranjem“ takvog sistema zvanja koji bi omogućavao i svojevrsnu „razmenu“ službenika između centralnog i lokalnog nivoa vlasti. Pri kreiranju posebnog pravnog režima za lokalne službenike moralo bi se voditi računa da, na primer, zvanje službenika na lokalnom nivou koje poseduje visoku stručnu spremu „odgovara“ u pogledu uslova sa zvanjima državnih službenika-izvršilaca utvrđenih Zakonom o državnim službenicima koji se odnosi na službenike centralne administracije. To bi moglo biti od značaja za svojevrsnu „**razmenu**“ **upravnih službenika** različitih nivoa vlasti, što bi ponovo za posledicu imalo jačanje profesionalne strukture kako lokalne tako i centralne administracije.

U pogledu **otpuštanja iz službe**, zakonom treba predvideti „liberalniji“ režim. Za to postoje brojni opravdani razlozi, kao na primer, jačanje discipline, profesionalizacija lokalne administracije, podsticanje kvaliteta rada i slično. Ipak, isključivo kažnjavanje, u kombinaciji sa otpuštanjem, nije samo po sebi rešenje problema. Zato se čini da kombinacija sistema kažnjavanja sa sistemom napredovanja jeste nužna. Ako se vratimo još jednom na kretanje u službi i službenički sistem zasluga na lokalnom nivou, „kazna“ u vidu „privremenog vraćanja“ na prethodno niže zvanje, ili unapređenja u više zvanje usled „doprinosa“ službenika u radu određenog odeljenja, značajno bi doprinelo službeničkom sistemu zasluga.

## 6. POSEBAN REŽIM UPRAVNIH SLUŽBENIKA U GLAVNOM GRADU

Nužnost zakonskog uređenja posebnog pravnog režima kojem bi bili podvrgnuti lokalni službenici niko ne osporava. U okviru novog zakonskog podsistema lokalnih službenika, morala bi postojati i specifična pravila koja bi se odnosila samo na Grad Beograd, ili šire, i na gradove kao jedinice lokalne samouprave. To bi se pre svega moglo odnositi na zakonsku obavezu uvođenja posebnih organizacionih jedinica koje bi se starale i imale ulogu u razvoju službeničkog sistema zasluga na nivou gradova, odnosno Grada Beograda.

Međutim, treba konstatovati da bi i postojeći zakonski propisi i podzakonska akta koje je doneo grad Beograd, uz izvesne dorade, mogli da unaprede postojeći službenički sistem na lokalnom nivou. Iz ovog ugla zato treba i razmotriti sadašnje propise koji se odnose na Gradsku upravu Grada Beograda, gde, već na prvi pogled, možemo uočiti najmanje dve mogućnosti koje bi bile značajne sa stanovišta ustanovljenja i realne implementacije službeničkog sistema zasluga.

Gradska uprava Grada Beograda je jedinstveni organ Grada, koji obavlja upravne poslove u okviru prava i dužnosti Grada Beograda i određene stručne poslove za potrebe Skupštine grada, gradonačelnika i Gradskog veća. Unutrašnja organizacija i rad Gradske uprave detaljno je regulisan ***Odlukom o gradskoj upravi Grada Beograda***, koji je usvojila Skupština Grada Beograda 17. decembra 2008. godine.

Prema ovoj Odluci, u okviru Gradske uprave, obrazuju se unutrašnje organizacione jedinice u vidu ***sekretarijata, posebnih organizacija i stručnih službi***, a sekretare i direktore unutrašnjih organizacionih jedinica ***postavlja*** načelnik Gradske uprave. U okviru Gradske uprave deluje 15 sekretarijata, sedam agencija i osam službi. U sastavu ***sekretarijata*** može postojati jedna ili više jedinica u sastavu, koji se obrazuju kao uprave i direkcije. U svim organizacionim jedinicama, aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta mogu se obrazovati ***sektor, odeljenje, odsek i druge unutrašnje organizacione jedinice***.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Skupština Grada Beograda, *Odluka o Gradskoj upravi Grada Beograda*, 17. decembar 2008. čl. 22–46.

Shodno postojećim zakonskim propisima iz 1991. godine, u Gradu Beogradu, pored „službenika“ postoje i „**rukovodeći radnici**“. Značenje ovog pojma odgovara pojmu državni službenici na položaju, koji je ustanovljen Zakonom o državnim službenicima i odnosi se na državne službenike centralnog nivoa. Rukovodeći radnici u Gradskoj upravi su: sekretari sekretarijata, njihovi zamenici i pomoćnici, kao i direktori jedinica u sastavu i njihovi pomoćnici, direktori agencija i zavoda, njihovi zamenici i pomoćnici, direktori službi i njihovi zamenici i pomoćnici i dr. Rukovodeće radnike u Gradskoj upravi raspoređuje načelnik Gradske uprave u skladu sa zakonom kojim se uređuju radni odnosi u jedinicama lokalne samouprave.<sup>23</sup>

Gradska uprava **nema posebnu službu za upravljanje kadrovima**. Poslove koji se odnose na upravljanje kadrovima obavlja, u okviru širih nadležnosti, **Služba načelnika Gradske uprave**. Prema Odluci, ona, u vršenju administrativno-tehničkih poslova, između ostalih prati propise o radnim odnosima koji se primenjuju na zaposlene u Gradskoj upravi. Takođe, ona sistemski prati kadrovsku strukturu zaposlenih u Gradskoj upravi radi utvrđivanja optimalnih mogućnosti korišćenja raspoloživih znanja i sposobnosti kadrova (kretanje profesionalne karijere, radni rezultati, sistem ocenjivanja rada, motivacija zaposlenih i dr.) i obavlja poslove koji se odnose na prijem u radni odnos, raspoređivanje zaposlenih, prestanak radnog odnosa, kao i uspostavljanje prava i obaveza zaposlenih (vođenjem i obradom podataka u skladu sa propisima za kadrovsku evidenciju putem informacionih sistema).<sup>24</sup>

Sa stanovišta službeničkog sistema zasluga čini se da bi bilo adekvatno **izmeniti** Odluku o Gradskoj upravi, i izdvojiti iz nadležnosti Službe načelnika gradske uprave poslove koji se odnose na upravljanje kadrovima što bi podrazumevalo obrazovanje posebne gradske Službe za upravljanje kadrovima. Takođe, posebno službeničko telo u vidu Gradskog saveta za službenike, kao posebne organizacione jedinice koju bi činili izabrani stručnjaci i službenici od karijere, kao što je to

<sup>23</sup> Skupština Grada Beograda, *Odluka o Gradskoj upravi Grada Beograda*, 17. decembar 2008. čl. 43–44.

<sup>24</sup> Skupština Grada Beograda, *Odluka o Gradskoj upravi Grada Beograda*, 17. decembar 2008. čl. 79.

slučaj sa Visokim službeničkim savetom na centralnom nivou, takođe je potrebno razmotriti kao mogućnosti.

Drugo značajno pitanje bila bi razrada zakonskih odredaba davnog zastarelog Zakona o radnim odnosima u državnim organima koji bi sprečio mogućnost „diskrecione ocene“ pri postavljenju „rukovodećih radnika“ koja širom otvara mogućnost za pojavu „gradske partokratije“. Jednostavno, „rukovodeći radnik“ trebalo bi da bude dugogodišnji uspešan profesionalni kadar koji dolazi iz same „službe“ i koji je dobro upoznat sa problemima u njenom funkcionisanju.

## 7. REZIME

U pravnom sistemu Republike Srbije razlikuje se pravni režim „državnih službenika“ kojim su obuhvaćeni upravni službenici centralne administracije, i pravni režim „lokalnih upravnih službenika“. Dok je pravni režim položaja državnih službenika regulisan novim **Zakonom o državnim službenicima** iz 2005. godine, zakonski osnov posebnog režima „lokalnih upravnih službenika“ još uvek je regulisan **Zakonom o radnim odnosima u državnim organima** iz 1991. godine. Prvi zakon uvodi neke značajne principe službeničkog sistema zasluga (merit-sistema), ali je primetno da ovaj sistem nije zakonom izveden konsekventno do kraja, naročito kada je reč o državnim službenicima na položaju. S druge strane, režim kojem su danas „podvrgnuti“ lokalni upravni službenici, samo u rudimentarnom obliku, sadrži određene aspekte merit-sistema. Zato proizlazi i neophodnost i potreba da se, relativno hitno, pristupi izradi a zatim i donošenju zakona kojim bi bio uređen i razrađen službenički sistem zasluga i na nivou lokalne samouprave.

Taj zakon trebao bi da detaljno reguliše pitanje **prijema u službu** i predvidi mehanizme kojima bi bio sprečen prijem kandidata za službu po partijskoj i ličnoj liniji. Pre prijema kandidata, zakonom bi trebalo ustanoviti obavezu testiranja i provere znanja kandidata, kao i obavezu probnog rada. Takav zakon bi takođe trebao da obezbedi **mehanizme za horizontalnu i vertikalnu pokretljivost** u lokalnoj administraciji, što bi značajno ojačalo profesionalnu strukturu zaposlenih na lokalnom nivou i pojačalo zdravu konkurenciju među samim lokalnim upravnim

službenicima. Budući sistem zvanja i službeničke položaje u lokalnoj samoupravi trebalo bi **izjednačiti** sa postojećim sistemom na centralnom nivou, što bi moglo da bude od uticaja na pokretljivost upravnih kadrova između različitih nivoa vlasti.

Zakon treba da obezbedi i liberalniji sistem otpuštanja iz službe. Takođe, potrebno je uvesti i **efikasniji sistem kažnjavanja**, kao i „zaštitne mehanizme“ kojim bi bila sprečena nepravilna kažnjavanja savesnih, odgovornih i vrednih lokalnih upravnih službenika. Sistem kažnjavanja treba kombinovati sa sistemom nagrađivanja, tako da savestan, odgovoran i profesionalan lokalni upravni službenik dobije mogućnost i „prekorednog“ unapređivanja u viša zvanja.

S druge strane, i bez donošenja zakona postoji mogućnost da svojim opštim aktima **jedinice lokalne samouprave uvedu i razrade**, uključujući i grad Beograd, određene principe službeničkog sistema zasluga. To bi svakako moglo da prevaziđe vakuum koji će trajati do donošenja posebnog zakona. Proces izrade a zatim i donošenja novog zakona dugo traje, a može biti i privremeno zaustavljen usled brojnih drugih razloga, kao što bi to moglo biti raspisivanje novih parlamentarnih izbora ili neki drugi faktori.

Grad Beograd, kao jedna od jedinica lokalne samouprave, trebalo bi hitno da deluje u pravcu uvođenja određenih elemenata službeničkog sistema zasluga kroz izmene i dopune svojih opštih akata. Najpre, da se kroz izmenu Odluke o Gradskoj upravi Grada Beograda uvedu i nove posebne organizacione jedinice na nivou grada, kao što je to **Služba za upravljanje kadrovima** i **Gradski službenički savet**, čime bi se stvorile premise za jačanje službeničkog sistema zasluga. Takođe, uvođenjem posebnih pravila, koja bi se odnosila pre svega na **postavljanje rukovodećih radnika**, mogla bi u izvesnoj meri biti sprečena pojava partokratije, koju karakteriše lokalni nivo vlasti.

## Spisak literature

1. Baltić, Aleksandar, 1963, *Problemi pravnog statusa kadrova javne uprave*, Beograd, Pravni fakultet u Beogradu – Zavod za javnu upravu.

2. Veber, Maks, 1965, *Privreda i društvo II*, Beograd.
3. Lilić, Stevan, 2008, *Upravno pravo – Upravno-procesno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik.
4. Pusić, Eugen, 1987, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1987.
5. *Whistleblowing and Professional Responsibility*, Sissela Book, The New York University Education Quarterly, vol. 11, No. 4. 1980.

### **Važeći pravni izvori**

1. *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006.
2. *Zakon o radnim odnosima u državnim organima*, „Službeni list RS“, br. 48/91; 66/91; 44/98; 49/99; 34/01; 39/02
3. *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005.
4. *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05.
5. *Uredba o osnivanju Službe za upravljanje kadrovima*, Vlada Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 106/05.
6. *Etički kodeks javnih službenika*, Visoki službenički savet, „Službeni glasnik RS“, br. 29/08.
7. *Odluka o Gradskoj upravi Grada Beograda*, Skupština Grada Beograda, 17. decembar 2008.

### **Pravni izvori čija je važnost prestala**

1. *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni list RS“, br. 20 /92; 6/93; 48/93; 67/93; 48/94; 49/99.
2. *Zakon o javnim službenicima*, „Službeni list FNRJ“, br. 53 /57.

### **Nacionalni pravni izvori**

1. *Public Interest Disclosure Act 1998*, United Kingdom.
2. *Whistleblower Protection Act* of 2007, USA.



## FINANSIRANJE GRADA BEOGRADA

**Sažetak:** *U cilju povećanja efikasnosti pružanja javnih usluga, potrebno je nastaviti proces decentralizacije državnih funkcija i uspostavljanja nezavisnosti Grada Beograda, kome su data samostalna prava u izvršavanju javnih funkcija i nezavisna jurisdikcija uvođenja fiskalnih i drugih javnih prihoda za njihovo finansiranje. Preduslov dalje decentralizacije jeste jačanje političkih i administrativnih kapaciteta Grada za efikasno vršenje poverenih prihoda i rashoda.*

*Planiranje razvoja Grada na osnovu javnih prihoda predstavlja preusku osnovicu za brz razvoj lokalne zajednice. Zbog toga je potrebno klasične tehnike budžetskog poslovanja dopuniti savremenim metodama finansijskog upravljanja, zasnovanog na korišćenju finansijske aktive i uspostavljanju javno-privatnog partnerstva u obezbeđivanju javnih službi, prvenstveno u izgradnji infrastrukture. Tom prilikom Grad Beograd mora da izradi strategiju pristupanja tržištu kapitala, zasnovanu na srednjoročnom planiranju kapitalnih investicija, kvalitetnom finansijskom upravljanju i transparentnom izveštavanju.*

**Ključne reči:** *raspolaganje imovinom, fiskalna decentralizacija, izvorni prihodi, strategija upravljanja dugom, plan kapitalnih investicija, javno-privatno partnerstvo, emisija obveznica, tržište kapitala, kreditna sposobnost, kreditni rejting, finansijsko upravljanje*

### 1. Značaj i modeli fiskalne decentralizacije

U celom svetu jača **trend decentralizacije države**, koja se najjednostavnije definiše prenosom političke moći i uticaja s višeg nivoa vlasti (države) na niži nivo vlasti (regionalnu i lokalnu vlast). Iako je širenje procesa decentralizacije među državama različito, zajedničko



im je obeležje da je potreba za decentralizacijom prisutna, zbog potrebe za uspešnijim javnim sektorom. Decentralizovanim odlučivanjem o vrstama poslova, odnosno javnim uslugama, koje osiguravaju lokalne vlasti, najbolje se mogu zadovoljiti različiti lokalni interesi i potrebe za javnim dobrima i uslugama.

Brojne su koristi koje svaka država može imati od decentralizacije državnih funkcija. Glavna korist jeste **povećanje efikasnosti u pružanju javnih usluga**, jer lokalna vlast ima bolji uvid u usluge koje su potrebne lokalnom stanovništvu. Decentralizovanim pružanjem javnih usluga postiže se zadovoljstvo onih koji su uslugu primili, imali od nje koristi i platili dobijenu uslugu. Decentralizacijom se može ostvariti niz **drugih ciljeva**, pri čemu su najvažniji:

- 1) smanjenje udela javnog sektora u ukupnoj ekonomiji;
- 2) mobilisanje javnih prihoda uz istovremeno smanjenje troškova pružanja javnih usluga;
- 3) usklađivanje odgovornosti za lokalne javne rashode s raspoloživim finansijskim sredstvima;
- 4) jačanje sopstvenih prihoda lokalne vlasti i
- 5) promovisanje saradnje različitih nivoa fiskalne vlasti u pružanju javnih usluga.

Nasuprot argumentima u prilog fiskalnoj decentralizaciji postoje i određena ograničenja, koja ona sobom nosi. Ciljevi stabilizacije ekonomske politike i administriranje složenim poreskim oblicima (npr. porez na dodatnu vrednost i sintetički porez na dohodak građana) zahtevaju određeni stepen centralizacije fiskalnog sistema. Utvrđivanje optimalnog nivoa poreske decentralizacije, za svaku državu, zavisi od brojnih faktora: nivo ekonomskog i institucionalnog razvoja, političko uređenje, veličina državne teritorije, broj stanovnika, etnička heterogenost i drugi. Tri osnovna principa za postizanje efikasne decentralizacije su:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> E. Dabla-Norris, J. Martinez-Vazquez, J. Norregaard, 2002, *Fiscal Decentralization and Economic Performance: The Case of Russia, Ukraine and Kazakhstan*, Washington, D.C. International Monetary Fund.

1) **Definisanje funkcija i odgovornosti različitih nivoa vlasti u državi.** Neophodno je poveravanje funkcija od strane centralne ka lokalnoj vlasti, uz jasno određivanje pripadnosti javnih prihoda.

2) **Merenje autonomije lokalne vlasti u prihodima i rashodima.** Autonomija na strani prihoda podrazumeva da lokalna vlast ima ovlašćenje da sopstvenim prihodima finansira javne rashode na svom nivou. Prilikom određivanja javnih prihoda, koji će se dodeliti lokalnom nivou vlasti kao izvorni prihodi, mora se poći od karakteristika koje bi ti prihodi trebalo da zadovolje:

- a) poreska osnovica ne sme da bude mobilna,
- b) da budu lako uočljivi,
- c) da obezbeđuju dovoljno prihoda za finansiranje lokalne zajednice,
- d) da budu laki za administriranje,
- e) ne bi trebalo da budu progresivni porezi, zbog odlaska porezskih obveznika.

Autonomija na strani rashoda podrazumeva slobodu lokalne vlasti da, u okviru budžetskih ograničenja, odluči o prioritetima realizacije javnih usluga. Ona se ostvaruje formiranjem liste javnih usluga i utvrđivanjem načina na koji se one pružaju i sredstava iz kojih se finansiraju.

3) **Uspostavljanje odgovarajućih institucija.** Preduslov decentralizacije je da lokalne vlasti imaju dovoljno administrativnih i tehničkih mogućnosti da efikasno izvršavaju poverene poslove i zadatke.

Proces preraspodele javnih prihoda i javnih rashoda u korist lokalnog nivoa vlasti može se vršiti na različite načine. Tri osnovna modela fiskalne decentralizacije su:<sup>2</sup>

1) **Prenošenje vlasti** jeste najpotpuniji model decentralizacije, koji uspostavlja potpunu nezavisnost lokalne vlasti, kojoj su data samostalna prava u izvršavanju javnih funkcija i nezavisna jurisdikcija uvođenja fiskalnih i drugih javnih prihoda za njihovo finansiranje.

---

<sup>2</sup> Robert D. Ebel, August 1999, *Fiscal Decentralization and Intergovernment Fiscal Relations*, Budapešt, The Central European University Summer Program.

2) **Model dekoncentracije vlasti** predstavlja decentralizaciju javnih rashoda (funkcija) bez decentralizacije javnih prihoda. Ostvaruje se putem decentralizacije državnih organa, koji se obrazuju na lokalnom nivou, uz mogućnost donošenja nezavisnih odluka.

3) **Model poveravanja (delegiranja) vlasti** ostvaruje se poveravanjem vršenja javnih funkcija lokalnim vlastima, uz nadzor od strane centralne vlasti, koja obezbeđuje finansijska sredstva za njihovo finansiranje na lokalnom nivou.

Odnose koji se uspostavljaju u toku raspodele javnih prihoda i rashoda između različitih nivoa vlasti nazivamo fiskalnim federalizmom. Fiskalni federalizam ima različite oblike, koji se razlikuju u pogledu nivoa vlasti, koji utvrđuje poresku osnovicu, propisuje poresku stopu i preuzima administriranje porezima. Osnovni oblici fiskalnog federalizma u državama su:<sup>3</sup>

1) **Sistem vlastitih poreza** u kojem svi nivoi vlasti imaju pravo da uvode svoje sopstvene poreze. Krajnje varijante ovog sistema su:

- a) **sistem slobodnog oporezivanja** koji isključuje ograničavanje poreskog suvereniteta bilo kog nivoa vlasti (svaka političko-teritorijalna jedinica se samostalno finansira, nezavisno od ostalih nivoa vlasti u državi);
- b) **sistem vezanog oporezivanja** podrazumeva prethodno utvrđivanje poreskih oblika, koje može da uvodi određena političko-teritorijalna jedinica; posle toga, poresku osnovicu i poresku stopu utvrđuje lokalni organ vlasti.

2) **Sistem zajedničkih prihoda** je sistem u kome se lokalnim zajednicama dopušta da učestvuju u delu prihoda od pojedinih poreza, koji pripadaju višim nivoima vlasti.

3) **Sistem poreskog preklapanja** je sistem u kome centralna vlast utvrđuje poresku osnovicu, a lokalna vlast visinu poreske stope. Razlog za primenu ovog sistema jeste harmonizacija poreskih vlasti, niži administrativni troškovi, transparentnost i efikasnija poreska kontrola.

---

<sup>3</sup> Dr Božidar Raičević, dr Gordana Ilić-Popov, dr Vera Leko, 2003, *Budžetski postupak i kontrola budžeta*, Beograd, Pravni fakultet.

Države u tranziciji su u toku sprovođenja fiskalne decentralizacije prošle kroz relativno dramatično fiskalno prilagođavanje. U prvoj fazi fiskalnih reformi, suočene sa smanjenjem javnih prihoda, ove države su sprovele fiskalno usaglašavanje smanjenjem javnih rashoda. Zatim je sledilo preispitivanje poreskog sistema, sa uvođenjem novih efikasnijih poreskih instrumenata u cilju stabilizacije javnih prihoda. Izvršeno je prevajljanje poreskog tereta sa neposrednih na posredne poreze, uz sprovođenje reforme fiskalnog federalizma. Efikasnost poreskog sistema značajno je povećana uvođenjem poreza na dodatnu vrednost.

Zajedničko obeležje država u tranziciji jeste otpočinjanje fiskalne decentralizacije u uslovima nasleđenog, centralizovanog sistema javnih finansija, u kojem lokalna samouprava nije imala fiskalne funkcije i odgovornosti. Ove države su izabrale različite načine ostvarivanja fiskalne decentralizacije u zavisnosti od različitih istorijskih, političkih, etničkih, geografskih, demografskih i drugih faktora. U zemljama sa gustom naseljenošću izvršena je veća decentralizacija pružanja javnih usluga. Etnički heterogene države imale su sporiji proces fiskalne decentralizacije u odnosu na etnički homogene. Politički faktor, u smislu opredeljenja za brzo pristupanje Evropskoj uniji, ubrzao je proces decentralizacije. Najveći napredak u fiskalnoj decentralizaciji postigle su države sa stabilnom makroekonomskom i fiskalnom politikom i niskim budžetskim deficitom.

Stepen decentralizacije, meren učešćem potrošnje supcentralne vlasti u ukupnoj javnoj potrošnji, u proseku je iznosio 25% za zemlje u tranziciji. Ovaj procenat je varirao po državama, od 15% u Albaniji i Makedoniji, do 50% u Rusiji i Kazahstanu.

U državama u tranziciji postoji potreba da se na lokalnom nivou vlasti poveća fiskalna autonomija, kroz razvoj izvornih prihoda i jačanje kapaciteta lokalne poreske administracije. Ovo je neophodno kada se zna da je u većini zemalja postignut značajan stepen decentralizacije javnih rashoda. Da bi se ovo postiglo potrebno je unaprediti sistem upravljanja lokalnim javnim finansijama. Centralna vlast i dalje ima značajnu kontrolu nad budžetima lokalnih samouprava u većini zemalja u tranziciji.

## 2. Proces fiskalne decentralizacije u Republici Srbiji

Da bismo sagledali položaj grada Beograda u procesu fiskalne decentralizacije, moramo poći od pravnog uređenja Republike Srbije, sa ciljem utvrđivanja dostignutog stepena fiskalne decentralizacije u državi.

Ustav Republike Srbije jemči i uređuje pravo na lokalnu samoupravu, koja se ostvaruje u posebnim teritorijalnim jedinicama: opštinama, gradovima, gradu Beogradu i gradskim opštinama. Ostvarivanje lokalne samouprave regulisano je **Zakonom o lokalnoj samoupravi**. Osnivanje i ukidanje jedinica lokalne samouprave uređeno je u skladu sa načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, a prava i obaveze lokalne samouprave definisana su na širokoj osnovi. Učinjene su promene u sistemu organizacije lokalne vlasti. Poslovi lokalne samouprave podeljeni su u grupu izvornih i grupu ustupljenih poslova od Republike. Izvorne poslove možemo razvrstati u nekoliko grupa prema prirodi, vrsti funkcije i osnovnim namenama: 1) rashodi za rad lokalne samouprave, 2) ostvarivanje zakonom utvrđenih prava (obrazovanje, socijalna zaštita, društvena briga o deci, kultura, fizička kultura, javno informisanje, primarna zdravstvena zaštita i unapređenje turizma, ugostiteljstva, zanatstva, trgovine i zaštite životne sredine), 3) obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti, 4) funkcije u domenu građevinskog zemljišta, 5) donošenje programa razvoja, 6) realizacija objekata koji se finansiraju iz samodoprinosu, 7) donošenje budžeta i njegovog završnog računa i 8) utvrđivanje visine lokalnih izvornih prihoda. Pored izvornih poslova, JLS je obavezna da obavlja i poslove koje joj poveri Republika, odnosno teritorijalna autonomija, iz delokruga svojih prava i nadležnosti. Uz poveravanje poslova, Republika istim zakonom opredeljuje sredstva neophodna za njihovo obavljanje.

Nakon decentralizacije javnih funkcija, izvršena je decentralizacija javnih finansija donošenjem **Zakona o finansiranju lokalne samouprave** iz 2006. godine, kojim se uređuje obezbeđivanje sredstava opštinama, gradovima i gradu Beogradu za obavljanje izvornih i poverenih poslova. Zakon je pokušao da uvede model finansiranja JLS, polazeći od sledećih principa i pretpostavki:

- 1) poštovanje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi;
- 2) uvažavanje dostignuća u razvoju lokalne samouprave u Srbiji;
- 3) uvažavanje ekonomske stvarnosti Srbije;
- 4) jačanje finansijske i fiskalne samostalnosti JLS;
- 5) finansiranje JLS bazirati na izvornim prihodima, kao dominantnim prihodima;
- 6) dodeljivanje JLS lako uočljivih javnih prihoda sa slabo mobilnom osnovicom;
- 7) ugradnja elemenata kompetitivnosti i podrške preduzetništvu JLS;
- 8) uspostavljanje finansijskog izravnjanja između Republike i JLS i između JLS u gradskim zajednicama, i
- 9) ugradnja elemenata solidarnosti prema ekonomski slabijim, nerazvijenim i manjim JLS.

U kojoj meri su zadovoljeni izneti principi pokazaće primena Zakona, kroz praćenje i analizu ostvarivanja prihoda u budžetima JLS. U ovom trenutku sa sigurnošću možemo reći da **nije zadovoljen princip finansiranja JLS baziran na izvornim prihodima**, pošto oni čine manjinski deo u ukupnim prihodima budžeta JLS.

Zakon predviđa da JLS pripadaju izvorni javni prihodi ostvareni na njoj teritoriji, time se uvodi sistem vlastitih prihoda, i to **sistem vezanog oporezivanja**, pošto se izvorni prihodi uvode republičkim zakonom, a JLS svojom odlukom utvrđuju poresku osnovicu i poresku stopu. **Izvorni prihodi**, čiju osnovicu, stopu ili visinu, utvrđuje skupština JLS (pri čemu se zakonom može ograničiti stopa ili visina), jesu:

- 1) porez na imovinu, osim poreza na prenos apsolutnih prava, na nasleđe i poklon;
- 2) lokalne administrativne takse;
- 3) lokalne komunalne takse;
- 4) boravišna taksa;
- 5) naknada za korišćenje građevinskog zemljišta;
- 6) naknada za uređivanje građevinskog zemljišta;
- 7) naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine;
- 8) prihodi od koncesione naknade za obavljanje komunalnih delatnosti i od drugih koncesionih poslova;

- 9) novčane kazne izrečene u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine JLS, kao i oduzeta imovinska korist u tom postupku;
- 10) prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti u državnoj svojini koje koristi JLS i indirektni korisnici njenog budžeta;
- 11) prihodi od prodaje pokretnih stvari koje koristi JLS i indirektni korisnici budžeta;
- 12) prihodi koje svojom delatnošću ostvare organi i organizacije JLS;
- 13) prihodi od kamata na sredstva budžeta JLS;
- 14) prihodi po osnovu donacija JLS;
- 15) prihodi po osnovu samodoprinosa;
- 16) drugi prihodi utvrđeni zakonom.

Izvorni prihodi nisu dovoljni za finansiranje lokalnih javnih rashoda. Zbog toga je Zakon uredio učešće JLS u delu prihoda od pojedinih poreza i naknada, koji pripadaju Republici, nazivajući ih ustupljenim javnim приходima. Ovde se radi o **systemu zajednice prihoda**, pošto se na nivou Republike utvrđuju poreska osnovica i poreska stopa, a sam prihod se deli između Republike i opština. **Ustupljeni prihodi**, koji se u celini ili delimično ustupaju JLS (na čijoj teritoriji su ostvareni), su:

#### 1) **Prihodi od ustupljenih poreza:**

- a) **porez na dohodak građana** od: poljoprivrede i šumarstva, samostalne delatnosti, nepokretnosti, davanja u zakup pokretnih stvari i osiguranja lica;
- b) **40% od poreza na zarade**, koji se plaća **prema prebivalištu zaposlenog**,
- c) porez na nasleđe i poklon,
- d) porez na prenos apsolutnih prava.

#### 2) **Prihodi od ustupljenih naknada:**

- a) godišnja naknada za motorna vozila, traktore i priključna vozila,
- b) naknada za: zagađivanje životne sredine, korišćenje mineralnih sirovina, izvađeni materijal iz vodotoka, korišćenje

šuma, korišćenje voda, promenu namene poljoprivrednog zemljišta, korišćenje prirodnog lekovitog faktora;

- c) turistička naknada;
- d) druge naknade u skladu sa zakonom.

U cilju uspostavljanja finansijskog izravnanja i ugradnje elemenata solidarnosti prema ekonomski slabijim, nerazvijenim i manjim JLS, Zakon je uredio da Republika plaća iz budžeta transfere JLS:

1) **Nenamenski transfer**, koji se utvrđuje na godišnjem nivou u visini 1,7% ostvarenog bruto domaćeg proizvoda, raspoređuje se na:

- a) transfer za ujednačavanje, koji se raspodeljuje JLS sa prihoda od ustupljenih poreza po glavi stanovnika ispod proseka opština (bez gradova);
- b) **opšti transfer**, koji se raspodeljuje svim JLS prema kriterijumima utvrđenim zakonom;
- c) kompenzacioni transfer, koji nadomešta deo izgubljenih prihoda zbog promene republičkih poreskih propisa.

2) **Namenski transfer**, koji se koristi za finansiranje određenih funkcija i izdataka.

Svako dodatno prenošenje ili poveravanje novih poslova JLS nameće obavezu Republike da obezbedi odgovarajuća sredstva, odnosno izvore prihoda potrebne za obavljanje tih poslova. Svi prihodi JLS jesu **opšti prihod budžeta** JLS i mogu se koristiti za bilo koju namenu, u skladu sa zakonom i odlukom o budžetu JLS, sem onih prihoda čiji je **namenski karakter utvrđen zakonom**.

### 3. Zakonski okvir finansiranja grada Beograda

Prenošenje nadležnosti i javnih prihoda na grad Beograd uređeno je Zakonom o glavnom gradu tokom 2007. godine, saglasno Ustavu i zakonu. Zakon je dao pravni osnov za regulisanje vršenja poverenih nadležnosti i načina njihovog finansiranja donošenjem novog Statuta grada Beograda tokom 2008. godine. U nastavku sledi analiza finansiranja nadležnosti Grada, saglasno Zakonu i Statutu.



### ***3.1. Zakon o glavnom gradu***

Donošenjem **Zakona o glavnom gradu** omogućeno je da se bliže urede izvori finansiranja prema nadležnostima, koje su poverene Gradu od Republike. Tom prilikom regulisano je da Grad vrši nadležnosti opštine i grada, utvrđene Ustavom i zakonom i nadležnosti koje su poverene njemu kao glavnom gradu:

1) uređuje i obezbeđuje (u skladu sa načelima integralnog upravljanja vodama) zaštitu voda, zaštitu od štetnog dejstva voda i korišćenje voda, kao dobra od opšteg interesa, uključujući i organizovanje i finansiranje vodoprivrednih delatnosti na vodnom području koje je u nadležnosti grada Beograda, osniva javno preduzeće za obavljanje vodoprivredne delatnosti i upravljanje vodoprivrednim objektima koji su u nadležnosti grada Beograda, vrši inspekcijski nadzor u oblasti vodoprivrede, uređuje i obezbeđuje uslove i način korišćenja mesta za postavljanje plovnih objekata na delu obale i vodenog prostora, uključujući i izdavanje odobrenja za postavljanje plovnih objekata, kao i vrši nadzor nad korišćenjem mesta za postavljanje plovnih objekata;

2) uređuje i obezbeđuje obavljanje poslova koji se odnose na izgradnju, rekonstrukciju, održavanje i upravljanje opštinskim i nekategorisanim putevima, ulicama, kao i državnim putevima (osim autoputa), i osniva javno preduzeće za obavljanje delatnosti upravljanja državnim putevima, koji su u nadležnosti grada Beograda;

3) obrazuje komunalnu policiju, obezbeđuje i organizuje vršenje poslova komunalne policije;

4) stara se o zaštiti od požara i obezbeđuje uslove za sprovođenje zaštite od požara, propisuje mere zaštite od požara (specifične za područje grada Beograda), u cilju unapređenja stanja zaštite od požara i donosi akcione i sanacione planove zaštite od požara;

5) može da osnuje televizijske i radio-stanice, novine i druga sredstva javnog obaveštavanja.

Grad Beograd vrši i druge nadležnosti i poslove državne uprave, koje mu je Republika zakonom poverila.

Povećanje nadležnosti Grada nije praćeno povećanjem izvora finansiranja, što je omogućeno članom 3. Zakona o finansiranju LS.<sup>4</sup> Izvori sredstava za finansiranje Grada ostali su isti kao izvori sredstava za finansiranje ostalih JLS. Nadležnosti koje se odnose na finansiranje vodoprivredne delatnosti i izgradnju, rekonstrukciju, održavanje i upravljanje opštinskim i nekategorisanim putevima, ulicama i državnim putevima (bez autoputa), može zahtevati investiranje značajnih finansijskih sredstava. Pitanje je da li Grad sa prihodima i primanjima, koji pripadaju svim JLS, može obezbediti neophodna sredstva za vršenje novih delatnosti, koje mogu zahtevati značajna kapitalna ulaganja. Nameće se potreba uporednog sagledavanja načina finansiranja glavnih gradova u drugim državama. Problem postaje složeniji u okviru ideje da se Gradu daju veće nadležnosti. U svakom slučaju se mora analizirati mogućnost **uvođenja novih izvornih prihoda ili povećanja učešća u ustupljenim prihodima ili transferima** od Republike.

Zakonom je uređeno obezbeđivanje primanja iz **zaduživanja** Grada, u skladu sa Zakonom o javnom dugu, koji reguliše način i nivo zaduživanja JLS na veoma konzervativan i nepouzdan način:

**1) Način zaduživanja na tržištu kapitala je izuzetno ograničen.**

Grad se može zaduživati za finansiranje kapitalnih rashoda nabavkom kredita od domaćih i inostranih banaka. Finansiranje velikih kapitalnih investicionih projekata na duge rokove, koji izlaze iz okvira kredita, praktično je onemogućeno. Grad u ovom trenutku ne može da izvrši javni plasman obveznica na domaćem i inostranom tržištu kapitala. Ovim je onemogućeno privlačenje kapitala inostranih investitora za realizaciju infrastrukturnih projekata, čije vrednosti prelaze 100 miliona evra, a rok otplate je preko 15 godina (npr. izgradnja nedostajuće kanalizacione infrastrukture i podzemnog javnog prevoza). Za javnu emisiju obveznica potrebno je sačekati izmenu Zakona o javnom dugu.

**2) Utvrđivanje visine zaduživanja ne zavisi od stvarne kreditne sposobnosti Grada.** Maksimalan nivo zaduživanja zavisi od ostvarenih

<sup>4</sup> Zakon o finansiranju LS, član 3.: „Republika je dužna da pri svakom prenošenju ili poveravanju novih poslova jedinici lokalne samouprave obezbedi odgovarajuća sredstva, odnosno izvore prihoda, potrebne za obavljanje tih poslova“.

tekućih prihoda budžeta Grada u prethodnoj godini.<sup>5</sup> Ovakva ograničenja nose rizike probijanja zakonskog ograničenja, ukoliko se Grad zaduži do dozvoljenog maksimuma u jednoj godini, a u narednim godinama dođe do smanjenja tekućih prihoda budžeta usled smanjenja: naknade za uređivanje zemljišta, kapitalne donacije, transfera iz Republike i dr. U tom slučaju se pojavljuje rizik otplate duga. Potrebno je utvrđivanje maksimalnog nivoa zaduživanja, na osnovu mogućnosti otplate duga iz neto tekućeg budžetskog suficita, po međunarodnim standardima procene kreditne sposobnosti JLS.

3) *Onemogućeno je zaduživanje u cilju sprovođenja projektnog finansiranja Grada.* Grad nije stimulisan da vrši usklađivanje rentabilnosti investicionih projekata sa cenom izvora sredstava iz kojih će se finansirati. To bi značilo da se neprihodni projekti finansiraju iz tekućih prihoda budžeta, srednjerentabilni projekti iz kredita a visokorentabilni projekti iz privatnog kapitala (uspostavljanjem javno-privatnog partnerstva). Krediti koji bi se otplaćivali iz budućeg prihoda samog projekta, bez angažovanja tekućih prihoda budžeta, ne bi trebalo da uđu u obračun ukupnog duga Grada, što Zakon u ovom trenutku onemogućuje. Potrebna je izmena Zakona.

Zakonom (čl. 5.) je uređeno da **prihodi po osnovu naknade za uređivanje građevinskog zemljišta** predstavljaju namenska sredstva za finansiranje programa uređivanja građevinskog zemljišta i izgradnje kapitalnih objekata grada Beograda i pripadaju preduzeću koje grad Beograd osniva radi obezbeđivanja uslova za uređivanje, korišćenje, unapređivanje i zaštitu građevinskog zemljišta. Utvrđivanje namenskog karaktera ovog prihoda u skladu je sa Zakonom o finansiranju JLS i dovoljno je s aspekta regulisanja načina trošenja. Uvođenje odrednice da prihod pripada preduzeću nije u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu i može dovesti do otuđenja prihoda u postupku naplate. Ova odredba ga pretvara u sopstveni prihod preduzeća, što može omogućiti naplatu prihoda van uplatnog računa prihoda budžeta, direktnom uplatom na podračun prihoda preduzeća. Ovim bi Grad imao smanjen uvid u naplatu, dinamiku i namenu trošenja ovih sredstava, što nije bila

<sup>5</sup> Ukupni neizmireni dugovi za kapitalne investicije ne mogu biti veći od 50% ostvarenih tekućih prihoda budžeta Grada u prethodnoj godini. Godišnja otplata duga sa kamatom ne može biti veća od 15% ostvarenih tekućih prihoda budžeta Grada u prethodnoj godini.

namera zakonodavca prilikom definisanja izvornosti ovog prihoda i statusa preduzeća kao budžetskog korisnika.

Odredba člana 5, da Grad **ima svoju imovinu** i da njome samostalno raspolažu organi grada Beograda, nije sprovodiva u ovom trenutku, zbog Zakona o sredstvima u svojini Republike. Grad stvarno ima sva prava i obaveze po osnovu imovine, koja mu je data na korišćenje, izuzev prava raspolaganja. Zbog ove neusklađenosti mora se obratiti pažnja da organi Grada nisu još samostalni u raspolaganju imovinom, kako ne bi došlo do kršenja ostalih republičkih zakona. Potrebno je regulisati način upravljanja imovinom od strane organa Grada, do konačnog donošenja očekivanih zakona o vraćanju imovine JLS i definisanju javne imovine. Ovo je posebno važno za slučaj korišćenja imovine prilikom uspostavljanja javno-privatnih partnerstava u Gradu.

Zakonom je, radi efikasnijeg i ekonomičnijeg obavljanja nadležnosti Grada, omogućeno obrazovanje gradskih opština (čl. 6. i 7.). Nijednim članom nije regulisana obaveza Grada da uredi način obezbeđivanja sredstava za finansiranje nadležnosti, koje poverava opštinama. Ovim je Gradu ostavljeno da samostalno odluči da li će **način finansiranja gradskih opština** regulisati posebnim pravnim aktom ili će njihove prihode utvrđivati svake godine prilikom donošenja budžeta.

Radi zadovoljavanja potreba i interesa lokalnog stanovništva, Zakonom je omogućeno osnivanje **mesne zajednice** i drugih oblika mesne samouprave, bez pomena o načinu uređivanja njihovog finansiranja. Naslućuje se da bi to pitanje trebalo biti regulisano Statutom grada.

Zakon je definisao nadležnosti organa Grada u vezi sa finansiranjem:

- *Skupština grada Beograda*, između ostalih nadležnosti, 1) donosi budžet (većinom glasova od ukupnog broja odbornika) i završni račun grada, 2) utvrđuje gradske takse i druge lokalne prihode, koji gradu po zakonu pripadaju, i 3) donosi akt o javnom zaduživanju grada, u skladu sa zakonom kojim se uređuje javni dug;
- *Gradonačelnik* je naredbodavac za izvršenje budžeta;
- *Gradsko veće* predlaže Statut, budžet i druge odluke i akte o kojima odlučuje Skupština i donosi odluku o privremenom finansiranju u slučaju da Skupština grada ne donese budžet pre početka fiskalne godine;

- *Gradska uprava* 1) priprema nacрте propisa i drugih akata koje donosi Skupština grada, gradonačelnik i Gradsko veće; 2) izvršava odluke i druge akte Skupštine grada, gradonačelnika i Gradskog veća, i 3) obavlja stručne i druge poslove, koje utvrdi Skupština grada, gradonačelnik i Gradsko veće.

### 3. 2. Statut grada

Nakon analize Zakona, sagledaćemo na koji način je Skupština grada uredila finansiranje Grada usvajanjem Statuta oktobra 2008. godine.

**Statutom grada** uređene su nadležnosti, koje su Ustavom i zakonom poverene opštini i gradu, kao i nadležnosti koje su zakonom poverene glavnom gradu. Grad vrši i poslove državne uprave, koje mu Republika zakonom poveri iz okvira svojih prava i dužnosti. Statutom se određuju poslovi koje Grad, iz svojih nadležnosti, poverava u delokrug 17 gradskih opština u svom sastavu.

Statut uređuje da Grad ima **svoju imovinu**, kojom samostalno upravljaju i raspolažu organi Grada, u skladu sa zakonom. Ova odredba Statuta je izvršna samo u delu samostalnog upravljanja, ali ne i delu raspolaganja imovinom. Za raspolaganje imovinom Grad mora da dobije saglasnost Republičke direkcije za imovinu. Oblici raspolaganja imovinom su: prodaja, stavljanje pod hipoteku, unošenje imovine kao dela kapitala prilikom osnivanja novog pravnog lica i dr.

Statut uređuje da Gradu za vršenje izvornih i poverenih poslova pripadaju **prihodi i primanja utvrđeni zakonom**: izvorni prihodi, ustupljeni prihodi, transferi, primanja po osnovu zaduživanja i dr. Gradu Zakonom nisu dodeljena posebna sredstva za finansiranje poverenih poslova kao glavnom gradu. Svi prihodi su opšti prihod budžeta Grada, osim onih čiji je namenski karakter utvrđen zakonom.

Prihodi koji pripadaju Gradu svake godine se odlukom Skupštine grada raspoređuju između Grada i gradskih opština, srazmerno vrsti i obimu poslova koje obavljaju. Ovom odredbom data je mogućnost Gradu da svake godine utvrđuje izvore finansiranja gradskih opština, što utiče na nestabilnost prihoda opština i njihovu nezainteresovanost da se angažuju na prikupljanju i povećanju sopstvenih izvornih prihoda.

Grad samostalno raspolaže prihodima i primanjima koji mu pripadaju, u skladu sa zakonom i odlukom o budžetu Grada, koja se donosi u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu.<sup>6</sup> Statutom je uređeno da se **budžet Grada donosi za jednu kalendarsku godinu**, ali nije uređeno šta mora da sadrži. Posledica toga je da Odluka o budžetu ne sadrži sve potrebne elemente o kojima bi trebalo da odlučuje Skupština. Saglasno Zakonu, budžet je odluka kojom se procenjuju prihodi i primanja, te utvrđuju rashodi i izdaci za jednu ili tri godine. Budžet se sastoji iz opšteg i posebnog dela. Opšti deo budžeta obuhvata: 1) račun prihoda i rashoda, neto nabavku nefinansijske imovine i budžetski suficit/deficit; 2) ukupni fiskalni suficit/deficit; 3) račun finansiranja: korišćenje suficita/ili finansiranje deficita; 4) procenu novog zaduženja i otplate duga, i 5) stalnu i tekuću budžetsku rezervu. U dosadašnjim budžetima Grada nedostaju procenjeni prihodi i primanja, kao i rashodi i izdaci za naredne dve fiskalne godine. Osnov za vršenje ovih procena predstavlja Memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za budžetsku godinu i naredne dve fiskalne godine, koji donosi Vlada. U poslednjoj Odluci o budžetu Grada za 2009. (dostupnoj javnosti na web sajtu Grada) nedostaje predlog za korišćenje suficita (prenet iz prethodne budžetske godine), što je Grad u obavezi da iskaže po Zakonu. Nedostajući podaci u Odluci o budžetu onemogućuju odbornike u Skupštini i javnost da sagledaju ukupne fiskalne i finansijske potencijale Grada. Ovi podaci su izuzetno važni prilikom donošenja odluke o novom zaduživanju Grada, kada su neophodna predviđanja fiskalnih kapaciteta za naredne dve godine.

Po isteku godine za koju je budžet donet, Skupština grada donosi završni račun budžeta Grada, u skladu sa zakonom. Budžet Grada i završni račun budžeta Grada dostupni su javnosti. Potrebno je da, uz obavezu donošenja i objavljivanja budžeta, Statut uredi obavezu **vršenja eksterne revizije završnog računa budžeta** u skladu sa članom 79. Zakona o budžetskom sistemu.<sup>7</sup> S obzirom na to da je

---

<sup>6</sup> **Zakonom o budžetskom sistemu se uređuje:** 1) planiranje, priprema, donošenje i izvršenje budžeta JLS; 2) budžetsko računovodstvo i izveštavanje, finansijsko upravljanje, kontrola i revizija budžeta JLS; 3) nadležnost i organizacija trezora JLS, i 4) druga pitanja od značaja za funkcionisanje budžetskog sistema.

<sup>7</sup> Član 79. **Završni račun** priprema se u skladu sa međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima i sadrži: 1) bilans stanja; 2) bilans prihoda i rashoda; 3) izveštaj o izdacima za nabavku nefinansijske imovine i primanjima od prodaje nefinansijske imovine; 4) bilans finansi-

Grad zadužen kod međunarodnih finansijskih institucija i da planira nova zaduživanja na tržištu kapitala, neophodno je urediti reviziju završnog računa budžeta. Cilj je unapređenje kvaliteta finansijskog upravljanja i izveštavanja Grada i time snižavanje cene duga.

Grad se **može zaduživati** i zaključivati ugovore o kreditu, u skladu sa zakonom. Radi efikasnijeg korišćenja sredstava duga potrebno je da Statut uredi obavezu donošenja pravnog akta, kojim će se regulisati uslovi zaduživanja Grada na finansijskom tržištu. To može biti **Strategija upravljanja dugom grada**. Ovaj akt bi donosila Skupština grada. On bi omogućio efikasno i operativno ponašanje Grada, kao učesnika na finansijskom tržištu, uprkos složenom i sporom procesu odlučivanja. Ovim aktom bi se dale smernice za rad nadležnog organa Gradske uprave za finansije, koji bi predlagao aktivnosti Grada u procesu upravljanja dugom nadležnim organima, saglasno strategiji. Ovom strategijom bi se mogao regulisati način zaduživanja i praćenje nivoa zaduženosti gradskih opština i javnih preduzeća, koja predstavljaju povezana pravna lica sa Gradom. Grad u ovom trenutku ne može da garantuje dug javnih preduzeća, ali njihove neplaćene dospele obaveze po kreditima mogu ugroziti izvršavanje delatnosti koje su im poverene i indirektno prouzrokovati trošak u budžetu Grada.

Saglasno Statutu, gradonačelnik je izvršilac budžeta i odgovara Skupštini grada za njegovo izvršenje. Gradska uprava obavezna je da redovno prati izvršenje budžeta i najmanje dva puta godišnje o tome obaveštava gradonačelnika.

Statutom je detaljno uređeno uvođenje samodoprinosa na teritoriji Grada i gradske opštine, u skladu sa Zakonom i **namenski karakter prihoda iz samodoprinosa**.

Statut je definisao nadležnosti organa Grada u vezi finansiranja:

---

ranja; 5) izveštaj o izvršenju budžeta; 6) obrazloženje odstupanja između odobrenih sredstava i izvršenja; 7) izveštaj o primljenim donacijama i zaduženju na domaćem i stranom tržištu novca i kapitala i izvršenim otplatama dugova; 8) izveštaj o korišćenju sredstava iz tekuće i stalne budžetske rezerve; 9) izveštaj o garancijama datim u toku fiskalne godine; 10) **izveštaj eksterne revizije o finansijskim izveštajima iz tač. 1–9**; 11) izveštaj o izlaznim rezultatima programskog dela budžeta; 12) detaljan izveštaj o realizaciji sredstava programa i projekata koji se finansiraju iz budžeta; 13) napomene o računovodstvenim politikama i dodatnim analizama.

1) **Skupština grada**, između ostalih nadležnosti, u skladu sa zakonom:

- donosi budžet (većinom glasova od ukupnog broja) i završni račun budžeta Grada;
- utvrđuje gradske takse i druge lokalne prihode koji pripadaju Gradu;
- donosi akt o javnom zaduživanju Grada (većinom glasova od ukupnog broja) u skladu sa zakonom kojim se uređuje javni dug;
- utvrđuje predlog odluke o uvođenju samodoprinosa za teritoriju Grada ili za područje više gradskih opština.

2) **Gradonačelnik**, između ostalih nadležnosti:

- je naredbodavac za izvršenje budžeta;
- u ime Grada zaključuje kolektivne ugovore za ustanove, preduzeća i druge javne ustanove, čiji je osnivač Grad;
- osniva lokalnu službu za inspekciju korišćenja budžetskih sredstava;
- daje saglasnost na opšte akte organizacija, koje se finansiraju iz budžeta Grada;
- utvrđuje cene, odnosno daje saglasnost na cene proizvoda i usluga iz nadležnosti Grada, u skladu sa zakonom;
- odlučuje o davanju na korišćenje ili u zakup, o otkazu tih ugovora i stavljanju hipoteke na nepokretnosti koje koriste organi Grada, u skladu sa zakonom;
- odlučuje o pribavljanju i otuđenju opreme veće vrednosti, kao i prevoznih sredstava za potrebe organa Grada;
- odlučuje o organizovanju i sprovođenju javnih radova;
- zaključuje ugovor o donaciji od fizičkog ili pravnog lica;
- utvrđuje uslove i način regresiranja troškova boravka dece u predškolskim ustanovama;
- utvrđuje uslove i način ostvarivanja prava na odmor i rekreaciju dece u dečjem odmaralištu.

3) **Gradsko veće**, između ostalih nadležnosti:

- predlaže Statut grada, budžet i druge odluke i akte koje donosi Skupština grada;



- donosi odluku o privremenom finansiranju u slučaju da Skupština grada ne donese budžet pre početka fiskalne godine;
- daje saglasnost na godišnji program poslovanja gradskih javnih preduzeća;
- razmatra izveštaje o radu i daje saglasnost na program rada korisnika budžeta;
- utvrđuje predlog koncesionog akta i zaključuje ugovor o koncesiji.

#### 4) **Gradska uprava, Sekretarijat za finansije** vrši:

- bilansiranje javnih sredstava i izdataka budžeta Grada i budžeta opština;
- pripremu odluka za ostvarivanje izvornih prihoda i prati njihovo sprovođenje;
- makroekonomsku i fiskalnu analizu, radi finansiranja Grada i gradskih opština;
- utvrđivanje obima i kriterijuma za finansiranje gradskih opština;
- praćenje i evidentiranje podataka o kretanju prihoda gradskih opština;
- planiranje i pripremu budžeta Grada;
- poslove trezora Grada (finansijsko planiranje, kontrola rashoda, budžetsko računovodstvo i izveštavanje, upravljanje dugom i finansijskom imovinom);
- finansijsko-računovodstvene poslove direktnih korisnika budžetskih sredstava (priprema finansijskih planova i završnih računa, kontrola izvršavanja ugovornih obaveza i namenskog korišćenja sredstava);
- blagajničko poslovanje, vođenje poslovnih knjiga i drugih evidencija po korisnicima;
- poslove u vezi izgradnje, rekonstrukcije, adaptacije i sanacije objekata, finansiranih iz budžeta Grada i imovinsko-pravne poslove u vezi realizacije ovih investicija.

Gradska uprava najmanje dva puta godišnje dostavlja Skupštini grada, gradonačelniku i Gradskom veću izveštaj o radu na izvršavanju poslova iz nadležnosti grada i poverenih poslova.

**Nadležnosti gradonačelnika** u vezi finansiranja Grada su heterogena i nejasna. Od poslova koje bi trebalo da obavljaju nadležni organi gradske uprave,<sup>8</sup> do poslova koji bi trebalo da budu nadležnost Skupštine grada. U nadležnosti Skupštine grada trebalo bi da ostane utvrđivanje cene proizvoda i usluga iz nadležnosti Grada. Gradonačelnik bi mogao da daje saglasnost na cene proizvoda i usluga. Isti princip se može primeniti na regulisanje nadležnosti u vezi sprovođenja javnih radova, davanja na korišćenje ili u zakup nepokretnosti, koje koriste organi Grada i pribavljanja i otuđenja imovine veće vrednosti.

U delokrug **nadležnosti Sekretarijata za finansije** svrstani su poslovi u vezi izgradnje, rekonstrukcije, adaptacije i sanacije objekata, finansiranih iz budžeta Grada i imovinsko-pravne poslove u vezi realizacije ovih investicija. Ovi poslovi bi trebalo da budu dodeljeni u nadležnost agencije za investicije, a imovinsko-pravni poslovi nadležnom organu Gradske uprave. U nadležnosti Sekretarijata za finansije trebalo bi da ostanu samo poslovi u vezi obezbeđenja izvora finansiranja investicija.

#### 4. *Imovina Grada*

Imovina Grada može se pojaviti u obliku **finansijske imovine** (novac, prava i finansijski plasmani) i **nefinansijske imovine** (javna infrastruktura i gradske nepokretne i pokretne stvari). U upravljanju imovinom Grad bi trebalo da poštuje: načelo dobrog gospodara, načelo očuvanja i obnavljanja imovine i načelo ograničenog raspolaganja imovinom. Tom prilikom moraju se imati u vidu dva koncepta imovine:

- **Imovina kao izvor finansiranja.** Ovaj koncept se ostvaruje kroz politiku oporezivanja imovine i upravljanje i raspolaganje imovinom i prihodima od imovine.
- **Imovina kao osnov za obavljanje javnih funkcija.** Ovaj koncept se ostvaruje kroz obavljanje izvornih funkcija Grada na osnovu upravljanja javnom infrastrukturom.

---

<sup>8</sup> Utvrđuje uslove i način regresiranja troškova boravka dece u predškolskim ustanovama i utvrđuje uslove i način ostvarivanja prava na odmor i rekreaciju dece u dečjem odmaralištu.

Dalji razvoj upravljanja imovinom trebalo bi da ima za cilj optimizaciju rashoda za nabavku nove i održavanje postojeće imovine i maksimizaciju prihoda ostvarenih po osnovu imovine. U tom cilju trebalo bi preduzeti sledeće aktivnosti:

- formiranje i ažuriranje jedinstvene baze podataka o imovini uz njenu kategorizaciju na: funkcionalnu, instrumentalnu i imovinu namenjenu prodaji;
- razvijanje strategije upravljanja imovinom;
- formiranje posebne organizacione jedinice odgovorne za definisanje i sprovođenje strategije upravljanja imovinom;
- uvođenje imovinskog inspektora, koji bi vršio funkcionalnu kontrolu imovine;
- definisanje kriterijuma za izbor imovine, koja je namenjena prodaji;
- razvoj sistema praćenja kretanja cena na tržištu imovine.

## ***5. Prihodi budžeta Grada***

Na osnovu plana budžeta za 2009. godinu izvorni prihodi Grada čine 41,8%, dok ustupljeni prihodi od Republike čine 58,2% planiranih prihoda budžeta Grada. Ako bismo posmatrali strukturu prihoda tekućeg budžeta (bez naknade za uređivanje zemljišta i zakupnine), onda bi ustupljeni prihodi činili čak 77%, a izvorni prihodi samo 23%. Ovakav nivo fiskalne autonomije zadovoljavajući je za prosečnu opštinu u Srbiji. Međutim, Beograd bi kao glavni grad trebalo da ima veću samostalnost u kreiranju i naplati sopstvenih prihoda, jer se na teritoriji Grada stvara trećina domaćeg bruto proizvoda u Republici.

Većom fiskalnom samostalnošću Gradu bi bilo dostupnije tržište kapitala, koje predstavlja važan izvor sredstava za finansiranje kapitalnih investicija. Veći stepen fiskalne samostalnosti Grada može se postići:

- povećanjem prihoda od poreza na imovinu (preispitivanjem vrednosti poreske osnovice primenom tržišne, umesto knjigovodstvene vrednosti imovine pravnih lica);
- povećanjem naplate izvornih prihoda Grada;

## PRIMER FINANSIRANJA GLAVNOG GRADA

### Zakon o finansiranju jedinica lokalne i regionalne samouprave Republike Hrvatske (dostupno na <http://www.polis.com.hr/propisi/propisi.html>)

Jedinice lokalne samouprave se finansiraju iz sopstvenih i ustupljenih prihoda od Republike:

#### A. Sopstveni izvori finansiranja opština i gradova su:

- prihodi od vlastite imovine;
- opštinski, odnosno gradski porezi;
  - prerez porezu na dohodak;
  - porez na potrošnju;
  - porez na kuće za odmor;
  - porez na tvrtku ili naziv;
  - porez na korištenje javnih površina;
- novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje sami propišu;
- upravne takse u skladu s posebnim zakonom;
- boravišne takse u skladu s posebnim zakonom;
- komunalne naknade, doprinosi i druge naknade utvrđene posebnim zakonom;
- naknade za upotrebu javnih, opštinskih ili gradskih površina;
- drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom.

**Način uvođenja prereza porezu na dohodak:** Opština, odnosno grad, mogu obveznicima poreza na dohodak sa svoga područja propisati plaćanje prereza porezu na dohodak i to:

- opština po stopi do 10%;
- grad ispod 30.000 stanovnika po stopi do 12%;
- grad iznad 30.000 stanovnika po stopi do 15%;
- **Grad Zagreb po stopi do 30%.**

#### B. Zajednički porezi sa Republikom su:

- porez na dohodak;
- porez na promet nekretnina.

#### Način raspodele prihoda od poreza na dohodak je:

- udeo opštine, odnosno grada je 55%;
- udeo županije je 15,5%;
- udeo za decentralizirane funkcije je 12%;
- udeo pozicije za pomoć izravnjanja za decentralizirane funkcije je 17,5%;
- **udeo Grada Zagreba je 70,5%;**
- dodatni udeo opštine i grada za: osnovno obrazovanje je 3,1%, srednje obrazovanje je 2,2%, centre za socijalnu zaštitu je 0,5%, domove za starije i nemoćne osobe je 1,7%, zdravstvo je 3,2% i javne vatrogasne stanice je 1,3%.

- sagledavanjem mogućnosti da Grad, umesto nenamenskog transfera Republike dobije novi izvor prihoda, koji bi zavisio od aktivnosti privrede na njegovoj teritoriji saglasno čl. 6, tačka 16. Zakona o finansiranju lokalne samouprave (pogledati primer finansiranja glavnog grada u Hrvatskoj u tekst-boksu);
- sagledavanjem mogućnosti uvođenja samodoprinosa za sprovođenje kapitalnih investicionih projekata od značaja za građane;
- povećanjem efikasnosti i profitabilnosti poslovanja gradskih javnih preduzeća, čime bi Grad imao prihod od ostvarene dobiti ovih preduzeća;
- ostvarivanjem prihoda od koncesije, davanjem koncesije na obavljanje komunalne delatnosti.

## **6. Efekti rashoda budžeta Grada**

Sredstva budžeta Grada koriste se u skladu sa zakonom i odlukom o budžetu Grada. Odluka o budžetu Grada donosi se u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu i Pravilnikom o budžetskoj klasifikaciji, koji regulišu klasifikaciju rashoda prema ekonomskom, organizacionom, funkcionalnom principu i prema računovodstvenim fondovima.

Prema **funkcionalnoj klasifikaciji** u izvršavanju nadležnosti Grada najzastupljenije su: ekonomske funkcije i funkcije iz oblasti stanovanja i komunalnih delatnosti. Visoka zastupljenost javnih rashoda u navedenim funkcijama rezultat je još uvek neuspostavljene realne cene javnih usluga i neefikasnosti poslovanja gradskih preduzeća. Trebalo bi uspostaviti cenu javnih usluga na osnovu principa punog pokrivanja troškova (operativnih, investicionih i amortizacije) iz prihoda od poslovanja preduzeća. Subvencije javnim preduzećima trebalo bi zameniti subvencijama korisnicima usluga, koji ne bi mogli da plate novu realnu cenu javne usluge.

**Ekonomska klasifikacija** omogućuje sagledavanje celishodnosti trošenja javnih prihoda, saglasno konceptu MMF-a, kojim se objašnjava i meri ekonomski efekat javnih prihoda i javnih rashoda. Na osnovu ekonomske klasifikacije možemo zaključiti da tekući rashodi čine 54,9%, a kapitalni investicioni rashodi (investicije, kapitalne

subvencije i kapitalni transferi) čine 45,1% ukupnih planiranih rashoda budžeta za 2009. godinu. Ekonomska struktura budžetskih aprocijacija ukazuje na značajan nivo planiranog investiranja Grada u javni servis. Nivo ulaganja Grada može biti povećan preusmeravanjem tekućih subvencija javnim preduzećima (koje čine 8,4% ukupnih rashoda budžeta) i investiranjem suficita ostvarenog u prethodnoj godini u nove kapitalne projekte.

Analizom Odluke o budžetu za 2009. godinu (objavljene na web-sajtu Grada) uočen je bitan nedostatak u neiskazivanju visine i načina korišćenja budžetskog suficita, ostvarenog u 2008. godini. Pretpostavka je da se radi o značajnim sredstvima, koja su se akumulirala na području budžeta Grada od 2000. godine (na primer: od 144 mild. din. u 2000. do 1.503 mild. din. u 2003.)

## ***7. Finansiranje gradskih opština***

Statutom Grada uređeno je poveravanje delatnosti i prihoda gradskim opštinama. Poslove gradske opštine možemo grupisati prema prirodi, vrsti funkcije i osnovnim namenama: 1) donošenje budžeta i njegovog završnog računa; 2) rashodi za rad opštine; 3) deo funkcija za ostvarivanje zakonom utvrđenih prava (obrazovanje, socijalna zaštita, društvena briga o deci, kultura, fizička kultura, javno obaveštavanje i unapređenje turizma, ugostiteljstva, zanatstva, trgovine i zaštite životne sredine); 4) održavanje komunalnog reda; 5) zakup građevinskog zemljišta do 800 m<sup>2</sup> površine, rešenja za objekte do 800 m<sup>2</sup>, za zauzeće javnih površina i korišćenje poljoprivrednog zemljišta; 6) program razvoja opštine; 7) osnivanje mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave; 8) davanje mišljenja na prostorne i urbanističke planove koje donosi Grad; 9) upravljanje poslovnim prostorom; 10) funkcije u vezi nekategorisanih puteva, i 11) pravna pomoć građanima. Opštine van centralnog gradskog jezgra,<sup>9</sup> pored navedenih poslova, obezbeđuju uslove za obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti.

Za finansiranje poverenih delatnosti, gradskim opštinama pripadaju izvorni i ustupljeni prihodi, transferi, primanja od zaduživanja i

---

<sup>9</sup> Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin.

drugi prihodi i primanja utvrđeni zakonom. Ova sredstva se raspoređuju Gradu i gradskim opštinama, srazmerno vrsti i obimu poslova koje obavljaju odlukom Skupštine grada, koja se donosi za kalendarsku godinu. Sredstva budžeta gradske opštine koriste se u skladu sa zakonom i Odlukom o budžetu gradske opštine.

Svi prihodi koji su dodeljeni opštinama jesu opšti prihodi budžeta gradskih opština, osim onih čiji je namenski karakter utvrđen zakonom. Statut posebno uređuje izvršenje **namenskih prihoda** budžeta gradske opštine. Oni se koriste prema **godišnjem programu**, koji donosi nadležni organ gradske opštine za kalendarsku godinu, a moraju biti usklađeni sa programom razvoja Grada (odgovarajuće delatnosti) i njegovom dinamikom finansiranja. Predsednik gradske opštine je dužan da gradonačelniku (preko Sekretarijata za finansije) dostavlja tromesečni izveštaj o izvršenju namenskih prihoda budžeta. To nameće obavezu praćenja i kontrole namenskog trošenja ovih prihoda od strane Grada. U slučaju nenamenskog trošenja, gradonačelnik može privremeno obustaviti prilikom priliva namenskih prihoda gradskoj opštini, o čemu obaveštava Skupštinu gradske opštine (radi preduzimanja odgovarajućih mera) i Skupštinu grada.

**Glavni nedostatak sistema finansiranja gradskih opština** je nestabilnost i nepredvidivost izvora sredstava za finansiranje opština, zbog raspodele prihoda između Grada i opština na godišnjem nivou. Prilikom raspodele prihoda trebalo bi primeniti osnovne principe fiskalne decentralizacije, koji bi trebalo da omogućе bolju raspodelu resursa između gradskog i opštinskog nivoa. Neophodno je **izmeniti Statut grada u cilju regulisanja izvora finansiranja gradskih opština**, saglasno članu 25. Zakona o budžetskom sistemu<sup>10</sup> (iz jula 2009. g.). Ovom izmenom bi se definisali izvorni prihodi opština i učešće opština u prihodima Grada (izvornim i ustupljenim od Republike). Očekivani efekat izmene Statuta je: 1) stabilnost i predvidivost prihoda budžeta gradskih opština; 2) povećanje efikasnosti gradskih opština prilikom naplate sopstvenih izvornih prihoda, i 3) smanjenje rizika prilikom zaduživanja gradskih opština (što rezultira nižom cenom duga).

---

<sup>10</sup> Član 25: „Statutom grada, odnosno grada Beograda, utvrđuje se deo prihoda iz stava 1. ovog člana koji pripada budžetu gradske opštine, a koji budžetu grada, odnosno grada Beograda.“

**Novina** koju donosi Statut u domenu finansiranja gradskih opština jeste **mogućnost zaduživanja**, u skladu sa zakonom, po prethodno pribavljenoj saglasnosti gradonačelnika. Uređivanje mogućnosti zaduživanja rezultat je prenošenja nadležnosti gradskim opštinama za sprovođenje kapitalnih investicionih rashoda u pojedinim oblastima pružanja javnih usluga. Nameće se **pitanje odgovornosti gradonačelnika**, u slučaju da dođe do prezaduživanja opština ili nemogućnosti otplate duga u budućnosti. Do toga može doći iz razloga što su prihodi budžeta gradskih opština nestabilni i nepredvidivi. Statut nije uredio proceduru i kriterijume na osnovu kojih gradonačelnik daje saglasnost. Potrebno je urediti proceduru davanja saglasnosti gradonačelnika na zaduživanje opština. Otvoreno pitanje je da li gradonačelnik treba da daje saglasnost na zaduživanje gradskih opština, jer je zaduživanje opština regulisano Zakonom. Opštine se mogu zaduživati na osnovu odluke Skupštine opštine i prethodno pribavljenog mišljenja Ministarstva finansija o zaduživanju. Pribavljanje saglasnosti gradonačelnika je suvišno administriranje i centralizovanje nadležnosti gradskih opština.

## ***8. Preporuke za unapređenje finansiranja Grada***

1) Potrebno je nastaviti proces decentralizacije državnih funkcija, putem **modela prenošenja vlasti**, koji uspostavlja nezavisnost Grada, kome su data samostalna prava u izvršavanju javnih funkcija i nezavisna jurisdikcija uvođenja fiskalnih i drugih javnih prihoda za njihovo finansiranje. Glavna korist je **povećanje efikasnosti u pružanju javnih usluga**, jer Grad ima bolji uvid u usluge, koje su potrebne lokalnom stanovništvu. Decentralizacijom se može ostvariti niz **drugih ciljeva**: a) smanjenje udela javnog sektora u ukupnoj ekonomiji; b) mobilisanje javnih prihoda uz istovremeno smanjenje troškova pružanja javnih usluga; c) usklađivanje odgovornosti za lokalne javne rashode s raspoloživim finansijskim sredstvima; d) jačanje sopstvenih prihoda Grada i e) promovisanje saradnje različitih nivoa vlasti u pružanju javnih usluga.

2) Proces preraspodele javnih prihoda i rashoda u korist Grada može se vršiti jačanjem **sistema vlastitih prihoda** (Grad ima pravo da



uvodi sopstvene prihode, npr. poreze ili prireze) i smanjenjem **systema zajedničkih prihoda** (Gradu se dopušta da učestvuje u delu prihoda od pojedinih poreza koji pripadaju Republici).

3) Prilikom dodeljivanja **novih javnih prihoda** Gradu, trebalo bi voditi računa: da budu lako uočljivi, da budu laki za administriranje, da obezbeđuju dovoljno prihoda za finansiranje nadležnosti Grada i ne bi trebalo da budu progresivni. To bi mogli biti prirezi na poreze, koji pripadaju Republici uz ukidanje plaćanja transfera iz budžeta Republike.

4) Preduslov dalje decentralizacije je **jačanje kapaciteta Grada**, u cilju stvaranja dovoljnih administrativnih i tehničkih mogućnosti za efikasno vršenje poverenih prihoda i rashoda (npr. jačanje poreske administracije).

5) Poštovanje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u smislu **vraćanja prava raspolaganja imovinom Gradu i gradskim opštinama**. Potrebno je regulisati način upravljanja imovinom od strane organa Grada, do konačnog donošenja očekivanih zakona o vraćanju imovine JLS i definisanju javne imovine. Ovo je posebno važno za slučaj korišćenja imovine prilikom uspostavljanja javno-privatnih partnerstava u Gradu.

6) Potrebno je obezbediti da namenski karakter prihoda (npr. **na knada za uređivanje građevinskog zemljišta**) ne ugrozi bruto naplatu prihoda budžeta Grada. Razlog je taj što Grad mora imati uvid u naplatu i dinamiku i namenu trošenja svih javnih prihoda koji su prihodi budžeta Grada.

7) U cilju **povećanja primanja od zaduživanja** za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda, potrebno je posebno urediti uslove zaduživanja Grada: a) utvrđivanje maksimalnog nivoa zaduživanja na osnovu mogućnosti otplate duga iz neto tekućeg budžetskog suficita, po međunarodnim standardima procene kreditne sposobnosti JLS, b) omogućiti direktno zaduživanje kod investitora javnom emisijom obveznica na domaćem i inostranom tržištu kapitala, i c) omogućiti poseban tretman duga prilikom sprovođenja projektnog finansiranja.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Dug koji se otplaćuje iz budućeg prihoda projekta, bez angažovanja tekućih prihoda budžeta, ne bi trebalo da uđe u obračun ukupnog duga Grada.

8) Potrebno je **urediti sadržinu budžeta Grada** (statutom ili drugim pravnim aktom) u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, imajući u vidu da je budžet odluka kojom se procenjuju prihodi i primanja, te utvrđuju rashodi i izdaci za jednu ili tri godine.

9) Potrebno je **urediti obavezu vršenja eksterne revizije završnog računa budžeta** (statutom ili drugim pravnim aktom) u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu. S obzirom na to da je Grad zadužen kod međunarodnih finansijskih institucija i da planira nova zaduživanja na tržištu kapitala, neophodno je urediti reviziju završnog računa budžeta. Cilj je unapređenje kvaliteta finansijskog upravljanja i izveštavanja Grada i time snižavanje cene duga.

10) Potrebno je **doneti strategiju upravljanja dugom** u cilju efikasnijeg korišćenja sredstava duga i snižavanja troškova zaduživanja putem smanjenja kreditnog rizika Grada.

11) Potrebno je **preispitati nadležnosti organa Grada**, posebno gradonačelnika i Sekretarijata za finansije u domenu finansiranja Grada. Cilj je povećanje efikasnosti i ekonomičnosti obavljanja poverenih poslova i usklađivanja nadležnosti gradonačelnika sa načinom izbora.

12) Neophodno je **unaprediti upravljanje imovinom** u cilju povećanja prihoda od imovina i optimizacije rashoda za nabavku nove i održavanje postojeće imovine.

13) Neophodno je **unaprediti prihode Grada**: a) povećanjem prihoda od poreza na imovinu; b) povećanjem naplate izvornih prihoda Grada; c) zamenom nenamenskog transfera Republike novim izvornim prihodom, koji zavisi od privredne aktivnosti na teritoriji Grada; d) uvođenjem samodoprinosu za investicione projekte; e) povećanjem efikasnosti i profitabilnosti poslovanja gradskih JKP; i f) ostvarivanjem prihoda od koncesije na obavljanje komunalne delatnosti.

14) Potrebno je **preispitati ekonomske efekte rashoda budžeta Grada**, u cilju daljeg snižavanja tekućih, a povećanja kapitalnih investicionih rashoda. To se može postići preusmeravanjem tekućih subvencija i korišćenjem tekućeg budžetskog suficita za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda.

15) Potrebno je izvršiti decentralizaciju javnih prihoda i rashoda između Grada i gradskih opština. Neophodno je **izmeniti Statut grada u cilju regulisanja izvora finansiranja gradskih opština**, saglasno članu 25. Zakona o budžetskom sistemu.

16) Preispitati obavezu gradonačelnika da daje saglasnost na zaduživanje gradskih opština, s obzirom na to da je zaduživanje opština regulisano Zakonom i da saglasnost gradonačelnika predstavlja suvišno administriranje i centralizovanje nadležnosti gradskih opština. U slučaju zadržavanja ove nadležnosti gradonačelnika, neophodno je **regulisati proceduru davanja saglasnosti i načina procene kreditne sposobnosti i maksimalnog nivoa zaduživanja gradskih opština**.

## Literatura

1. D. Ebel Robert, 1999, *Fiscal Decentralization and Intergovernment Fiscal Relations*, Budapest, The Central European University Summer Program.
2. E. Dabla-Norris, J. Martinez-Vazquez, J. Norregaard, 2002, *Fiscal Decentralization and Economic Performance: The Case of Russia, Ukraine and Kazakhstan*, Washington, D.C. International Monetary Fund.
3. European Commission, DG Regional Policy, 2003, *Guidelines for Successful Public-Private Partnership*, Brussels.
4. Grad Beograd, 2008, *Statut grada*, Službeni list grada Beograda, br. 39/2008.
5. Raičević dr B., Ilić-Popov dr G., Leko dr V., 2003, *Budžetski postupak i kontrola budžeta*, Beograd, Pravni fakultet.
6. Republika Hrvatska, 2008, *Zakon o javno-privatnom partnerstvu*.
7. Republika Srbija, 1995, *Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 53/1995 i 3/1996.
8. Republika Srbija, 1997, *Zakon o komunalnim delatnostima*, Službeni glasnik RS, br. 16/1997 i 42/1998.
9. Republika Srbija, 2002, *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik RS, br. 129/2007.

10. Republika Srbija, 2003, Zakon o koncesijama, Službeni glasnik RS, br. 55/2003.
11. Republika Srbija, 2006, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, br. 62/2006.
12. Republika Srbija, 2005, Zakon o javnom dugu, Službeni glasnik RS, br. 61/2005.
13. Republika Srbija, 2007, Zakon o glavnom gradu, Službeni glasnik RS, br. 129/2007.
14. Republika Srbija, 2009, Zakon o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS, br. 54/2009.



## PRUŽANJE I UNAPREĐENJE JAVNIH USLUGA U GRADU

**Sažetak:** *Planiranje razvoja Grada na osnovu javnih prihoda predstavlja preusku osnovicu za brz razvoj lokalne zajednice. Klasične tehnike budžetskog poslovanja neophodno je zameniti savremenim metodama finansijskog upravljanja, zasnovanog na korišćenju finansijske aktive i uspostavljanju javno-privatnog partnerstva u obezbeđivanju javnih službi, prvenstveno u izgradnji infrastrukture.*

**Ključne reči:** *raspolaganje imovinom, fiskalna decentralizacija, izvori prihoda, strategija upravljanja dugom, plan kapitalnih investicija, javno-privatno partnerstvo, emisija obveznica, tržište kapitala, kreditna sposobnost, kreditni rejting, finansijsko upravljanje*

### 1. Unapređenje javnih usluga emisijom obveznica

U cilju povećanja obima i unapređenja kvaliteta javnog servisa, postoji tendencija da se dugoročne investicije finansiraju iz emisije obveznica lokalnih vlasti. Razlog tome nije nesporna činjenica o ograničenosti izvora finansiranja, već namera da se pokrivanje duga postigne iz očekivanih budućih priliva od investicija.

Emisijom obveznica obično se postiže transparentniji i objektivniji izbor izvora sredstava u odnosu na kredite. Pristup lokalnih vlasti tržištu kapitala zavisi od: rizičnosti države (međunarodnog kreditnog rejtinga), finansijske snage lokalne samouprave i njene sposobnosti da prezentira transparentne finansijske izveštaje i predviđanja.

Politički ambijent je od velikog značaja iz dva razloga. Prvi je podržavanje lokalnih vlasti od strane relevantnih autoriteta da diversifikuju izvore finansiranja. Drugi je činjenica da finansiranje lokalne samouprave zavisi od ustupljenih prihoda od centralne vlasti, čiji kontinuitet nije zagarantovan.

Prilikom emisije obveznica, grad Beograd kao lokalni organ vlasti mora da izradi *scenario pristupanja tržištu kapitala*. Tom prilikom mora imati u vidu činjenicu da percepcija pobeđuje stvarnost na tržištu

#### PRIMER EMISIJE OBVEZNICA LOKALNIH VLASTI

U Hrvatskoj je zabeležen značajan napredak u razvoju tržišta državnih i opštinskih obveznica. Na kotaciji Zagrebačke berze nalazi se ukupno 19 obveznica javnog sektora: 11 državnih i 8 obveznica lokalnih vlasti. Sve opštinske obveznice su emitovane putem javnog plasmana, na osnovu prospekta o emisiji obveznica. Opštinske obveznice su bez ograničenja mogli da kupe svi investitori na finansijskom tržištu, uključujući građane.

**Tabela: Emisija obveznica lokalnih vlasti u Hrvatskoj**

Lokalna samouprava	Datum izdavanja	Rok (god.)	Valuta emisije	Iznos emisije u Eur	Kuponska stopa	Namena
<b>Emisija na domaćem tržištu</b>						
Koprivnica	29.6.2004.	7	HRK	8.000.000	6,5%	Školski i sportski objekti i komunalna infrastruktura
Zadar	1.9.2004.	7	EUR	18.500.000	5,5%	Izgradnja sportskog centra sa bazenom
Rijeka	18.7.2006.	10	EUR	24.600.000	4,125%	Izgradnja sportskog centra sa bazenom
Split	24.7.2006.	7	EUR	4.000.000	4,5625%	Kulturni i sportski objekti i komunalna infrastruktura
Vinkovci	23.10.2007.	10	HRK	5.600.000	5,5%	Kulturno-poslovni centar sa bazenom
Osijek	30.10.2007.	10	HRK	3.333.333	5,5%	Uređenje gradskog trga
Split	27.11.2007.	8	EUR	8.100.000	4,75%	Više kapitalnih projekata
Split	8.7.2008.	7	EUR	8.200.000	6%	Više kapitalnih projekata
<b>Emisija na inostranom tržištu</b>						
Zagreb holding	4.7.2007.	10	EUR	300.000.000	5,5%	Kapitalni projekti JKP udruženih u Zagreb holding

Izvor: Izveštaj sa Zagrebačke berze, mart 2009. i obaveštenje o emisiji obveznica „Zagreb holding“<sup>1</sup>

**Kamatna stopa** opštinskih obveznica u evrima je u rasponu od **4,125% do 4,75%**, dok je kamatna stopa obveznica u lokalnoj valuti u rasponu od **5,5% do 6%**. Sve kamatne stope su nepromenljive i nisu značajno više od kuponske stope na državne obveznice.<sup>1</sup> Rok na koji su emitovane obveznice je od 7 do 10 godina. Sredstva prikupljena emisijom obveznica korišćena su za finansiranje kapitalnih investicionih projekata u oblasti komunalne infrastrukture, obrazovnih, kulturnih i sportskih objekata. Sve obveznice su opšte obveznice, garantovane budžetskim prihodima lokalnih samouprava.

Jedinu inostranu obveznicu emitovao je „Zagreb holding“ u visini od **300 miliona evra** za finansiranje investicionih projekata gradskih preduzeća, koja su osnivači holdinga. Obveznica je emitovana na Londonskoj berzi uz **amatnu stopu od 5,5%** na rok do 10 godina.

<sup>1</sup> Kuponska stopa na državne obveznice je: 4,25% – 6,875% u evrima i 4,5% – 6,75% u lokalnoj valuti.

kapitala. Ključna stvar jeste ponašanje tržišta, koje se može brzo menjati u oba pravca. Lokalna vlast sa jasnom vizijom, sveobuhvatnim finansijskim planiranjem i transparentnim finansijskim izveštavanjem, profesionalno je osposobljena za prilagođavanje. Dugoročno planiranje i pažljivo izučavanje investitora omogućuju brzo reagovanje na tržištu.

## **2. Pružanje javnih usluga u Gradu putem JPP**

### ***2.1. Definicija i modeli JPP***

U poslednjih dvadesetak godina u svetu se intenzivno razvija model izgradnje ili rekonstrukcije infrastrukturnih i drugih objekata, namenjenih osiguranju javnih potreba po modelu javno-privatnog partnerstva (dalje u tekstu: JPP). Nekada su ove javne potrebe obezbeđivane finansiranjem iz budžeta lokalne ili centralne vlasti. Primenom modela JPP javne potrebe se osiguravaju angažovanjem privatnog kapitala.

Faktori koji su doveli do razvoja JPP na lokalnom nivou širom sveta jesu: 1) korišćenje upravljačkih, tehničkih, finansijskih i inovacijskih sposobnosti privatnog partnera; 2) razmena veština i znanja između javnog i privatnog partnera; 3) raspodela rizika na osnovu mogućnosti upravljanja njima od strane javnog i privatnog partnera; 4) privlačenje privatnog kapitala u nedostatku javnih sredstava za finansiranje izvornih poslova lokalne samouprave (javnih usluga i infrastrukture), i 5) promena uloge lokalne samouprave, koja postaje organizator, garant i kontrolor, umesto tradicionalnog isporučioca javne usluge.

JPP predstavlja sve oblike saradnje JLS i privatnih partnera u oblasti upotrebe sredstava, znanja i iskustava, u cilju vršenja njenih izvornih funkcija. JPP u užem smislu predstavlja komercijalnu saradnju u okviru koje JLS i privatni partner udružuju resurse i stručna znanja, kako bi kroz adekvatnu raspodelu resursa, rizika i nagrada, zadovoljili neku javnu potrebu. Privatni partner može koristiti svoje resurse i veštine u pružanju dobara i usluga, koje tradicionalno osigurava lokalna vlast.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> European Commission, DG Regional Policy, 2003, *Guidelines for Successful Public-Private Partnership*, Brussels.



JPP je dugoročan ugovorni odnos između javnog i privatnog partnera, koji ima sledeća osnovna obeležja:<sup>3</sup>

- privatni partner od javnog partnera preuzima:
  - obavezu projektovanja, gradnje i/ili rekonstrukcije javne infrastrukture i/ili objekata od javnog interesa, preuzimajući pri tome jednu ili više obaveza, kao što su finansiranje, upravljanje i održavanje, u cilju pružanja krajnjim korisnicima javne usluge iz okvira nadležnosti javnog partnera;
  - pružanje javnih usluga krajnjim korisnicima iz okvira nadležnosti javnog partnera;
- u zamenu za preuzete obaveze, javni partner može privatnom partneru dodeliti koncesiju, plaćati naknadu u novcu ili na njega preneti određena stvarna prava;
- svaki od partnera preuzima odgovornost za rizik na koji može uticati ili je odgovornost podeljena u cilju optimalnog upravljanja rizikom tokom trajanja projekta JPP-a (uz ostalo i korišćenjem upravljačkih, tehničkih, finansijskih i inovacijskih sposobnosti privatnog partnera i razmenom veština i znanja između javnog i privatnog partnera).

Predmet JPP ne bi trebalo da bude isključivo isporuka robe, kao ni isključivo pravo korišćenja opšteg ili drugog dobra.

Prilikom sprovođenja JPP, lokalna vlast je dužna da poštuje načela: zaštite javnog interesa, tržišne konkurencije, efikasnosti, jednakog tretmana, uzajamnog priznavanja, proporcionalnosti (srazmernosti), transparentnosti, slobode ugovaranja i zaštite životne sredine.

Privatni partner u okviru JPP je privredni subjekt, koji je izabran na osnovu postupka javne nabavke ili tendera za dodeljivanje koncesije, a sa kojim lokalna vlast sklapa ugovor o JPP ili osniva zajedničko društvo.

Postupak izbora privatnog partnera jeste postupak javne nabavke, regulisan propisima kojima se uređuje oblast javne nabavke ili postupak davanja koncesije određen propisima, kojima se uređuje izbor koncesionara.

U osnovi svakog JPP nalazi se **podela rizika** između partnera. Za uspeh svakog projekta najvažnije je ustanoviti rizike vezane za svaki

<sup>3</sup> Republika Hrvatska, 2008. *Zakon o javno-privatnom partnerstvu*.

element i fazu projekta i raspodeliti ih tako da se osigura najbolja vrednost za uložene resurse. Raspodela rizika zavisi od izabranog modela JPP i sposobnosti ugovornih strana da upravljaju određenim vrstama rizika. Mogućnosti raspodele rizika kreću se od neposrednog pružanja usluga do potpune privatizacije, kada javni sektor sve rizike i nagrade prenosi na privatni sektor.

Svi modeli JPP mogu se svrstati u dve osnovne grupe: ugovorno i institucionalno JPP.

1) **Ugovorno JPP** je svaki oblik partnerstva u kojem se međusobni odnos prava i obaveza lokalne vlasti i privatnog partnera uređuje ugovorom. Ugovor o JPP sklapa se u pisanom obliku na određeno vreme. To vreme obično nije kraće od pet godina, niti duže od četrdeset godina, uz mogućnost da se nakon isteka ugovornog roka sklopi novi ugovor uz izbor privatnog partnera kroz ponovnu javnu nabavku.

#### PRIMERI MODELA UGOVORNOG JPP

**Ugovor o uslugama** (*Service Contract*) omogućuje lokalnoj vlasti da angažuje privatno pravno ili fizičko lice za vršenje jedne ili više usluga na period od 1 do 3 godine.

**Ugovor o upravljanju** (*Management Contract*) je vrsta ugovora po kome privatna kompanija preuzima odgovornost za upravljanje većinom ili svim aktivnostima javne komunalne službe, kao što su: korišćenje i održavanje infrastrukture (*Operation & Maintenance*), fakturisanje i naplata tarife usluge i svakodnevno obavljanje usluga. Ugovor o upravljanju obično traje 3 do 5 godina ili duže.

**Ugovor o zakupu i upravljanju** (*Lease of Affermage Contract*) je vrsta ugovora po kome privatna kompanija preuzima odgovornost za korišćenje infrastrukture i upravljanje sistemom pružanja usluge, na rok od 10 do 20 godina. Ona istovremeno plaća naknadu za korišćenje infrastrukture.

**Ugovor o koncesiji** (*Concession*) je vrsta ugovora po kome privatna kompanija preuzima potpunu odgovornost za pružanje usluga upravljanja poverenom delatnošću, uključujući finansiranje, projektovanje, izgradnju i korišćenje javnog dobra, kao i naplatu usluga, tokom perioda do 30 godina. Po isteku ugovora novoizgrađena infrastruktura se prenosi u vlasništvo javnom partneru.

**Ugovor o izgradnji-korišćenju-prenosu** (*Build-Operate-Transfer B.O.T.*) je posebna vrsta koncesionog ugovora po kome privatna kompanija preuzima odgovornost za finansiranje, projektovanje, izgradnju i korišćenje javnog dobra tokom određenog perioda, nakon kojeg se vlasništvo nad imovinom predaje lokalnoj vlasti. Ugovor obično traje od 7 do 30 godina. Ovaj model JPP najčešće se primenjuje za izgradnju nove ili proširenje postojeće infrastrukture. Postoji više vrsta ugovora koji predstavljaju varijaciju ovog osnovnog BOT modela:

- *izgradnja–prenos–korišćenje* (*build-transfer-operate BTO*), gde se prenos vlasništva na lokalnu vlast vrši nakon izgradnje infrastrukture;
- *projektovanje–izgradnja–korišćenje* (*design-build-operate DBO*), gde je infrastruktura sve vreme u vlasništvu lokalne vlasti;
- *projektovanje–izgradnja–finansiranje–korišćenje* (*design-build-finance-operate DBFO*), gde odgovornost za finansiranje preuzima privatni partner;
- *izgradnja–posedovanje–korišćenje* (*build-own-operate BOO*), gde izvođač gradi i koristi infrastrukturu bez prenosa vlasništva na lokalnu vlast.

**Finansiranje** (*Finance Only*): Privatni partner (najčešće finansijska institucija) finansira projekat, direktno ili putem dugoročnog lizinga ili emisije obveznica.

2) **Institucionalno JPP** je model partnerstva zasnovan na suvlasničkom odnosu lokalne vlasti i privatnog partnera u zajedničkom društvu, koje je nosilac projekta JPP. Često korišćen naziv za institucionalno JPP je **Joint Venture**. Privatni partner i lokalna vlast osnivaju zajedničko preduzeće radi realizacije nekog projekta. Ulog i rizik se dele u dogovorenom odnosu, prilikom osnivanja zajedničkog društva.

JPP, kao model finansiranja i izgradnje infrastrukture i unapređenja i pružanja javnih usluga, se poslednjih godina sve češće primenjuje u državama Evropske unije. Da bi olakšale, ohrabrine i uredile realizaciju projekata JPP, mnoge evropske države donele su posebne propise i smernice, koji čine zakonodavni okvir za sprovođenje JPP. Donošenje propisa praćeno je kreiranjem institucionalnog okvira za selekciju, odobravanje, ugovaranje, registrovanje i praćenje rezultata sprovođenja JPP.

Međunarodne finansijske institucije i političke organizacije podržavaju realizaciju projekata JPP. Finansijske institucije, kao što su World Bank, EIB, EBRD i druge, kreirale su posebne kreditne linije za finansiranje projekata JPP. Komisija EU je izdala „Zelenu knjigu o JPP“, kojom su definisani različiti oblici saradnje između javnog i privatnog sektora, u cilju obezbeđenja infrastrukture ili pružanja usluga. Srbija nije članica EU, za nas nisu merodavni propisi EU o JPP, već isključivo domaći propisi. Propisi EU mogu biti korisni za sagledavanje iskustava, prilikom kreiranja pravnog i institucionalnog okvira za realizaciju projekata JPP u Srbiji.

## 2.2. Pravni osnov za uspostavljanje JPP u Gradu

U Republici Srbiji nije donet zakon o JPP. Donet je samo Zakon o koncesijama, koji detaljno reguliše proceduru uspostavljanja samo jednog od brojnih modela JPP. Lokalne vlasti su zbog toga obavezne da prilikom uspostavljanja JPP obezbede poštovanje brojnih zakona, koji regulišu osnivanje, organizovanje, funkcionisanje i finansiranje JLS u cilju kvalitetnog obavljanja izvornih poslova.<sup>4</sup> Saglasno ovim propisima, u cilju efikasnog vršenja izvornih poslova, a radi zadovoljavanja potreba stanovništva, Grad može da uspostavi partnerstvo sa pravnim ili fizičkim licem na načelima javnosti i konkurencije.

**Glavni problem uspostavljanja JPP** je u tome što Grad svojim pravnim aktima nije uredio procedure i nadležnost za uspostavljanje ovog ugovornog odnosa, saglasno zakonu.<sup>5</sup> Statut grada samo u naznakama ima odrednice koje se tiču JPP, bez detaljnog uređivanja ovog načina vršenja poslova Grada. Jedine odredbe koje nalazimo u Statutu, a koje se tiču JPP su:

- „Gradsko veće utvrđuje predlog koncesionog akta i zaključuje ugovor o koncesiji“ (čl. 54.);
- „Gradske opštine (čl. 77, stav 2) mogu obavljanje pojedinih komunalnih delatnosti ugovorom poveriti javnom komunalnom preduzeću, koje je osnovao Grad ili drugom preduzeću, odnosno preduzetniku, na načelima konkurencije i javnosti, u skladu sa zakonom i aktima Grada“.

Navedene odredbe nisu dovoljne za uspostavljanje uspešnog JPP u Gradu i gradskim opštinama, na načelima konkurencije i javnosti uz

<sup>4</sup> Pravni okvir za uspostavljanje JPP u JLS čine: Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije, Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa, Zakon o komunalnim delatnostima, Zakon o privrednim društvima, Zakon o koncesijama, Zakon o javnim nabavkama i drugi zakoni i podzakonska akta.

<sup>5</sup> **Zakon o lokalnoj samoupravi**, član 6.: „Jedinica lokalne samouprave za ostvarivanje svojih prava i dužnosti i za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva može osnovati preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu, u skladu sa zakonom i statutom. Jedinica lokalne samouprave može ugovorom, na načelima konkurencije i javnosti, poveriti pravnom ili fizičkom licu obavljanje poslova iz stava 1. ovog člana.“

**Zakon o komunalnim delatnostima**, član 8.: „Za obavljanje komunalnih delatnosti opština osniva javna komunalna preduzeća, ili njihovo obavljanje poverava drugom preduzeću, odnosno preduzetniku, u skladu sa zakonom i propisom skupštine opštine.“

političku podršku, koja je neophodna za uspeh dugoročnih ugovornih odnosa sa privatnim sektorom, a u cilju zaštite interesa korisnika javnih usluga. Iz člana 54. je nejasno kome Gradsko veće upućuje predlog koncesionog akta, da li Skupštini grada ili nadležnom ministarstvu. Direktno upućivanje predloga nadležnom ministarstvu, bez odluke Skupštine grada, ne bi bilo u skladu sa Zakonom o koncesijama.<sup>6</sup>

Potrebno je izmeniti Statut grada, na način da uredi procedure i nadležnosti za:

- otpočinjanje procesa uspostavljanja JPP;
- ocenu adekvatnog modela JPP i izvor privatnog partnera;
- ugovaranje JPP;
- kontrolu ostvarivanja ugovora o JPP.

### ***2.3. Iskustvo Grada u uspostavljanju JPP***

Predložene izmene Statuta i uvođenje procedura za uspostavljanje JPP u Gradu, gradskim opštinama i gradskim preduzećima trebalo bi što pre uraditi, jer Grad već ima značajna iskustva u uspostavljanju JPP za vršenje javnih usluga. Značajna i vrlo korisna iskustva stečena su prilikom:

- poveravanja obavljanja prevoza putnika u javnom gradskom prevozu privatnim prevoznicima;
- otpočinjanja procesa davanja koncesije radi obavljanja komunalne delatnosti upravljanja čvrstim otpadom;
- izrade strategija uspostavljanja JPP u beogradski vodovod i kanalizaciju.

---

<sup>6</sup> **Zakon o koncesijama**, član 7.: „Predlog za davanje koncesije Vladi podnosi nadležno ministarstvo. Predlog za davanje koncesije Vladi može podneti i nadležni organ autonomne pokrajine kada se predmet koncesije nalazi na teritoriji autonomne pokrajine, kao i **skupština jedinice lokalne samouprave** na čijoj teritoriji se nalazi predmet koncesije.“

## PRIMER JPP U JAVNOM GRADSKOM PREVOZU

Poveravanje prevoza putnika u Beogradu privatnim prevoznicima izvršeno je na osnovu javnog konkursa, u skladu sa Zakonom o komunalnim delatnostima i Zakonom o javnim nabavkama.

Osnovni principi na kojima je zasnovano JPP jesu:

- ***Mogućnost postizanja obostrane koristi Grada i privatnih prevoznika.*** Grad postiže unapređenje infrastrukture javnog prevoza, bez angažovanja sopstvenih sredstava. Uvođenjem privatnih prevoznika stvara konkurenciju GSP-u, što treba da dovede do povećanja efikasnosti i profitabilnosti poslovanja gradskog preduzeća. Privatni prevoznik ima garantovani prihod na rok od 7 godina, saglasno ispunjenju ugovornih uslova o vršenju javnog prevoza.
- ***Izbor privatnih prevoznika izvršen je putem javnog nadmetanja*** u kome su ponuđači morali da dokažu tehničku, kadrovsku i finansijsku osposobljenost za vršenje javnog prevoza.
- ***Privatni partneri su preuzeli obavezu investiranja u nova vozila*** u cilju povećanja voznog parka za 420 vozila, što zajedno sa vozilima GSP čini 1.270 vozila u radu i 150 vozila u rezervi.
- ***Grad je uspostavio kontrolu kvaliteta javnog prevoza,*** preko Direkcije za javni prevoz koja vrši kontrolu: obima usluge, redovnosti, raspoloživosti opreme, čistoće vozila i instalacija i informisanje putnika.
- ***Grad je zadržao pravo raskidanja ugovora, usled neizvršenja obaveza privatnog prevoznika,*** što omogućuje Gradu da garantuje vršenje javnog prevoza u slučaju ovog JPP.
- ***Grad garantuje pružanje kvalitetne usluge građanima.*** Ugovorne obaveze privatnog prevoznika obuhvataju: broj vozila i red vožnje na dodeljenim linijama, obeležavanje vozila i identifikacija voznog osoblja, način prodaje karata

u vozilu, isticanje informacija i reklama u vozilu, javni red u vozilu, održavanje voznog parka i dr.

- ***Gradani aktivno učestvuju u oceni kvaliteta pružene usluge***, upućivanjem primedbi Direkciji za javni prevoz, na osnovu propisno obeleženih vozila i identifikacije voznog osoblja.
- ***Izvršena je raspodela rizika između partnera u toku JPP***. Rizik ostvarenja prihoda od prevoza putnika preuzeo je Grad. Tržišni rizici (inflacija, cena goriva, kursa dinara i prosečne bruto zarade) su ugrađeni u obračun i korekciju cene karata. Rizik od štete pokriven je osiguranjem, što je ugovorna obaveza privatnog prevoznika.
- ***Garantovanje ugovornih obaveza privatnog prevoznika*** pokriveno je bankarskom garancijom.

### **Prednost JPP**

Ovim JPP postignuto je investiranje u povećanje voznog parka bez angažovanja sredstava Grada, uspostavljanje standarda kvaliteta javnog gradskog prevoza i ukidanje monopolskog položaja JKP GSP.

### **Nedostatak JPP**

Rizik ostvarenja prihoda od prevoza putnika preuzeo je Grad iz razloga što je cena karata u javnom gradskom prevozu subvencionirana iz budžeta. Iz tog razloga privatni prevoznik ima zagwarantovani prihod, koji se obračunava na osnovu ostvarenih efektivnih kilometara i ugovorene cene vožnje. Prihode ostvaruje iz sledećih izvora:

- deo prihoda integrisanog tarifnog sistema naplate;
- prihoda od prodaje pojedinačnih karata u vozilima;
- subvencija iz budžeta grada (dopuna do zagwarantovanog prihoda).

### **Preporuka za otklanjanje nedostataka JPP**

Privatni partner bi trebalo da preuzme komercijalni rizik obavljanja poverene delatnosti javnog gradskog prevoza. To je rizik ostvarenja prihoda od prevoza putnika, koji zavisi od kvaliteta i efikasnosti obavljanja delatnosti na dodeljenim linijama.

Preduslov za prenos ovog rizika na privatnog partnera je:

- 1) restrukturiranje JKP GSP u cilju racionalizacije operativnih troškova poslovanja;
- 2) uspostavljanje cene karata, koja pokriva ukupne troškove javnog gradskog prevoza nakon restrukturiranja JKP;
- 3) ukidanje subvencija privatnim prevoznicima iz budžeta i uvođenje subvencije za korisnike javnog prevoza, koji ne mogu da plaćaju cenu karte.

Očekivani efekat predloženih mera jeste:

- prenos komercijalnog rizika na privatnog partnera, zbog čega je angažovan u obavljanju izvorne delatnosti Grada;
- ukidanje subvencija za korisnike, koji su u mogućnosti da plaćaju stvarnu cenu karte javnog gradskog prevoza;
- preusmeravanje budžetskih aproprijacija za subvencije privatnim prevoznicima za druge potrebe Grada.

### **PRIMER IZRADE STRATEGIJE USPOSTAVLJANJA JPP U BEOGRADSKI VODOVOD I KANALIZACIJU**

Zbog nemogućnosti da izgradi nedostajuću kanalizacionu infrastrukturu iz sredstava budžeta i prihoda JKP BVK, Grad je pristupio izradi strategije uspostavljanja JPP koja ima dve faze:

I faza: **Izbor odgovarajućeg modela JPP**, na osnovu izrade studije opravdanosti uspostavljanja JPP (analize pravnih, finansijskih, ekonomskih, ekoloških i tehničkih aspekata funkcionisanja postojećeg komunalnog servisa). Izrada studije finansiranja je od strane EAR-a i World bank – IFC.



II faza: **Uspostavljanje izabranog modela JPP** kroz donošenje odluka, izradu tenderske dokumentacije, izbor privatnog partnera i potpisivanje ugovora o JPP. Sprovođenje bi bilo praćeno od strane donatora EAR-a i IFC.

Zahvaljujući završetku prve faze, Grad je dobio studiju opravdanosti uspostavljanja JPP, u kojoj su identifikovana tri modela JPP, koji se mogu primeniti.

**Polazne pretpostavke studije opravdanosti su:**

**a) Plan investicija:**

Vrsta ulaganja, Vrednost, Struktura

Kapitalno održavanje i unapređenje vodovoda tokom 25 godina  
407 mil. Eur 14%

Izgradnja kanalizacione mreže i unapređenje prerade otpadnih voda  
525 mil. Eur 53%

Restrukturiranje JKP „Beogradski vodovod i kanalizacija“  
55 mil. Eur 6%

**Ukupni troškovi investiranja 987 mil. Eur 100%**

**b) Struktura izvora finansiranja:**

- Kapitalna subvencija iz budžeta Grada, 15 mil. Eur tokom prve 3 godine JPP;
- Donacija Evropske unije, od 4-te godine JPP;
- Sredstva privatnog partnera, kapital od 16,5 mil. Eur ili dug od 15,0 mil. Eur godišnje u periodu investiranja;
- Sredstva iz poslovanja rezervisana za kapitalne rashode;
- Sredstva iz ekološkog fonda za zaštitu Save i Dunava, 6,4 mil. Eur godišnje;
- Zaduživanje na tržištu kapitala od 77 mil. Eur.

**c) Pretpostavke finansijskog modela:**

- Odnos duga i kapitala je 70:30 (prosek u regionu);
- Stopa prinosa od kapitala je 20%–22% za 15 godina koncesije (prosek u regionu);

- Raspodela ostvarene dividende počinje u 3-oj godini JPP;
- Dug privatnog partnera je na rok do 22 godine sa marginom 4%.

**d) Cena komunalne usluge:**

Cena vode će biti postepeno povećavana do 2019. g, ali neće preći 1 Eur tokom trajanja JPP.

**e) Stav javnosti prema JPP (uzorak od 2000 građana):**

- visok nivo podrške unapređenju kanaliziranja i prerade otpadnih voda, naročito u cilju rešavanja plavljenja Save i Dunava;
- visok nivo podrške građana utvrđivanju prioriternih aktivnosti u cilju zaštite životne sredine;
- nezadovoljstvo građana kvalitetom vode i uslovima funkcionisanja vodovoda i kanalizacije;
- jaka podrška uspostavljanju JPP u cilju povećanja efikasnosti ove komunalne delatnosti;
- spremnost da plate višu cenu vode u cilju unapređenja komunalnog servisa;
- podrška evropskim integracijama.

**Predloženi modeli JPP**

**Model A: Davanje koncesije za vodovod, kanalizaciju i otpadne vode.** Ugovor o koncesiji se zaključuje između Grada i novoosnovanog preduzeća „Novi BVK“ (Special Purpose Company). U osnivanju preduzeća učestvuju postojeće JKP BVK i privatni partner. Obaveza koncesionara je: 1) korišćenje i održavanje postojeće infrastrukture; 2) restrukturiranje JKP BVK i 3) finansiranje izgradnje infrastrukture za kanalizaciju i preradu otpadnih voda.

**Model B: Davanje koncesije za vodovod i kanalizaciju i ugovaranje projektovanja–izgradnje–finansiranja–korišćenja objekata za preradu otpadnih voda (DBFO).** Po prvom koncesionom ugovoru privatni partner je obavezan da: 1) kori-

sti i održava postojeću infrastrukturu; 2) restrukturira JKP BVK i 3) finansira izgradnju kanalizacione infrastrukture. Po drugom DBFO ugovoru, privatni partner preuzima obavezu finansiranja izgradnje infrastrukture za preradu otpadnih voda. Kompleksan odnos između ovih ugovora u pogledu komercijalnih, tehničkih i pravnih aspekata, mora biti unapred detaljno definisan.

**Model C: Davanje koncesije za vodovod i kanalizaciju uz finansiranje prerade otpadnih voda iz ekološkog fonda.** Ovaj model je kombinacija prethodna dva modela. Koncesionar je obavezan da: 1) koristi i održava postojeću infrastrukturu; 2) restrukturira JKP BVK; 3) finansira izgradnju kanalizacije infrastrukture i 4) koristi i održava objekte za preradu otpadnih voda nakon izgradnje. Po drugom ugovoru privatni partner vrši projektovanje i izgradnju objekata za preradu otpadnih voda, finansiranih iz ekološkog fonda.

U svim modelima JPP koncesionar je vlasnik novoizgrađene infrastrukture, koju po okončanju ugovora o koncesiji predaje Gradu u vlasništvo.

**Prednost prikazanog primera:**

- Dobar primer strateškog pristupa Grada u pronalaženju adekvatnog modela JPP, u cilju izgradnje nedostajuće infrastrukture vrednosti od oko 1 milijarde Evra, što se ne može finansirati sredstvima budžeta i kredita.
- Ponudeni modeli JPP predviđaju obavezu finansiranja i restrukturiranja JKP BVK od oko 50 mil. Eur.
- Cena komunalne usluge se održava na nivou da bude dostupna korisnicima.

**Nedostatak prikazanog primera:**

- Zaustavljeno sprovođenje strategije uspostavljanja JPP, čime je onemogućena izgradnja nedostajuće infrastrukture, uz angažovanje privatnog kapitala i obezbeđivanje donacije EU.

- Visok rizik za privatnog partnera zbog nepostojanja potpunih i pouzdanih podataka o stanju i funkcionisanju postojećeg komunalnog servisa.

**Preporuka:**

Potrebno je preispitati mogućnost sprovođenja druge faze strategije, uz ponovno preispitivanje stava javnosti i pokretanje postupaka za obezbeđenje donacije iz fonova EU.

**PRIMERI DODELJIVANJA KONCESIJE NA UPRAVLJANJE  
ČVRSTIM OTPADOM U BEOGRADU**

*po modelu: Izgradnja – Posedovanje – Korišćenje – Prenos (BOOT)*

Grad je otpočeo postupak izbora koncesionara 2006. g. na osnovu Odluke Vlade Republike Srbije o davanju koncesije za izgradnju, održavanje i korišćenje objekata za prihvatanje, obradu i odlaganje čvrstog otpada na deponiji Vinča, a saglasno Zakonu o koncesijama.

Postupak izbora koncesionara nije nastavljen.

Osnovni principi na kojima je zasnovano JPP su:

- ***Mogućnost postizanja obostrane koristi Grada Beograda i privatnog partnera.***

Grad Beograd postiže: 1) poboljšanje kvaliteta komunalnih usluga, 2) sanaciju deponije u skladu sa propisima i standardima EU o zaštiti životne sredine i 3) povećanje efikasnosti komunalne delatnosti.

Privatni partner će steći pravo na: 1) korišćenje objekata na deponiji, uz simboličnu koncesionu naknadu i 2) ostvarivanje prihoda sa niskim rizikom naplate.

- ***Dodela ugovora o koncesiji putem međunarodnog javnog tendera,*** na osnovu ocene tehničkih kapaciteta i iskustva ponuđača, industrijskog plana deponije i finansijskog plana

sa izvorima finansiranja koncesionara. Vrednovanje finansijske ponude vrši se na osnovu visine naknade koja će se naplaćivati korisnicima.

- **Koncesionar preuzima obavezu da investira u:** sanaciju postojeće deponije, izgradnju novih ćelija deponije i propisno zatvaranje deponije u posteksploatacionu fazu. Ukupna procenjena vrednost investicije je 40 miliona evra. Faza eksploatacije je 15 godina, a posteksploataciona faza je 10 godina. Novosagrađeni objekti se prenose u vlasništvo Grada na kraju koncesionog ugovora.
- **Koncesionar garantuje ispunjavanje ugovornih obaveza bankarskom garancijom** za dobro izvršenje posla u periodu izgradnje (10% predračunske vrednosti investicije) i za dobro izvršenje posla u periodu upravljanja i održavanja (5% predračunske vrednosti investicija u tom periodu).
- **Kontrola poštovanja koncesionog ugovora.** Ugovorna obaveza koncesionara je da održava bazu podataka i podnosi izveštaje Gradu (o obimu, vrsti i poreklu otpada). Grad će imati slobodan pristup deponiji i objektima u okviru deponije.
- **Pravo raskidanja ugovora, usled neizvršenja obaveza,** omogućuje Gradu da garantuje vršenje komunalne delatnosti pod uslovima iz ugovora.
- **Zaštita postojećih zaposlenih u gradskom JKP.** Koncesionar je obavezan da preuzme veliki deo radnika JKP „Gradska čistoća“ i da izvrši potrebnu obuku.
- **Pružanje kvalitetne usluge korisnicima.** Izveštaj koncesionara o obavljanju delatnosti mora da sadrži žalbe korisnika usluga i odgovore koncesionara sa predloženim rešenjem.
- **Raspodela rizika u toku trajanja ugovora.**

*Komercijalni rizik preuzima koncesionar.*

*Tržišni rizici (inflacija, cena goriva, kurs dinara i prosečne zarade u Beogradu) će biti tretirani prilikom odobravanja korekcije naknade za usluge, od strane Grada.*

*Rizik od nastanka štete* pokriven je polisom osiguranja, što je ugovorna obaveza koncesionara.

### **Prednost JPP**

Dodeljivanjem koncesije na deponiju Vinča trebalo bi da se obezbedi dugoročna finansijska samoodrživost sistema upravljanja čvrstim otpadom u Gradu, bez angažovanja sredstava poreskih obveznika. Budući koncesionar bi trebalo da investira u komunalnu infrastrukturu i unapređenje komunalnog servisa, uz preuzimanje komercijalnih rizika obavljanja ove delatnosti.

### **Nedostatak JPP**

Nemogućnost Grada da ostvari značajan prihod od koncesione naknade zbog lošeg stanja postojeće infrastrukture i nemogućnosti da učestvuje u novom investiranju.

### **Preporuka za dalje sprovođenje JPP**

Sagledati mogućnost davanja koncesije za upravljanje čvrstim otpadom u cilju izgradnje nedostajuće infrastrukture, bez angažovanja sredstava budžeta Grada. Mogućnost davanja koncesije trebalo bi sagledati saglasno izabranom tehnološkom rešenju u smislu izgradnje sanitarne deponije ili spalionice. Tom prilikom potrebno je ponovo preispitati:

- Visinu potrebnih investicionih ulaganja;
- Vrednost imovine koja se daje na korišćenje koncesionaru;
- Visinu koncesione naknade koju će plaćati koncesionar;
- Mogućnost učešća Grada u finansiranju investicionih ulaganja, radi povećanja koncesione naknade.
- Visinu preuzetog komercijalnog rizika od strane koncesionara u pogledu naplate usluge od korisnika.

Grad će vršiti naplatu usluge od domaćinstava, preko razvijenog objedinjenog sistema naplate komunalnog servisa. Naplatu naknade za ostale vidove otpada vršiće koncesionar direktno od korisnika ovih usluga.

## 2.4. Preporuke za uspostavljanje uspešnog JPP u Gradu

U cilju efikasnog i ekonomičkog vršenja svojih poslova, pri važećem pravnom okviru, Grad može uspostaviti sledeće oblike JPP:

1) **Ugovoriti koncesiju** na korišćenje dobara u opštoj upotrebi i svojini Republike i na obavljanje delatnosti iz svoje nadležnosti u skladu sa Zakonom o koncesijama. Predmet koncesije mogu biti: vodopriredni objekti, lokalni putevi, saobraćajna infrastruktura, energetska infrastruktura (gasovod), komunalna infrastruktura, sportsko-rekreacioni objekti i turistička infrastruktura. Odluku o dodeli koncesije donosi Vlada na predlog nadležnog ministarstva i na inicijativu Skupštine grada. Izbor privatnog partnera vrši se putem tendera u skladu sa Zakonom. Rok za uspostavljanje koncesije zavisi od: predmeta koncesije, očekivane dobiti, stepena preuzetog poslovnog rizika, potrebe za investiranjem u početnom periodu i razvoja konkurencije u domenu delatnosti koncesije. Maksimalan rok koncesije je 30 godina.

**Prednosti i efekti** modela su:

- privlačenje privatnog kapitala za investiranje u delatnost koja je predmet koncesije;
- očuvanje vlasništva nad javnom imovinom;
- povećanje rentabilnosti obavljanja koncesione delatnosti;<sup>7</sup>
- prenošenje komercijalnog rizika obavljanja koncesione delatnosti na privatnog partnera;<sup>8</sup>
- ostvarivanje prihoda u budžetu Grada od koncesione naknade;
- povećanje kvaliteta i dostupnosti usluga krajnjim korisnicima;
- mogućnost garantovanja kvaliteta usluge korisnicima od strane Grada;
- mogućnost dobijanja donacije EU za realizaciju investicionog projekta koji je predmet koncesije i drugih predviđenih ugovorom.

<sup>7</sup> **Povećanje rentabilnosti obavljanja koncesione delatnosti** postiže se snižavanjem troškova obavljanja koncesione delatnosti i efikasnijim sprovođenjem investicije u odnosu na troškove Grada za obavljanje delatnosti i investiranje.

<sup>8</sup> **Prenošenje komercijalnog rizika** obavljanja koncesione delatnosti na privatnog partnera znači da koncesionar preuzima rizik ostvarivanja i naplate prihoda u zavisnosti od obima i kvaliteta pruženih usluga korisnicima i zadovoljstva i želje korisnika da koriste pruženu uslugu.

Osnovni modeli ugovora o koncesiji su: obavljanje komunalne delatnosti i ugovor o korišćenju dobara od opšteg interesa: BOT, BFOT, DBOT, DBFO<sup>9</sup> i dr.

***Nedostaci i rizici*** modela su:

- rizik odustajanja od primene zbog dugotrajne procedure izbora koncesionara, koja zavisi od efikasnosti nadležnih ministarstava;
- rizik neshvatanja uloge Grada, da on ima samostalnost u kreiranju tenderske dokumentacije, od koje zavisi konačan izbor koncesionara, a da članovi tenderske komisije, imenovani od strane nadležnog ministra, nadgledaju ispravnost procedure u skladu sa zakonom.

2) **Poveriti obavljanje poslova** iz svoje nadležnosti u skladu sa zakonom.<sup>10</sup> Predmet poveravanja mogu biti svi poslovi definisani Statutom grada: 1) obavljanje poslova ili 2) obavljanje poslova nakon investiranja. Odluku o poveravanju obavljanja poslova trebalo bi da donosi Skupština grada, na predlog nadležnih organa u skladu sa Statutom. Izbor privatnog partnera vrši se kroz otvoreni ili restriktivni postupak javne nabavke u skladu sa zakonom. Rok za poveravanje obavljanja poslova je od 1 do 5 godina. Rok za poveravanje obavljanja poslova sa investiranjem zavisi od perioda povraćaja investiranih sredstava privatnog partnera<sup>11</sup> iz prihoda od delatnosti, ali ne može biti duži od 25 godina.

***Prednosti i efekti*** modela su:

- privlačenje privatnog kapitala, kada je to neophodno za obavljanje poverenog posla;
- očuvanje vlasništva nad javnom imovinom;

<sup>9</sup> BOT: izgradnja–korišćenje–prenos; BFOT: izgradnja–finansiranje–korišćenje–prenos; DBOT: projektovanje–izgradnja–korišćenje–prenos; DBFO: projektovanje–izgradnja–finansiranje–korišćenje–prenos.

<sup>10</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o komunalnim delatnostima, Zakon o glavnom gradu i Zakon o javnim nabavkama.

<sup>11</sup> U obračun perioda povraćaja investiranih sredstava privatnog partnera ulaze: visina uloženi sredstava, dinamika ulaganja i cena uloženi sredstava. Cena uloženi sredstava obično obuhvata profit privatnog partnera i troškove obezbeđivanja sredstava na tržištu kapitala (kada se on zadužuje za realizaciju projekta JPP).



- povećanje rentabilnosti vršenja poverenog posla;
- prenošenje komercijalnog rizika vršenja poverenog posla na privatnog partnera;
- mogućnost ostvarivanja prihoda u budžetu od naknade za korišćenje imovine Grada ili učešća u prihodima od poverenih poslova;
- povećanje kvaliteta i dostupnosti usluga krajnjim korisnicima;
- mogućnost garantovanja kvaliteta usluge korisnicima od strane Grada.

***Nedostaci i rizici*** modela su:

- rizik neprepoznavanja mogućnosti sprovođenja modela u skladu sa zakonom, primenom kriterijuma za izbor privatnog partnera, za utvrđivanje roka i ugovaranje prava i obaveza po modelu koji je razvijen u Zakonu o koncesijama;
- rizik neadekvatnog sagledavanja i podele rizika i prihoda od strane Grada.

Poveravanje obavljanja poslova sa investiranjem može da se ugovori po istom modelu kao koncesija: BOT, BFOT, DBOT, DBFO<sup>12</sup> i dr.

3) **Osnovati zajedničko društvo** sa privatnim partnerom, kojem se može poveriti obavljanje poslova Grada u skladu sa zakonom i Statutom. Osnivanje zajedničkog društva vrši se u skladu sa Zakonom o privrednim društvima. Nakon osnivanja, društvu se poverava obavljanje poslova, ako u konkurenciji sa drugim ponuđačima dostavi najpovoljniju ponudu, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Odluku o osnivanju zajedničkog društva i poveravanju poslova trebalo bi da donosi Skupština grada, na predlog nadležnih organa i komisije za javne nabavke, u skladu sa Statutom.

***Prednosti i efekti*** modela su:

- privlačenje privatnog kapitala;
- povećanje rentabilnosti vršenja poverenog posla;
- mogućnost učešća u dobiti društva;
- povećanje kvaliteta i dostupnosti usluga krajnjim korisnicima.

<sup>12</sup> Isto kao u fusnoti 9.

*Nedostaci i rizici* modela su:

- Grad i dalje nosi komercijalne rizike vršenja poverenog posla zajedničkom društvu, bez mogućnosti da ga prenese na privatnog partnera;
- učešće u dobiti zavisi od ostvarenog finansijskog rezultata društva;
- rizik umanjenja javnih sredstava unetih u JPP, zbog pokrivanja iskazanog gubitka društva;
- nemogućnost zaštite prava Grada ukoliko je/ili postane manjinski vlasnik;
- rizik nemogućnosti garantovanja kvaliteta usluge korisnicima od strane Grada, kao manjinskog vlasnika;
- prenos dela javne imovine u privatno vlasništvo.

U fazi odlučivanja o sprovođenju projekta ili unapređenja javne usluge putem JPP, ključni momenat za uspeh je priprema Grada za **izbor adekvatnog modela JPP**. Izbor modela zavisi od cilja koji se želi postići uvođenjem JPP u vršenje delatnosti, koja je u nadležnosti Grada. Kada Grad želi da unapredi efikasnost u pružanju javne usluge, bez značajnih ulaganja u ovu delatnost, onda je najpogodniji model JPP poveravanje obavljanja poslova.

Kada je potrebno izvršiti ulaganje značajnih sredstava u infrastrukturu ili obavljanje delatnosti, onda postoji izbor između tri opisana modela JPP. Izabrani model JPP mora da omogući ostvarivanje „**veće vrednosti za novac**“ u odnosu na tradicionalnu javnu nabavku ili isporuku usluge od strane Grada ili javnog preduzeća, putem: 1) povećanja efikasnosti isporuke javne usluge, smanjenjem operativnih rashoda; 2) efikasne podele rizika (prenos komercijalnih rizika na privatnog partnera a institucionalnih rizika na Grad); 3) bržeg sprovođenja projekta (zbog brže naplate kapitala privatnog partnera); 4) unapređenja kvaliteta usluge (primenom tehnoloških rešenja i znanja privatnog partnera); 5) ostvarivanje dodatnih prihoda za Grad (na osnovu korišćenja javne imovine za sprovođenje JPP ili prava ustupljenih privatnom partneru) i 6) očuvanje imovine koja će zakonom biti uređena kao javna imovina, bez mogućnosti otuđivanja.

Da bi se postigli željeni efekti procesa pripreme i sprovođenja uspešnog JPP trebalo bi da obuhvati sledeće aktivnosti:

1. Analiza pravnog okvira u cilju pronalaženja pravnog osnova za uspostavljanje JPP;
2. Analiza postojećeg stanja sistema/delatnosti: obim, kvalitet i cena usluge i finansijski rezultat;
3. Analiza tražnje za uslugom u pogledu obima i kvaliteta;
4. Analiza usluge (obim, kvalitet i cena) i finansijskog rezultata (prihodi, rashodi, finansijska rentabilnost), nakon sprovođenja mogućih modela JPP;
5. Izrada studije izvodljivosti projekta za finansiranje (finansijska samoodrživost i rentabilnost projekta iskazana kroz FNPV(C), rashoda projekta, i FNPV(K), izvora finansiranja projekta);
6. Izbor modela JPP koji će se sprovesti na osnovu studije izvodljivosti;
7. Izrada konkursne dokumentacije za izbor privatnog partnera;
8. Sprovođenje javne nabavke/tendera za izbor privatnog partnera;
9. Ugovaranje projekta JPP sa najboljim ponuđačem;
10. Organizacija kontrole sprovođenja projekta JPP;
11. Praćenje efekata projekta JPP: obim i kvalitet usluge i postignut finansijski rezultat i efekat za Grad.

Projekti, koji se sprovode po modelu JPP, ne moraju biti finansirani samo iz sredstava privatnog partnera. Oni mogu biti zajednički finansirani od strane Grada i privatnog partnera, pri čemu Grad ostvaruje učešće u budućim prihodima projekta, koji je predmet JPP. Ovo je važno imati u vidu prilikom sagledavanja mogućnosti realizacije skupih infrastrukturnih projekata po modelu JPP, a za koje je potrebno sufinansiranjem iz javnih sredstava učiniti ih privlačnijim za privatni kapital. **Izvori sredstava**, za sprovođenje projekta ugovaranjem JPP, mogu biti:

- **prihodi i primanja Grada**, obezbeđena iz: sopstvenih prihoda i primanja, kapitalnog transfera Republike, kapitalne inostrane donacije (EU fondovi – npr. IPA) i zaduživanja na tržištu kapitala (kod finansijskih institucija);
- **sredstva privatnog partnera** obezbeđena iz sopstvenog kapitala i zaduživanja na tržištu kapitala (npr. EBRD, EIB, domaće komercijalne banke i lizing kompanije).

Da bi se konkurisalo za dobijanje donacije iz fondova EU za sprovođenje projekta JPP, neophodno je zadovoljiti sledeće kriterijume EU:

- 1) osiguranje transparentnosti u izboru privatnog partnera;
- 2) osiguranje maksimalne zaštite javnog interesa;
- 3) definisanje optimalnog nivoa inostranih kapitalnih donacija;
- 4) izbor adekvatnog modela JPP na osnovu tipa projekta;
- 5) optimalna raspodela rizika između učesnika u projektu JPP, i
- 6) poboljšanje kvaliteta usluga za sve korisnike.

### **3. Upravljanje kapitalnim investicijama**

Preduslov uspešnog unapređenja javnih usluga u Gradu, uz korišćenje finansijske aktive i uspostavljanje javno-privatnog partnerstva, jeste kvalitetno upravljanje kapitalnim investicijama Grada. Planiranje i sprovođenje kapitalnih investicija zajednički je posao nadležnog organa Gradske uprave, u čiji delokrug spada delatnost u kojoj se vrši investiciono ulaganje, Agencije za investicije i Sekretarijata za finansije.

Investicioni planovi predstavljaju osnov dugoročnog predviđanja prihoda i rashoda budžeta i utvrđivanja dugoročne kreditne sposobnosti Grada. Dalji razvoj planiranja kapitalnih investicija trebalo bi da se odvija u pravcu utvrđivanja metodologije izrade investicionih planova, koji treba da omogućće Gradu da: 1) predvidi svoje obaveze; 2) utvrdi investicione prioritete; 3) identifikuje periode u kojima će imati ograničenu likvidnost i 4) potvrdi investitorima dugoročnu finansijsku stabilnost.

Krajnji efekat razvoja metodologije izrade investicionih planova je:

- 1) smanjenje arbitrarnog izbora investicionih projekata;
- 2) ograničavanje mogućnosti da se plan menja tokom budžetske godine;
- 3) povećanje verovatnoće da će se plan uspešno realizovati;
- 4) poboljšanje kvaliteta pripreme investicionih projekata;
- 5) izbor odgovarajućeg izvora finansiranja na osnovu rentabilnosti projekta.

**Razvoj investicionog planiranja**, uz ostvarivanje navedenih efekata, treba da obuhvati sledeće aktivnosti:

- donošenje odluke o implementaciji sistema planiranja kapitalnih investicija, koja bi obuhvatila metodologiju i vreme sprovođenja;
- obuka zaposlenih za planiranja kapitalnih investicija;
- definisanje kriterijuma za izbor prioriternih investicionih projekata;
- usaglašavanje investicionih planova sa strategijom razvoja Grada;
- razvoj sistema za praćenje sprovođenja budžeta finansiranja investicija;
- integracija investicionih planova u višegodišnje finansijske planove;
- uključivanje građana u izradu investicionih planova i praćenje izvršenja;
- izrada baze podataka o investicionim potrebama, realizaciji investicionih planova i iskorišćenosti postojeće imovine;
- obezbeđenje softverske podrške izradi investicionih planova.

Analizom je utvrđeno da Grad ima **neefikasno planiranje i sprovođenje kapitalnih investicija** usled preplitanja nadležnosti i poslova organa Gradske uprave i Agencije za investicije. Zbog toga dolazi do obavljanja istih poslova od strane Agencije i nadležnog organa Uprave (npr. kapitalni investicioni rashodi za obrazovanje u nadležnosti su Sekretarijata za obrazovanje i Agencije za investicije istovremeno).

Poseban problem je **nepostojanje jedinstvenog višegodišnjeg plana kapitalnih investicija na nivou Grada**, koji bi omogućio planiranje pristupanja Grada tržištu kapitala, putem zaduživanja (nabavke kredita i emisije obveznica) ili pribavljanja kapitala privatnog partnera (JPP). Plan kapitalnih investicija bi omogućio Gradu da vrši selekciju izvora finansiranja projekata na osnovu rentabilnosti projekta<sup>13</sup> i cene

---

<sup>13</sup> **Pokazatelji finansijske rentabilnosti projekta** su: neto sadašnja vrednost (NPV), koeficijent neto sadašnje vrednosti i interna stopa rentabilnosti (IRR) troškova projekta i uloženi sredstva u projekat.

izvora sredstava.<sup>14</sup> Ovim bi se omogućilo postizanje najveće društveno-ekonomske koristi na uložena sredstva budžeta Grada i brže unapređenje javnih usluga.

#### 4. Preporuke za unapređenje javnih usluga u Gradu

1) Potrebno je nastaviti proces decentralizacije državnih funkcija u cilju **povećanja efikasnosti u pružanju javnih usluga**, jer Grad ima bolji uvid u usluge, koje su potrebne lokalnom stanovništvu i mogućnost smanjenja troškova pružanja javnih usluga.

2) U cilju bržeg razvoja Grada, klasične načine budžetskog finansiranja treba dopuniti **većim korišćenjem finansijske aktive**: emisijom obveznica na tržištu kapitala i uspostavljanjem javno-privatnog partnerstva u obezbeđivanju javnih usluga.

3) Prilikom emisije obveznica Grad mora da izradi **scenario pristupanja tržištu kapitala**.

4) Prilikom donošenja odluke o uspostavljanju JPP Grad mora da ostvari „**veću vrednost za novac**“ u odnosu na tradicionalnu javnu nabavku ili isporuku usluge od strane Grada ili javnog preduzeća putem: a) povećanja efikasnosti isporuke javne usluge, smanjenjem operativnih rashoda; b) efikasne podele rizika (prenos komercijalnih rizika na privatnog partnera a institucionalnih rizika na Grad); c) bržeg sprovođenja projekta (zbog brže naplate kapitala privatnog partnera); 4) unapređenja kvaliteta usluge (primenom tehnoloških rešenja i znanja privatnog partnera); 5) ostvarivanja dodatnih prihoda za Grad (na osnovu korišćenja javne imovine za sprovođenje JPP ili prava ustupljenih privatnom partneru) i 6) očuvanjem imovine, koja će zakonom biti uređena kao javna imovina, bez mogućnosti otuđivanja.

5) U cilju efikasnog **uspostavljanja JPP** potrebno je Statutom grada urediti procedure i nadležnosti za: a) otpočinjanje procesa uspostavljanja JPP; b) ocenu adekvatnog modela JPP i izvor privatnog partnera; c) ugovaranje JPP i d) kontrolu ostvarivanja ugovora o JPP.

---

<sup>14</sup> **Cena izvora sredstava** je: diskontna stopa za budžetska sredstva (**d**), kamatna stopa za kredit ili obveznicu (**r**) i dividenda privatnog partnera za JPP (**p**), pri čemu je  $d < r < p$ .

6) **Izbor adekvatnog modela JPP** (između poveravanja obavljanja poslova, koncesije i osnivanja zajedničkog društva) zavisi od cilja koji se želi postići uvođenjem JPP u vršenje delatnosti u nadležnosti Grada. Za unapređenje efikasnosti pružanja usluge, bez značajnih ulaganja privatnog partnera u delatnost, najpogodniji model je poveravanje obavljanja poslova. Kada se očekuju značajna ulaganja privatnog partnera u delatnost, onda je Grad obavezan da izbor modela JPP vrši na osnovu studije izvodljivosti projekta JPP.

7) Grad je obavezan da izbor privatnog partnera vrši na osnovu **javnog tendera ili nabavke** u skladu sa zakonom.

8) U pripremi za uspostavljanje JPP, Grad je obavezan da **izvrši analizu**: a) pravnog osnova za uspostavljanje JPP; b) postojećeg stanja sistema/delatnosti (obim, kvalitet i cena usluge i finansijski rezultat); c) tražnje za uslugom u pogledu obima i kvaliteta; d) obima, kvaliteta i cene usluge i finansijskog rezultata nakon sprovođenja JPP; i e) finansijske rentabilnosti projekta finansiranog iz privatnog kapitala.

9) Uspeh pružanja usluga Grada kroz JPP zavisi od mogućnosti Grada da obezbedi **formiranje cene** usluge/proizvoda po modelu **punog pokriva troškova** za obezbeđenje i isporuku usluge/proizvoda.

10) Potrebno je da Grad omogući **konkurisanje za sredstva iz fondova EU**, prilikom sprovođenja velikih investicionih projekata, koji bi bili sprovedeni po modelu JPP (npr. koncesija na vodovod i kanalizaciju).

11) Neophodan preduslov za unapređenje javnih usluga uz korišćenje finansijske aktive i uspostavljanje JPP je unapređenje upravljanja kapitalnim investicijama Grada. Neophodno je usvojiti **plan kapitalnih investicija**, koji bi omogućio Gradu da vrši selekciju izvora finansiranja projekata na osnovu rentabilnosti projekta i cene izvora sredstava. Cilj je postizanje najveće društveno-ekonomske koristi na uložena sredstva budžeta Grada i brže unapređenje javnih usluga.

## Literatura

- D. Ebel Robert, 1999, *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations*, Budapest, The Central European University Summer Program.
- E. Dabla-Norris, J. Martinez-Vazquez, J. Norregaard, 2002, *Fiscal Decentralization and Economic Performance: The Case of Russia, Ukraine and Kazakhstan*, Washington, D.C. International Monetary Fund.
- European Commission, DG Regional Policy, 2003, *Guidelines for Successful Public-Private Partnership*, Brussels.
- Grad Beograd, 2008, *Statut grada*, Službeni list grada Beograda, br. 39/2008.
- Raičević dr B., Ilić-Popov dr G., Leko dr V., 2003, *Budžetski postupak i kontrola budžeta*, Beograd, Pravni fakultet.
- Republika Hrvatska, 2008, *Zakon o javno-privatnom partnerstvu*.
- Republika Srbija, 1995, *Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije*, Službeni glasnik RS, br. 53/1995 i 3/1996.
- Republika Srbija, 1997, *Zakon o komunalnim delatnostima*, Službeni glasnik RS, br. 16/1997 i 42/1998.
- Republika Srbija, 2002, *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik RS, br. 129/2007.
- Republika Srbija, 2003, *Zakon o koncesijama*, Službeni glasnik RS, br. 55/2003.
- Republika Srbija, 2006, *Zakon o finansiranju lokalne samouprave*, Službeni glasnik RS, br. 62/2006.
- Republika Srbija, 2005, *Zakon o javnom dugu*, Službeni glasnik RS, br. 61/2005.
- Republika Srbija, 2007, *Zakon o glavnom gradu*, Službeni glasnik RS, br. 129/2007.
- Republika Srbija, 2009, *Zakon o budžetskom sistemu*, Službeni glasnik RS, br. 54/2009.





## SADRŽAJ, ALTERNATIVE I IZAZOVI REFORMI JKP

**Sažetak:** *Studija o sadržaju, alternativama i izazovima reformi JKP sastoji se iz dva dela. Prvi predstavlja svojevrsnu komparativnu studiju reformi javno-komunalnih preduzeća u svetu od kraja 1980-ih godina do danas, a drugi deo studije je posvećen analizi stanja u Beogradu, proceni postojećih kapaciteta i mogućnosti daljih reformi. Studija se oslanja na podatke dobijene iz istraživanja sprovedenog tokom proleća 2009. godine i iz razgovora sa direktorima JKP. Studija ukazuje da u Beogradu nisu ozbiljnije ni počele reforme u ovoj oblasti, da postoje veliki problemi, ali da takođe postoji veliki prostor poboljšanja sadašnjeg stanja. Studija se završava nizom preporuka kojima se reformatori mogu rukovoditi.*

**Ključne reči:** *Javno-komunalna preduzeća, javne usluge, izbor direktora i upravnog odbora, reorganizacija, vraćanje imovine, privatizacija, regulatorno telo, koncesije, franšize, ugovori, konkurencija, konkursi*

### I KOMPARATIVNA ISKUSTVA

U svim zemljama Evrope došlo je do reformi javno-komunalnih preduzeća, a sadržaji tih promena, stepen, domet, instrumenti koji su korišćeni i iskustva jako variraju. Osnovni smisao ovih promena usmeren je u pravcu povećanja efikasnosti JKP, poboljšanja kvaliteta usluga, obnove i razvoja lokalne infrastrukture, usvajanje standarda kvaliteta i primene regulative EU, kao i bolje korišćenje sredstava fondova EU i drugih finansijskih izvora.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *The Privatization of Urban Services in Europe* Ed. by Dominique Lorrain and Gerry Stocker, Pinter, 1997; Ed. by Dominique Lorrain and Gerry Stocker, Pinter, 1997.

Sve države su, u većoj ili manjoj meri, morale razviti strategiju reformi, što je bilo od velikog značaja. Njome se tražio odgovor na pitanje u kojoj meri ići na privatizaciju, kada, u kojim oblastima, na koji način je realizovati i koji skup drugih instrumenata treba koristiti. Ispostavilo se da među raznim oblastima postoje razlike i da ih u ovim procesima treba uvažiti. Proces privatizacije je često tražio faznu realizaciju da bi se postigli dobri efekti reformi. Neki od najbitnijih činilaca ovih procesa su: dobra regulativa, jasno formulisane procedure, obaveznost otvorenosti rada i postupnost u kompleksnijim procesima transformacije.

U tranzicionim društvima poseban izazov je predstavljalo *prilagodavanje tržišnom ambijentu*, konkurenciji, privatizaciji, uz napor da se izbegnu slabosti poput korupcije, novih monopola, raznih oblika zloupotreba itd. Brza i nedovoljno osmišljena privatizacija često je dovodila do erozije imovine lokalnih vlasti, do povećanja nezaposlenosti, raznih novih monopola, neprihvatljivog pada kvaliteta a skoka cena usluga itd.<sup>2</sup>

Podizanje kvaliteta organizacije, menadžmenta, efikasnosti i efektivnosti je često išlo skupa sa otpuštanjem dela zaposlenih, uvođenjem stalnih obuka i usavršavanja, što je, po pravilu, novi napor i neretko predstavlja dodatni stres.

Ovi reformski procesi značili su velika ulaganja sredstava pa je pitanje *finansiranja* uvek vrlo bitno. Neretko, ono opredeljuje tip aranžmana, kao i ritam realizacije promena.

Za tranzicione zemlje, poseban izazov je predstavljalo *udruživanje više opština* radi stvaranja zajedničkih javno-komunalnih preduzeća.

Analize su često ukazivale na veliku usitnjenost JKP i neophodnost da jedno preduzeće opslužuje više opština (ekonomija obima). Za opštine, koje su navikle da imaju svoja JKP, ovaj zahtev je izgledao kao

<sup>2</sup> Videti: *Public Services through private Enterprise – Micro-privatisation for Improved Delivery*, Malcom Harper and authors, Intermediate Technology Publications, 2000. *Public Policy Instruments, Evaluation the Tools of Public Administration*, Ed. by Guy Peters, Frank van Nispen, Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton, MA, USA, 1998. Lester M. Salamon, Ed. *Beyond privatisation: The Tools of Government Action*, The Urban Institute Press, Washington, D.C. 1989. *Restructuring State and Local Services – Ideas, Proposals, and Experiments*, Ed. by Arnold H. Raphaelson, Praeger, Westport, Connecticut, London, 1998. *The Tools of Government / A Guide to the New Governance*, Ed. by Lester M. Salamon, Oxford University press, 2002. Jeffrey D. Green, *Cities and privatization, Prospects for the new century*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2002.

gubitak isključive kontrole nad preduzećem. S druge strane, opštine su bile zabrinute oko mogućeg ne(uspeha) u saradnji sa drugim opštinama a teško im je padala obaveza saradnje sa drugima u procesima planiranja, pružanja usluga, određivanja cena i merenja efekata i kvaliteta. Ispostavilo se, međutim, da je praksa saradnje opština, kada se već jednom na nju pređe, dosta uspešna i zadovoljavajuća za sve aktere, kao i za korisnike usluga.

Jedno od novih rešenja, svakako, predstavlja bogata praksa saradnje javnog i privatnog sektora i stvaranja raznih oblika ***javno-privatnih aranžmana i partnerstava***. Korišćenje ***ugovora*** kao načina preciziranja standarda, kvaliteta i režima obezbeđivanja usluga, cene, ritma isporuke i načina praćenja i vrednovanja zadovoljstva građana, takođe je za mnoge zemlje velika novina u načinu rada i stalno polje usavršavanja i iskušenja.<sup>3</sup>

U ovom obliku saradnje otvorio se jedan broj bitnih pitanja. Lokalna vlast je morala precizno definisati minimalne standarde kvaliteta usluga, cene, načina i ritma isporuke usluga. Dobar i često neophodan instrument za ovu vrstu procesa bio je ugovor kojim se precizno definiše odnos na relaciji javni sektor – privatni akter – korisnici.

### ***Modeli reformi JKP***

Modeli reformi JKP mogu varirati, ali, po pravilu, imaju zajedničke ciljeve. Krajnji efekti tih modela jesu smanjenje budžetskih deficita, prilagođavanje tržišnim uslovima i standardima, poboljšanje efikasnosti rada, podizanje organizacionih i menadžerijalnih potencijala, uvođenje i podsticaj konkurentnosti i deregulacija državnog upliva u ovu oblast.

U jednom broju zemalja transformacija JKP se vrši bez promene svojinske strukture (JKP ostaje u javnom vlasništvu), dok se podiže kvalitet rada, efikasnosti i menadžment. Skandinavske zemlje obično koriste ove modele. Pored nekih dobrih efekata, treba napomenuti da takve komunalne službe mogu predstavljati i dalje opterećenje za opštinski budžet, često su manje fleksibilne i neefikasne u poslovanju.

---

<sup>3</sup> „Transformacija javnih komunalnih preduzeća u Republici Srbiji – ka efikasnijem poslovanju JKP i razvoju komunalne infrastrukture“, Radna grupa za transformaciju javnih komunalnih preduzeća, 3. 12. 2007. SKGO, str. 1–5.

Drugi vid transformacije obuhvata veći uticaj privatnog sektora u ovoj oblasti. Privatni sektor može biti angažovan ugovorima, koncesijama ili franšizama kao aranžmanom ili se može ići smelije na privatizaciju. Kod procesa privatizacije veoma je važno imati jasnu strategiju, odličnu regulativu, institucije kontrole i regulacije (regulaciona tela) i postupno sprovesti ovaj proces uz uklanjanje slabosti. Javni sektor ostaje uvek garant javnog interesa, garant standarda i kvaliteta usluga, pa otuda mora vešto koristiti sve raspoložive instrumente.

U ovom prostoru je veoma bitno da javne vlasti uspostave uslove **konkurencije** koja može biti ograničena ili neograničena (što je još bolje). To je najbolji način da se onemoguću uspostavljanje novih privatnih monopola i zaštita javnih interesa građana, jer konkurencija zakoni- to obezbeđuje stalni porast kvaliteta i pad cena usluga.

Modeli koji uključuju privatni sektor (čista privatizacija, konce- sije, franšize, ugovori ili neke od kombinacija) u većini slučajeva obezbeđuju veću efikasnost u zadovoljenju komunalnih potreba, veću flek- sibilnost ponude i širi dijapazon usluga, bolji kvalitet i korektnu cenu. Ponekad se mogu pojaviti i problemi (može se značajno umanjiti prego- varačka snaga i mogućnost kontrole od strane lokalne vlasti), ali se svi, do sada identifikovani, problemi mogu ukloniti i efikasno kontrolisati dobrom pripremom, transparentnim načinom rada i adekvatnim kori- šćenjem svih instrumenata.

U praksi se često primenjuje kombinacija pomenutih osnovnih mo- dela u zavisnosti od broja činilaca. Pre svega, otvara se pitanje političke volje lokalne vlasti da zadrži vitalnu **infrastrukturu** i sredstva, ili da je proda, iznajmi ili ugovorom ustupi privatnom partneru. Odgovor na ovo pitanje može se videti već u strategiji reformi. Drugo važno pi- tanje jeste mogućnost zadržavanja ili gubitak kontrole javnog sektora (lokalne vlasti i države) nad **strateškim odlukama** u ovoj oblasti. Ovaj prostor je uglavnom definisan tipom uspostavljenog aranžmana, ali i konkretnim političkim odnosima snaga.

Mogućnosti javnog sektora da zadrži dominantnu **pregovaračku poziciju**. *U ovom ambijentu se pojavljuje situacija* slabljenja ili čak potpunog gubitka pregovaračke pozicije, pa se ona mora posmatrati prema konkretnim pitanjima uređenja ove oblasti. Javni sektor mora u svakom aranžmanu sačuvati mehanizme kontrole standarda i kvaliteta

usluga, sprečiti monopol, manipulacije i ugrožavanje javnog interesa i, konačno, mora garantovati konkurenciju kao zdrav ambijent pružanja usluga. Javni sektor mora imati raspoložive alternativa za obezbeđenje pouzdanosti i sigurnosti u pružanju komunalnih usluga i garantovati tržišne uslove poslovanja radi odražavanja zainteresovanosti privatnog sektora za profit, ali i za zaštitu javnog interesa.

### ***Konkretni modeli***

Kreirati idealne modele je korisno jer se njima prati stepen reformskih zahvata, sadržaj promena, pravi se dobar uvid u moguće efekte i rezultate tih promena i olakšava proces učenja iz ovih procesa.<sup>4</sup>

Način formiranja modela može biti različit, ali je ovaj praktičan i logično sledi smisao i zahvat reforme. Identifikovani su modeli različitog zahvata u promeni u pravnoj formi i strukturi vlasništva JKP kao oni koji uopšte ne prave ovakve promene fokusirajući se samo na organizacione promene, do onih modela koji idu na neke ili sve elemente promena. Posebna grupa modela vezana je za specifične ugovorne aranžmane koji su kreirani u ovim reformskih procesima: ugovor za usluge, za menadžment, za lizing uz različite varijacije uređivanja uzajamnih prava i obaveza.

Modeli su identifikovani u prakse reformi JKP raznih zemalja i mogu se naći u obrađenim studijama slučaja u Evropskim zemljama prikazanim u tabeli.<sup>5</sup> Svaki od modela je u odgovarajućem slučaju primenjivan, bilo kao isključivi oblik transformacije ili kao jedna od faza u ukupnom procesu transformacije. Presudan uticaj na izbor modela uvek ima stanje u svakoj pojedinačnoj zemlji i njene specifične potrebe i mogućnosti.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Ovi modeli su razrađeni u studiji na kojoj je radila Radna grupa za transformaciju javnih komunalnih preduzeća, Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) kao posledica obrade velikog broja studija slučajeva u mnogim, pre svega, evropskim zemljama. Podaci o samim slučajevima detaljno su prikazani u tabeli.

<sup>5</sup> Tabelarni pregled studija slučaja po delatnostima.

<sup>6</sup> „Transformacija javnih komunalnih preduzeća u Republici Srbiji – ka efikasnijem poslovanju JKP i razvoju komunalne infrastrukture“, Radna grupa za transformaciju javnih komunalnih preduzeća, decembar 2007.

## ***Model 1. Bez promena u pravnoj formi i strukturi vlasništva JKP***

Ovaj model podrazumeva samo organizaciona poboljšanja radi podizanja efikasnosti pružanja usluga, uz postojeća sredstva i ljudske resurse. Ovaj model isključuje druge mere sem organizacionih. ***Sadržinu promena*** čine čiste organizacione promene, preraspodele radne snage i sredstava i primena raznih tehnika modernog upravljanja.

Među najbitnije tehnike i metode rada ubrajaju se „benchmarking“ kao složen sistem identifikacije indikatora kvalitetnog, efikasnog i efektivnog rada i stalnog merenja rezultata uz poređenje sa drugim preduzećima. Drugi model je „twining“, koji predstavlja metod učenja iz iskustava rada uspešnog preduzeća neke druge zemlje. Kompanija-uzor može značajno olakšati ove procese transferom znanja (know-how) u svim oblastima uz stalne konsultacije.

Obično se ovim modelima postiže mnogo dobrih efekata, a posebno smanjenje troškova, povećanje produktivnosti, podizanje stepena naplate itd. Uobičajeno je da ove promene podignu vrednost imovini i preduzeću u celini, olakšaju pristup fondovima i investiranje u infrastrukturu, opremu, nove objekte itd.

## ***Model 2. Promene u strukturi vlasništva i pravnoj formi JKP***

Ova grupa modela ima tri varijante: delimična ili puna promena u pravnom obliku i strukturi vlasništva, kao i promena isključivo u pravnoj formi JKP.

### **2.1. Delimične promene u pravnom obliku i strukturi vlasništva**

U ovom podmodelu dolazi do izdvajanja osnovne delatnosti JKP, koja se bolje organizuje uz primenu svih činilaca modernog menadžmenta.

Ostale prateće delatnosti i radni delovi preduzeća se privatizuju i obično idu na tržište. Ti izdvojeni delovi obično se transformišu (promena pravne forme, organizacije i načina rada) na jedan od tri načina:

- a) Privatizacija do 100% kapitala;
- b) Formiranje nove kompanije sa javnim (opštinskim) kapitalom u formi AD. Ova kompanija bi trebalo da uspešno posluje na

tržištu, kao i da obavlja ugovorno definisane poslove za ostatak JKP;

- c) Formiranje „joint venture“ kompanije (JV) sa partnerom iz privatnog sektora, koji ima većinski kapital, ili sa JKP ili sa nekim drugim privatnim partnerom.

Odabrani scenario za ostale delatnosti ili delove JKP zavisi od brojnih tehničkih, operativnih i tržišnih uslova, ali generalno, jedna od tri opcije je uglavnom uvek primenjiva.<sup>7</sup>

## **2.2. Promena u pravnoj formi i strukturi vlasništva JKP**

Ovaj podmodel pretpostavlja transformaciju celog JKP u akcionarsko društvo (AD). Nakon transformacije u akcionarsko društvo, JKP bi moglo dodatno da se transformiše po nekom od sledećih scenarija:

**2.2.1.** Akcije JKP se ne bi prodavale već bi bile distribuirane bez naknade, i to 70% lokalnoj samoupravi/državi i 30% zaposlenima. Ovaj model može, ali i ne mora, da zabrani dalju prodaju akcija trećim licima bez posebne dozvole nadležnih državnih institucija.

**2.2.2.** 40% akcija JKP (vezanih za vitalne aktivnosti JKP) ostale bi u vlasništvu lokalne samouprave/države, 30% akcija JKP bi se prodalo strateškom partneru a 30% akcija bi se podelilo zaposlenima i građanima. Ovaj model takođe može (ali i ne mora) da predvidi zabranu naknadne prodaje više od 49% akcija trećim licima bez dozvole nadležnih državnih institucija.

**2.2.3.** JKP kao akcionarsko društvo bi ušlo u pregovore sa strateškim partnerom iz privatnog sektora radi osnivanja novog zajedničkog preduzeća u koje bi se unela imovina bivšeg JKP, čiji je vlasnik, po pravilu, opština, i imovina strateškog partnera. Konačan odnos privatnog i javnog vlasništva može biti različit i obično je 51:49 ili 49:51, što često zavisi od usvojene strategije reforme javno-komunalnih preduzeća i usluga u datoj zemlji.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> „Transformacija javnih komunalnih preduzeća u Republici Srbiji – ka efikasnijem poslovanju JKP i razvoju komunalne infrastrukture“, Radna grupa za transformaciju javnih komunalnih preduzeća, decembar 2007, str. 33.

<sup>8</sup> „Transformacija javnih komunalnih preduzeća u Republici Srbiji – ka efikasnijem poslovanju JKP i razvoju komunalne infrastrukture“, Radna grupa za transformaciju javnih komunalnih preduzeća, decembar 2007, str. 34.



U ovom poslednjem slučaju ne vrši se prodaja akcija ili imovine, neki autori je nazivaju *dokapitalizacijom*, dok neki u njoj vide ugovornu varijantu privatizacije. Ova varijanta je dosta korišćena u određenim zemljama centralne i istočne Evrope, ali je uglavnom izazivala probleme zbog nemogućnosti pravične procene imovine koju unosi privatni partner.

### 2.3. Promene u pravnoj formi JKP

Ovaj podmodel je, uglavnom, rezultat regionalnog umrežavanja kojim nekoliko JKP iz iste delatnosti formira neku vrstu „joint-venture“ kompanije, obično u formi akcionarskog društva (AD). Na ovaj potez se odlučuju, po pravilu, posle analiza koje upućuju da je jedno veliko regionalno preduzeće optimalno za pružanje usluga za dati region i stanovništvo te oblasti (*ekonomija obima*).

U ovom podmodelu ne dolazi do promene tipa *vlasništva nad sredstvima koje ostaje javno*. U jednom broju zemalja, u kojima je primenjivan i u kojima su sredstva nad JKP bila državna, ovaj vid transformacije prati prenošenje svojine sa države na lokalnu samoupravu.

*Upravljačka prava* u novom, regionalnom JKP određuju se na osnovu vrednosti unetog osnivačkog kapitala od strane pojedinačnih JKP.

Umrežavanje JKP u cilju formiranja regionalnih JKP često se naziva i „*javno-javno partnerstvo*“ („public-public partnership“), veoma mnogo se koristi u nordijskim zemljama i u većini slučajeva daje dobre rezultate.

Za *uspešnu primenu* ovog podmodela neophodno je temeljno pripremiti regulaciju, osmisliti strategiju, utvrditi uloge svakog od partnera, osmisliti moguće probleme i optimalna rešenja. Uspešna realizacija ovog modela zavisi od brojnih faktora koje treba predvideti i usaglasiti: tehničkih, prirodnih, demografskih i političkih itd.

Ovaj podmodel predstavlja funkcionalnu regionalizaciju, tako da svi oblici modernizacije menadžmenta i primene novih upravljačkih instrumenata daju odlične efekte. Otuda je preporučljivo u ovom modelu razvijati i primenjivati „benchmarking“, sprovesti reformu sistema: ta-

rifiranje usluga, poboljšanje naplate i smanjenje troškova, i svi ovakvi pokušaji nisu ostali bez rezultata.

U mnogim zemljama se ovaj vid regionalizacije i ukрупnjavanja, koji ne utiče na svojinske odnose (javna svojina nad vitalnom infrastrukturom), ali ima uticaja na ekonomičnost preko svog obima poslovanja, pokazao kao pogodniji od prethodnih modela. On je znatno olakšao i pristup stranim izvorima finansiranja za modernizaciju i razvoj.

### ***Model 3. Ugovorni aranžmani***

Model ugovornih aranžmana podrazumeva uspostavljanje partnerstva javnog i privatnog sektora. Postoje razni i veoma raznovrsni oblici **ugovornih aranžmana**, ali neki od najprisutnijih su sledeći: ugovor za usluge, za menadžment i za lizing, kao i brojne druge varijante međusobnih prava i obaveza ugovornih strana koje praksa stalno usavršava i iz kojih se stalno može iznova učiti.

- **Ugovor za usluge** (Service Contract, SC): Kreiraj, izgradi, funkcioniši (Design – Build – Operate, DBO);
- **Ugovor za menadžment** (Management Contract, MC): Ugovor „Kreiraj, izgradi, finansiraj i funkcioniši“ ( Design – Build – Finance – Operate, DBFO);
- **Ugovor za lizing** (Leasing Contract L): Ugovor „Izgradi, funkcioniši, prenesi“ (Build – Operate – Transfer, BOT);
- **Forma Ugovora** „Izgradi, finansiraj i funkcioniši“ (Build – Own – Operate, BOO).

Ispostavilo se da najbolje efekte daju modeli za koje je država unapred razradila strategiju zaštite javnog interesa, odredila pravila, obaveze i tipske klauzule ugovora kao obligatorne (obavezne).

U izboru optimalnih aranžmana treba voditi računa o postojećem ambijentu i potrebama za modernizacijom JKP, kao i o optimalnom načinu podizanja kvaliteta usluga. Veoma su česte situacije u kojima su potrebne značajne investicije u osnovna sredstva (izgradnja novih fabrika za preradu otpadne vode, toplana, deponija, itd), što predstavlja veliki izazov jer privatni partner mora ulagati na duge staze da bi dobio

zaradu. Da bi se uspešno primenili ovi modeli i izbegle moguće negativne posledice, neophodno je prethodno razraditi strategiju na državnom nivou i obezbediti odgovarajuće instrumente zaštite javnog interesa.

Jedan broj mogućih podmodela može biti:

**3.1. Ugovor za usluge** (Service Contract, SC ili „Service-Level-Agreement“ SLA) jeste ugovor između davaoca i korisnika usluge koji definiše uslugu, način merenja, prihvatljiv i neprihvatljiv nivo usluge, obaveze jedne i druge strane, kao i aktivnosti u posebnim slučajevima.<sup>9</sup>

**3.2. Ugovor za menadžment** (Management Contract, MC ili „Management Agreement“ MA) jeste ugovor između vlasnika preduzeća i menadžerske firme ili menadžera pojedinca kojim se naručuje određena usluga (menadžerijalna ekspertiza, usluga, organizacione i upravljačke usluge),<sup>10</sup> i povodom datog posla precizno se definiše delokrug menadžerske odgovornosti, kao i uzajamna prava i obaveze.<sup>11</sup>

**3.3. Ugovor za lizing** (Leasing Contract, L) jeste ugovor kojim se garantuje i precizno uređuje način korišćenja imovine za vreme ugovornog perioda u zamenu za određenu rentu.<sup>12</sup>

**3.4. Ugovor „Kreiraj, izgradi, funkcioniši“** (Design – Build – Operate, DBO, „DBO Contract“) ugovor je po kome privatna kompanija dizajnira, gradi i upravlja objektom za komunalnu delatnost. Javni subjekat (grad, okrug, odbor, itd.) finansira te radove i vlasnik je objekata po izgradnji, uglavnom određuje cene i ima kontrolu nad resursima (ukoliko se radi o vodi npr.). Kompanija-partner funkcioniše kao tehnički operater i/ili pružalac usluge krajnjem korisniku.<sup>13</sup>

**3.5. Ugovor „Kreiraj, izgradi, finansiraj i funkcioniši“** (Design – Build – Finance – Operate, DBFO ili „DBFO Contract“) jeste ugovor po kome privatni sektor dizajnira, finansira i gradi objekat za komunalnu delatnost, a zatim, tokom određenog, ugovorom precizno definisanog perioda, upravlja njime. Za vreme trajanja ugovora, javni subjekat je vlasnik objekta.

<sup>9</sup> [http://www.iec.org/online/tutorials/service\\_level/](http://www.iec.org/online/tutorials/service_level/)

<sup>10</sup> [http://www.4554.com/Glossary/MANAGEMENT\\_AGREEMENT.html](http://www.4554.com/Glossary/MANAGEMENT_AGREEMENT.html)

<sup>11</sup> <http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Management+contract>

<sup>12</sup> <http://www.answers.com/topic/lease>

<sup>13</sup> [www.waterpartnership.org/press/articles/WhyPartner.pdf](http://www.waterpartnership.org/press/articles/WhyPartner.pdf)

**3.6. Ugovor „Izgradi, funkcioniši, prenesi“** (Build – Operate – Transfer, BOT) predstavlja ugovor kojim partner iz privatnog sektora gradi neki infrastrukturni objekat, upravlja njime i po isteku ugovorenog perioda prenosi vlasništvo na javni subjekat (lokalnu vlast). U mnogim slučajevima, ta javna institucija jedini je korisnik tog infrastrukturnog dobra i obavezna je da otkupi unapred određenu vrednost proizvoda rada tog dobra (npr. prečišćene vode). Ovim se osigurava povraćaj sredstava koje je firma „graditelj“ uložila na početku u razumnom roku.<sup>14</sup>

**3.7. Ugovor „Izgradi, finansiraj i funkcioniši“** (Build – Own – Operate, BOO) jeste tip ugovora kojim privatni sektor finansira, gradi i poseduje objekat od komunalne važnosti beskonačno. Javni sektor putem ugovora, kao i uticajem regulatornih tela, obezbeđuje da ova delatnost uvek bude u interesu građana štiteći kvalitet i cenu usluga. Ovim ugovorom se privatna firma, kao potpisnik ugovora, stavlja pod kontrolu određenih tela koja je uvek mogu kontrolisati.<sup>15</sup>

### *Najčešće greške privatizacije*

Bogato iskustvo velikog broja zemalja koje su reformisale oblast JKP predstavlja veliku laboratoriju za učenje na greškama, a i propustima. Najkrupnije **greške** koje se pojavljuju u procesu privatizacije su:

– Državna/lokalna imovina je prodana bez valjanih tenderskih i drugih regulatornih procedura. U procesu traganja za novim vlasnicima, često su sklapani ugovorni aranžmani vrlo povoljni za privatnika ali nepovoljni za korisnike.

– Proces privatizacije nije brižljivo pripremljen, nije razvijena strategija, nije doneta neophodna regulacija, nisu formirana regulatorna tela, tako da je privatizacija išla stihijno. Obično su u tim procesima, prirodno, monopoli prerastali u privatne, kojima su se novi (domaći i strani) vlasnici štitili od buduće konkurencije.

– Država i lokalna vlast nisu imale efikasne mehanizme za kontrolu kvaliteta, efikasnosti i cene usluga, propustivši da građanima garantuju

<sup>14</sup> <http://www.investopedia.com/terms/b/botcontract.asp>

<sup>15</sup> [http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP\\_definition.asp](http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp)

standarde usluga i da štite javni interes, što mora biti stalna obaveza javnog sektora.

– Posebnu vrstu problema uvek predstavlja nedostatak transparentnosti u radu koja stvara odličnu podlogu za razne oblike zloupotreba i za korupciju. Ova oblast je veoma podložna korupciji. Veliki problem predstavlja vrlo česta situacija da ni lokalni političari (ali i političari na nivou države) nemaju istrajnosti u realizaciji ove reforme, jer ona uvodi objektivne standarde poslovanja koji znatno ograničavaju njihov uticaj. Neretko, političari i partije gube i stalni izvor finansiranja, što je često prevelika žrtva za njih.

– Slepno kopiranje stranih modela bez postupnog praćenja promena često je bilo problem. Umesto toga, pokazalo se da postepeno uvođenje privatnog sektora u komunalni sektor može da donese nov kvalitet i efikasnost poslovanja s aspekta troškova, mada obično ne dovodi i do poboljšanja kvaliteta. Pokazalo se, takođe, da opšta privatizacija ne mora da bude jedino rešenje, već da jedna od alternativa bude i *delimična privatizacija* u kombinaciji sa uvođenjem konkurencije, čime se mogu smanjiti cene i poboljšati nivo usluga.<sup>16</sup>

### *Učenje na iskustvima drugih*

Analizom je obrađen veliki broj studija slučaja iz tri oblasti pružanja komunalnih usluga u Evropi i SAD-u: vodosnabdevanje i kanalizacija (23 slučaja), upravljanje komunalnim otpadom (18 slučajeva) i gradsko grejanje (9 slučajeva).

### *Šta se može naučiti iz ovih slučajeva?*

Kod svakog slučaja se posmatraju dostignuća u oblasti *obezbeđivanja boljih performansi* u radu (podizanje kvaliteta, efikasnosti, bolje organizacije i posebno slučajevi regionalizacije i međuopštinske saradnje). Drugi činilac, kome se posvećuje pažnja, jeste pitanje

---

<sup>16</sup> „Transformacija javnih komunalnih preduzeća u Republici Srbiji – ka efikasnijem poslovanju JKP i razvoju komunalne infrastrukture“, Radna grupa za transformaciju javnih komunalnih preduzeća, decembar 2007, str. 22–23.

pravnog uređenja, *forme organizacije i pravnih akata* koji prate primenjeni model.

Posebna pažnja je posvećena i *modelu kalkulacije cena*, jer je ovo pitanje uvek veoma osetljivo i neretko opredeljuje uspešnost (ili propast) svakog od primenjenih modela. Konačno, ova tabela posebno prikazuje naučene lekcije iz svakog od prikazanih slučajeva koje i druge zemlje mogu preuzeti iz tog modela.

## II DEO

### ANALIZA STANJA I RAZVOJNIH POTENCIJALA JKP U BEOGRADU

#### Analiza odgovora na upitnike JKP u Beogradu

U okviru projekta *Podizanje kapaciteta političkih institucija Grada Beograda* sprovedeno je istraživanje Javnih komunalnih preduzeća u Beogradu. Upitnik je sadržao pitanja statusa JKP, ambijenta u kom funkcionišu, načina njihovog funkcionisanja, stepena modernizacije i reorganizacije, način izbora rukovodstva itd. Otuda su pitanja obuhvatala sledeće oblasti: a) Strategija razvoja, b) Opšti ambijent, c) Reorganizacija rada, modernizacija, d) Tržišno i netržišno poslovanje, subvencije, e) Izbor direktora i članova Upravnih odbora i f) Reforma i procesi modernizacije.

U istraživanju je učestvovalo 5 JKP: Beograd put, Javno stambeno preduzeće, Gradsko saobraćajno preduzeće (GSP) Beograd, Pogrebne usluge, Beogradske elektrane, kao i 2 javna preduzeća – Sava Centar i Beograd Vode.

Grad Beograd je osnivač 11 JKP: „Beogradski vodovod i kanalizacija“, „Beogradske elektrane“, „Gradske pijace“, „Pogrebne usluge“, „Zelenilo Beograd“, „Gradska čistoća“, „Parking servis“, „Infostan“, „Beograd put“, Gradsko saobraćajno preduzeće „Beograd“ i „Gradsko stambeno“. Osnivač je 10 javnih preduzeća iz raznih oblasti: „Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda“, „Urbanistički zavod Beograda“, Javno radiodifuzno preduzeće RTV „Studio B“, Turistička

organizacija Beograda, „Sava Centar“, „Ada Ciganlija“, „Beogradska tvrđava“, „Arena Beograd“ d.o.o., „Hipodrom Beograd“ i Javno vođoprivredno preduzeće „Beogradvode“.

Uzorak od 5 JKP i 2 javna preduzeća, Sava Centar i Beograd Vode, uključenih u istraživanje, čini skoro polovinu ukupnog uzorka beogradskih JKP, što je potpuno dovoljan osnov za kvalitetno istraživanje. Ovaj uzorak pokriva različite i dosta važne oblasti, tako da su i otvorena pitanja analizirana iz ugla raznih komunalnih delatnosti i raznovrsnih potreba koje se ispoljavaju pri pružanju različitih usluga. Ispitanici su dali veoma detaljne odgovore na pitanja, što predstavlja valjanu osnovu za izradu studije o stanju i razvojnim potencijalima JKP u Beogradu.

JKP i javna preduzeća koja su izostala iz istraživanja takođe su potencijalno veoma interesantna za istraživače. Tako bi bilo interesantno dodatno dobiti odgovore *Gradske čistoće*, posebno u pogledu njihove procene potencijala i mogućnosti privatizacije i dosadašnjih iskustava u toj oblasti. *Gradske pijace i Parking servis* predstavljaju JKP u kojima bi bilo veoma zanimljivo analizirati produktivnost, efektivnost i efikasnost rada zbog specifičnosti njihove delatnosti.

Pored toga, značajan istraživački poduhvat predstavljala bi analiza aktivnosti javnih preduzeća *Direkcije za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda*, kao i rad *Urbanističkog zavoda Beograda* imajući u vidu značaj ove javne delatnosti kao i brojne probleme u ovoj oblasti. Problemi se kreću od nerešenog svojinskog i vlasničkog statusa brojnih objekata (izrada katastra i zemljišnih knjiga), problema sa urbanizmom (urbanistički kaos), problemi sa gradnjom (nelegalni objekti, nelegalna gradnja, patologija u vidu mita, korupcije itd). Izazovno je analizirati mogućnosti modernizacije ove oblasti od tehnološke u vidu primene informacione tehnologije (Geografskog informacionog sistema, GIS), ali i modernizaciju načina rada: (zoniranje zemljišta, uključivanje land developera, veća javnost rada, bolje informisanje građana, kao i bolja i pravovremena uključenost stručnjaka u javne debate o bitnim procesima u ovoj oblasti.

## A. Strategija razvoja

Strategija razvoja predstavlja dobar indikator pokušaja da se modernizuje način rada i da se uvedu standardi u određenoj oblasti. Prikupljeni podaci iz upitnika ukazuju na postojeće tendencije koje se u Srbiji u ovoj oblasti mogu identifikovati, uz napomenu da je za očekivati da je stanje u JKP u Beogradu bolje nego u drugim delovima Srbije.

Izrađenu i usvojenu Strategiju razvoja preduzeća imaju samo Beogradske elektrane (za period 2005–2010, izrađenu uz pomoć švedske fondacije SIDA), dok je strategija preduzeća „Javno stambeno“ i „Pogrebne usluge“ u pripremi (nije naveden rok do kada će biti izrađene). GSP (Gradsko saobraćajno preduzeće) Beograd koristi GUP iz 2004. kao okvir razvoja infrastrukture i objekata, a usvojilo je srednjoročni program, dok svake godine usvaja i godišnje programe poslovanja, kao i Program obnove infrastrukture. Ostala JKP nemaju strategije razvoja.

Građani su, u izrade ovih strategija, bili uključeni sprovođenjem različitih oblika istraživanja tržišta (Beogradske elektrane, Stambeno), popunjavanjem anketa ili upitnika i razgovorom, pismima itd (sva ostala preduzeća).

Preduzeća koja imaju strategiju ističu da ona ne utiču previše na njihovo poslovanje. „Strategija nije nikada bila suštinska i celovita osnova za godišnje planove, niti je ikada rađena ozbiljna revizija strategije“ (Beogradske elektrane). Često se kao razlog neprimenjivanja strategija i planova ukazuje na **nedostatak finansija**. Osnovni razlog, međutim, leži u činjenici da u Srbiji zaista nije došlo do modernizacije načina organizacije i rada kako JKP tako i mnogih drugih javnih aktera (države, lokalnih vlasti itd). Strategije obično kreira neki akter van preduzeća (strani ili domaći), a kako taj dokument nije usvojen **na osnovu potreba građana**, a JKP nije razvilo moderan **menadžment** u kome su identifikovani standardi i stalno se prati, meri i usavršava način rada, prirodno je da ni strategija nije instrument od velike praktične koristi.



## B. Opšti ambijent (zakoni, propisi, institucije)

### *Normativni ambijent*

Za rad JKP je od velikog značaja kako je, zakonima i drugim propisima, uređen ambijent za njihovo poslovanje i funkcionisanje.

Većina JKP (sa izuzetkom Sava Centra) smatra da je postojeći zakonski okvir *neadekvatan* i da stvara prepreke u radu preduzeća. JKP smatraju da je neophodno usvajanje određenog broja novih zakona i izmena postojećih, kako bi se bolje uredila brojna sporna pitanja a zakonski okvir postao savremeniji. JKP ističu dve velike grupe zakona.

a. Prvu grupu čine zakoni kojima se uređuje njihov status, imovina, način organizacije, kreiranja rukovodećih organa, način rada i funkcionisanja, način formiranja cena, procedure naplate usluga itd.

Što se tiče ove grupe, većina JKP ističe istu vrstu problema i otuda zahtevaju promenu zakona kao što su: *Zakon o komunalnim delatnostima*, *Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa*, *Zakon o imovini lokalne vlasti*, *Zakon o cenama*, *Zakon o prekršajima* itd. Ispitanici nisu otvarali pitanje statusa JKP, ali ističu akutan problem *svojine* javnih preduzeća (Beogradske elektrane). Ispitanici naglašavaju da je svojina osnov celokupnog funkcionisanja JKP i temelj njene materijalne odgovornosti, te je rešavanje ovog problema od prioritarnog značaja. Posebno se ističe potreba boljeg zakonskog i normativnog regulisanja *načina naplate* zaostalih dugovanja, što predstavlja problem prisutan kod velikog broja JKP.

b. Drugu grupu čine zakoni kojima se bliže uređuje specifična delatnost svakog od JKP, pa se otuda pominje veliki broj različitih zakona. Tako se, na primer, ističe da se *Zakon o grobljima i sahranjivanju* nije menjao od 1977. godine. U oblasti puteva ističe se *Zakon o javnim putevima*, *Zakon o lokalnim i nekategorisanim putevima*, *Zakon o izgradnji objekata*, *Zakon o izgradnji* itd. U oblasti stanovanja *Zakon o održavanju stambenih zgrada*. U oblasti sahranjivanja ističu potrebu da se donese novi *Zakon o grobljima i sahranjivanju*, kao i *Zakon o zdravstvenoj zaštiti* kojim bi se, po prvi put na adekvatan način, uredio jedan broj pitanja bitnih za ovu oblast (pitanje tretiranja patoanatomskog otpada, ekshumacija, lica umrla od zaraznih bolesti itd). U oblasti

energetike ističu značaj doslednog sprovođenja *Zakona o energetici*, kao i potrebu bržeg i lakšeg pribavljanja dozvola i saglasnosti nadležnih institucija vezano za obavljanje ove delatnosti. Ističe se potreba *pojednostavljanja brojnih procedura*, kao i potreba uvođenja institucionalnih rešenja vezanih za povećanje energetske efikasnosti, merenje i naplatu toplotne energije prema utrošku, kao i za podsticanje štednje energije.

### *Institucionalni ambijent*

U pogledu institucionalnog ambijenta, ispitanici su, pre svega, istakli veliki značaj *pravosuđa, inspektorata i policije*, kao aktera na koje su prilično upućeni u radu i čiji rad mnogo utiče na način njihovog funkcionisanja.

Ispitanicima je postavljeno pitanje u kojoj meri sudovi efikasno, pravovremeno i kvalitetno reaguju u slučaju kršenja zakona u oblasti rada njihovog JKP. Zamoljeni su, takođe, da ponude neke sugestije kojima bi moglo da se poboljša stanje i reše neki od identifikovanih problema.

Tako su JKP jednoglasna u oceni da su *sudovi* „neefikasni“ i „nedopustivo spori“, te da time stvaraju velike poteškoće i dodatne troškove u radu JKP. Sudovi su preopterećeni, sporovi traju nedopustivo dugo („... nekada i po 15 godina“, Javno stambeno preduzeće), postoji problem sa objektivnošću i stručnošću rada sudija (Beograd put, Pogrebne usluge), a dodatno, veliki problem predstavlja nemogućnost sprovođenja donetih sudskih presuda.

Ispitanici smatraju da je rešenje za ove probleme: modernizacija i pojednostavljenje regulative, rasterećivanje nadležnih sudova kod kojih se javljaju zagušenja i neefikasnost. Posebno se ističe da bi takve promene trebalo da se realizuju u IV Opštinskom sudu, koji je nadležan za sve slučajeve tzv. objedinjene naplate. Kao pozitivan primer sudske efikasnosti navodi se Trgovinski sud u Beogradu.

Da bi se izvršni postupak, koji je više puta identifikovan kao problematičan, efikasno realizovao, ispitanici smatraju da je neophodno zajedničko delovanje policije i komunalne inspekcije. Ističe se potreba za obogaćivanjem kaznene politike naplate adekvatnim kaznama i in-

strumentima kao što su plaćanje penala, isključenja struje, pretnja zamene novčane kazne zatvorom itd (Beogradske elektrane).

Ispitanici su zamoljeni da procene **rad inspekcija** u njihovoj oblasti: da li postoje, ima li dovoljan broj inspektora, imaju li dovoljne nadležnosti, instrumente i sredstva da efikasno spreče kršenje propisa. Takođe su zamoljeni, ako imaju bilo kakve sugestije, da ih navedu.

Rad **inspekcijских organa** je ocenjen nešto pozitivnije u odnosu na sudove, ali se identifikuje niz problema kao što su:

- a. **Nepostojanje gradske inspekcije** (u Beogradu čak i ne postoji inspektorat za oblast voda, već samo republički inspektorat, a on opet ima nedovoljno inspektora). U tom slučaju treba formirati gradsku inspekciju;
- b. Postoji gradska inspekcija ali je **nedovoljan broj inspektora**. Predlaže se izrada odgovarajuće studije, procena potreba i dopuna službe većim brojem inspektora;
- c. **Nedovoljna su ovlašćenja inspektora**. Često se ističe da inspektori moraju dobiti veća ovlašćenja kako bi bili efikasniji. U ovom smislu se predlaže davanje ovlašćenja inspektorima da:
  - **izriču i naplaćuju kazne na licu mesta (i povećati iznos novčanih kazni),**
  - **legitimišu prekršioce** (sada samo saobraćajni inspektor ima pravo da evidentira problem i stavi ga u dalji postupak, a nema mogućnost da legitimiše prekršioca, Gradsko saobraćajno preduzeće), i
  - **im se omogući pristup objektima radi kontrole i održavanja**. Ističe se potreba da se komunalna i građevinska inspekcija osposobe da omoguće pristup objektima u cilju održavanja instalacija, da spreče zloupotrebe, bespravna priključenja i sl. (Beogradske elektrane ističu da je trenutno potrebno sudsko rešenje i dalji postupak traženja izvršenja, koji se u velikom broju slučajeva ne može sprovesti efikasno do kraja).

Ovaj poslednji zahtev podrazumeva pojednostavljivanje procedure promenom normativnih rešenja, kao i obaveznu adekvatnu asistenciju

policije. Otuda, skoro sva JKP ističu da je od velikog značaja uvođenje komunalne policije, koja bi jako podigla kvalitet rada i pomogla u rešavanju nekih akutnih problema koje ova preduzeća imaju u radu.

- d. ***Nedovoljna obučenosť inspektora*** za određene situacije. Oni imaju bolju obuku za rad. Ovo se posebno odnosi na složene situacije kada je neophodno da više vrsta inspektora pokrivaju određene probleme. Dat je primer neophodnosti saradnje komunalnog, tržišnog, sanitarnog i finansijskog inspektorata u oblasti pogrebnih usluga, za šta oni moraju biti posebno obučeni. Ovi inspektori treba da vrše redovnu kontrolu poslovanja i rada svih pogrebnih preduzeća i agencija u pogledu ispunjavanja uslova za rad, izmirenja poreskih obaveza, kao i načina prodaje (uklanjanje nelegalnih i privremenih objekata za prodaju cveća, sveća, pogrebne opreme itd).
- e. ***Striktnije sprovođenje zakona*** podrazumeva da često inspekcija ne radi poslove koji su joj u opisu posla. Tako Beogradske elektrane ističu da je od 30 zahteva za pomoć, koje su uputili inspekciji, samo u četiri slučajeva pokušana realizacija naplate.

U reformama javne uprave u svetu se upravo ova vrsta javnih službenika, kao što su inspektori, smatra činiocima koji suštinski utiču na uspešnost reformi. Pored inspektora, u slične javne profesije ulaze pozreznici, policajci, šalterski službenici itd, i oni se, popularno, nazivaju ulična birokratija (street level bureacracy). Njihova specifičnost je da se u svom poslu neposredno susreću sa građanima kao korisnicima usluga, i građani preko njih (njihovog ponašanja, ljubaznosti, osetljivosti i empatije prema problemima građana, fleksibilnosti, efikasnosti i efektivnosti u radu) često vide lice i prirodu vlasti. Otuda svaka reformska vlast posvećuje posebnu pažnju načinu rada ovih institucija počev od standarda u radu, preko njihovih obuka za timski način rada. Veoma ohrabruje uvid JKP u Beogradu i produbljenije razmišljanje o mogućem kvalitetnijem načinu rada inspektorata.

Ispitanici su takođe zamoljeni da procene da li bi postojanje komunalne policije olakšalo rad njihovog JKP i poslova koje obavljaju, uz molbu da preciziraju koje probleme bi, prema njihovom mišljenju, policija mogla da reši. Sva JKP imaju dosta objektivnu sliku o korisnosti

ovog novog instituta, tako da su uglavnom davali niz oblasti u kojima bi komunalna policija mogla da pomogne.

Beograd vode ističe da bi ta pomoć bila korisna naročito oko sprečavanja nezakonite eksploatacije rečnih i kanalskih tokova. U oblasti saobraćaja se oseća potreba za dodatnim intervencijama protiv pojava kojima se smanjuje protočnost i redovnost prolaska vozila javnog gradskog prevoza (parkiranje vozila na šinama, parkiranje vozila i vožnja žutim trakama, parkiranje vozila na stajalištima i terminusima, prodaja robe na kutijama i provizornim tezgama na stajalištima i terminusima). Beogradske elektrane imaju niz problema koje bi komunalna policija mogla otkloniti: obezbeđivanje pristupa objektima pri obavljanju delatnosti, sprečavanje fizičkih napada ili drugih oblika opstrukcije (na primer, pri isključenju dužnika, pri sprovođenju prinudnog izvršenja, pri naplati sudskih potraživanja ili pri sprovođenju odluka komunalne inspekcije i drugih nadležnih organa), kao i u slučajevima ometanja poseda. U dosadašnjoj praksi se dešavalo da je naplata potraživanja otežana čak i pored uključenosti komunalne inspekcije (korisnik ne dozvoljava isključenje), te ispitanici smatraju da bi koordiniranom akcijom komunalne policije i inspekcije nivo naplate komunalnih preduzeća svakako bio procentualno veći.

### ***Najznačajniji problemi u radu JKP***

Ispitanici su zamoljeni da navedu jedan broj problema koje vide kao najveće u svom radu. Identifikovani problemi u radu JKP su, kako je i očekivano, različiti za svako pojedinačno preduzeće, ali se uopšteno mogu svrstati u nekoliko grupa:

- nedovoljna komunikacija i koordinacija sa drugim JKP na nivou grada;
- saradnja sa gradskim organima (nedovoljna saradnja ili „mešanje vlasti u rad JKP bez odgovornosti za posledice“);
- finansije (netržišne cene usluga i nedostatak sredstava za modernizaciju i razvoj);
- neefikasno sudstvo i
- zastareli propisi.

Mada će o načinu rada biti više govora kasnije, uvidom u listu problema nameće se zaključak da je Srbija tek na pragu ozbiljnih reformi i modernizacije čitavog javnog sektora. Ove reforme bi morale obuhvatiti način upravljanja, principe (pomeranje od autoritarnih, partokratskih modela prema demokratskim i participativnim), veću modernizaciju, profesionalizaciju i transparentnost u radu.

### **C. Reorganizacija rada, modernizacija**

JKP u Srbiji nisu ozbiljno ušla u proces modernizacije, nisu prihvatila tržišne principe funkcionisanja i poslovanja, još uvek su opterećena brojnim socijalnim funkcijama (netržišno formiranje cena, subvencije), uz dodatno opterećenje partokratskim načinom izbora rukovodstva, kao i praksom velikih davanja sredstava za partijske svrhe (davanja za izbore, za sportske, kulturne i druge javne manifestacije itd).

Ipak, većina JKP koje su učestvovala u istraživanju su, manje ili više uspešno, pokušale da se reorganizuju, te se svaka nalazi u *nekom od stadijuma reorganizacije*. Beogradske elektrane su u poslednjih 5 godina izvršile dve reorganizacije prema preporukama stranih konsultanata, a nova reorganizacije je u toku. Pogrebne usluge su upravo prošle kroz fazu reorganizacije. Javno stambeno preduzeće, Beograd Vode i GSP Beograd su u početnim fazama ili fazama planiranja. Beograd put, kao ni Sava Centar, nije ušao u proces reorganizacije. Sava Centar ističe da Skupština grada koči procese reorganizacije.

Prikazujući svoju organizacionu strukturu, JKP ističu da su, pre svega, reorganizovali rad odeljenja i službi koje se bave marketingom, prodajom, inženjeringom, održavanjem, nabavkama, kao i kadrovima (ljudskim resursima).

### ***Korišćenje informacione tehnologije***

Korišćenje informacione tehnologije spada u sigurne indikatore napora da se modernizuje rad preduzeća i većina JKP je taj napor napravila, koristeći mnoge prednosti IT sistema.

Beograd Put ističe da, za sada, prednosti informacione tehnologije koristi na nivou pozivnog centra (call centra) i dežurne službe za prijem prijave kvarova. Sava Centar ističe da stalno radi na informatičkom povezivanju sa potencijalnim korisnicima kroz razne forme web-sajta.

Gradsko saobraćajno preduzeće ističe da je uradilo web stranu GSP „Beograd“, kao i da je uključeno u pružanje usluga zajedničkog BEO KOM servisa.

Problem Beogradskih elektrana bio je u pokretanju grandioznog projekta koji se izjalovio i onemogućio im da sprovedu manje, korisnije i izvodljive projekte primene informacione tehnologije. Oni su bili blokirani usled pokretanja globalnih softverskih rešenja (ERP-ova) (2003/2004; 2007. i 2009. (u najavi) – koji su – usled raznih objektivnih i subjektivnih razloga, „propadali“ i time onemogućavali uvođenje pomenutih elektronskih sistema za vezu sa građanima. Otuda danas ovo preduzeće ima kreiran web-sajt koji pruža set korisnih informacija oko priključenja, planiranih radova, stanja sistema, i pruža mogućnosti postavljanja korisničkih pitanja preko Call (info) centra.

Na pitanje *da li bi mogli u većoj meri koristiti informacionu tehnologiju* i za koje svrhe bi im to bilo posebno korisno ispitanici su naveli mnoge oblasti svoga rada. Većina JKP ima mnoštvo ideja koje, postojeće ili neke nove aktivnosti, mogu biti značajno modernizovane većim korišćenjem informacione tehnologije.

Tako Beograd Put ističe da sa GPS sprovodi projekat „Video zid“ za praćenje vozila, za praćenje sistema svetlosne signalizacije i nadgledanje poslovanja pomoću modernog sistema kamera.

Javno stambeno radi na kompletiranju baze korisnika usluga, zatim baze za evidentiranje prijava pozivnom (call) centru, baze evidencije sudskih postupaka, web aplikacije. Pogrebno preduzeće koristi informacionu tehnologiju, tako da se u Informacionom centru obavljaju paralelno poslovi na dva koloseka: a) na realizaciji poslovne politike u oblasti primene informatičkih tehnologija, i b) odnosa sa javnošću i marketinga.

Oni ističu da su direkcija i sva groblja umreženi u jedinstveni, integrisani informacioni sistem. Udaljene lokacije povezane su sa centralom u Ruzveltovoj ulici preko terminal servera. Urađeno je 100 priključaka za IP telefoniju. Mrežne komunikacije obavljaju se putem kablovske

100-megabitne mreže na lokaciji u Ruzveltovoj ulici (Novo groblje), a sa udaljenim punktovima (ostala groblja i Kapela) putem wireless veze. Omogućen je stalni pristup internetu i korišćenje elektronske pošte preko ADSL-a (nju obezbeđuje Telekom Srbija).

Pored toga, u toku je redizajniranje sajta preduzeća i njegovo proširenje novim mogućnostima (uvid korisnika usluga u svoja dugovanja, pravni status grobnog mesta, elektronsko plaćanje itd.). Saglasno politici Grada, u narednom periodu predstoji implementacija ERP rešenja u informacioni sistem preduzeća (softversko-aplikaciona rešenja za praćenje funkcionisanja poslovnih procesa). U pogledu odnosa sa javnošću i građanima, od 07 do 15 časova je aktivan pozivni (call) centar za pitanja i odgovore građana, a posle 15 časova potrebne informacije mogu se dobiti od referenata Dežurnog centra.

Beogradske elektrane intenzivno koriste informacione tehnologije tokom nekoliko prethodnih godina za sistem upravljačke informatike – za automatski rad postrojenja (preko KfW i EBRD projekata) – tzv. DCS sistem (projekat merenja, regulacije, upravljanja i nadzora) na toplanama Novi Beograd, Dunav, Voždovac i Konjarnik.

### ***Politika otpuštanja i zapošljavanja***

U Srbiji nije sistemski sprovedena reforma javnog sektora kojom bi se primenio merit-sistem (prema zaslugama) u procesu zapošljavanja, napredovanja u karijeri i nagrađivanja u radu. Zakon o državnoj upravi, kao i Zakon o državnim službenicima su usvojili ove principe ali se taj reformski talas nije proširio na oblast Javnih preduzeća, niti na lokalne vlasti i JKP.

Analiza datih podataka ukazuje da je, tokom ovih procesa, većina sektora unutar preduzeća reorganizovana, neki su spojeni, a nekima je delimično izmenjena namena. Ističe se da se radi analiza strukture i iskorišćenosti radnih mesta (Gradsko saobraćajno, GSP), kao i da se meri količina posla po radnom mestu (Javno stambeno preduzeće), što predstavlja dobar znak praćenja potreba i načina rada.

Ispitanicima je postavljeno pitanje da li je reorganizacija bila praćena ***otpuštanjem viška zaposlenih***. Tokom procesa reorganizacije u većini preduzeća nije dolazilo do otpuštanja viška zaposlenih.



Izuzetak su Pogrebne usluge, Gradsko saobraćajno preduzeće (GSP) i Beogradske elektrane u kojima je smanjen broj zaposlenih, mada je prevashodno korišćen program dobrovoljnog odlaska zaposlenih, uz dobijanje otpremnina prema socijalnom programu.

Ispitanici su zamoljeni da kažu da li se proces zapošljavanja u njihovom JKP odvija isključivo **prema konkursu** ili se koriste partijski i lični kanali, kao i da procene neophodnost sistemskih promena u ovoj oblasti.

Kada je reč o **zapošljavanju novih kadrova**, odgovori ispitanika su veoma interesantni i raznoliki. Javno stambeno, GSP Beograd i Pogrebne usluge zapošljavaju radnike isključivo na osnovu konkursa. Javno stambeno i GSP Beograd tvrde da kod njih nema partijskih uticaja na dovođenje kadrova, dok, nasuprot tome, u ovim procesima u JKP Pogrebne usluge ima partijskog uticaja. Ostala JKP se u procesu zapošljavanja ne oslanjaju na konkurse. Tako, u Sava Centru zapošljavaju radnike **prema potrebama**, a konkursi su „gubljenje vremena s obzirom na zakonsku odredbu da direktor prima i otpušta radnike“, dok Beograd Vode zapošljava **samo iskusne radnike** koji su im neophodni. Beograd Put zapošljava nove radnike **na osnovu preporuke**, a konkurs raspisuju samo za određena radna mesta (predlažu da se osnuje služba za ljudske resurse).

Beogradske elektrane u poslednje tri godine nisu zaposlile nove radnike, što po njima ugrožava napredak i razvoj preduzeća. Radnici ove firme smatraju da nema partijskog uticaja na kadrovanje, a ostala JKP nisu odgovorila na ovaj deo pitanja.

Odgovori koje su dali predstavnici JKP odličan su indikator nepostojanja strateških reformi u oblasti javne uprave i priviknutosti na stanje partijske države. Činjenica je da u oblasti javne uprave nikada nisu vođene **kampanje** kojima bi bilo objašnjeno javnosti, građanima, ali i svim javnim službenicima i funkcionerima, koji je smisao, sadržaj i krajnji benefiti budućih reformi. Za naše društvo je od velikog značaja da shvati javno dobro koje se obezbeđuje primenom merit-sistema, jačanjem profesionalizma a smanjivanjem voluntarizma, ličnih i partijskih uticaja u oblastima na koje treba da utiču jedino znanje i zalaganje.

Ispitanici su zamoljeni da ocene **adekvatnost obrazovne i profesionalne strukture zaposlenih** u njihovom preduzeću, uz preciziranje da obrazovna podrazumeva stepen obrazovanja, dok profesionalna struktura podrazumeva profesionalni profil: ekonomista, inženjer, pravnik itd.

Beograd Vode i Javno stambeno nisu zadovoljni strukturom svojih zaposlenih. Beograd Vode ističu da imaju slabu obrazovnu strukturu zaposlenih, jer nema dovoljno obrazovanih sa višom i visokom stručnom spremom.

Ostala JKP smatraju da je ona uglavnom dobra. U JKP Pogrebne usluge ističu da je obrazovna i profesionalna struktura zaposlenih zadovoljavajuća, ali stanje u različitim organizacionim jedinicama varira. Beogradske elektrane, pored zadovoljavajućeg stanja, ističu problem starosne strukture određenih profila zaposlenih (VKV, KV i sl.), kao i problem nedovoljno prisutnih vidova usavršavanja zaposlenih.

Na pitanje da li postoji *potreba za nekim kadrovima*, koje nemaju a koji bi mogli da utiču na podizanje kvaliteta usluga, i da li je neka organizaciona jedinica posebno ugrožena nedostatkom kadrova, odgovori su takođe interesantni ali i očekivani.

U većini preduzeća imaju potrebu za novim kadrovima, kako u osnovnim delatnostima (npr. vozači u GSP), tako i za poslove na novim radnim mestima (Beograd Vode). Jedan broj JKP ima dosta precizno definisane potrebe. Najpreciznije potrebe za zaposlenima na određenom radnom mestu ima GSP jer su uradili studiju o potrebama, dok Pogrebne usluge tek treba da urade tu studiju. Beograd Put ima potrebu za formiranjem službe za obezbeđenje kvaliteta, Sava Centru nedostaju stručnjaci za marketing, dok Beogradske elektrane planiraju da razviju službu za marketing i za poboljšanje odnosa sa građanima.

### ***Kvalitet menadžmenta***

U Srbiji je tradicionalno prisutan problem slabog kvaliteta menadžmenta u javnom sektoru, pa je bilo veoma važno identifikovati *stepen razvijenosti menadžmenta* u JKP, ali i identifikovati vrednosne stavove rukovodilaca JKP u vezi sa ovom delatnošću: smisao, značaj, reformski potencijali i neophodnost ove vrste promena.

Na pitanje da li su pokušali da podignu kvalitet menadžmenta (i kako), da li smatraju da je menadžment uopšte bitan za funkcionisanje njihovog JKP i da li imaju dovoljno stručnjaka za ovu oblast, dati su prilično raznovrsni odgovori. Predstavnici svih JKP ističu da

je menadžment izuzetno značajan za rad JKP, smatraju ga bitnom veštinom i pokušavali su da je razviju na različite načine.

Javno stambeno, Pogrebne usluge i Sava Centar smatraju da im je potrebno još stručnjaka u ovoj oblasti, dok ostala JKP procenjuju da već imaju kvalitetan menadžment.

Većina JKP organizuje *različite oblike dodatne edukacije* za rukovodeći kadar (savetovanja, seminari, razna predavanja u preduzeću, doškolovavanja na visokoškolskim ustanovama), kojima pokušavaju da unaprede kapacitete. Slični mehanizmi (pre svega, edukacija) koriste se i za podizanje kvaliteta rada i efikasnosti, uz jasnije definisanje nosilaca aktivnosti i uvođenje lične odgovornosti za rezultate.

GSP Beograd ističe da je uveo *ISO 9001:2008 standarde kvaliteta* za menadžment preduzeća. Njime su postigli potpunu posvećenost i aktivno uključivanje najvišeg rukovodstva, definisali jasnu viziju i strateške ciljeve, koji kroz vođenje ličnim primerom razvijanja i razumevanja kvaliteta i usredsređenosti na korisnika, kod formiranja usluga i upravljanja procesima, predstavljaju stalnu obavezu našeg menadžmenta, odnosno svih zaposlenih u našem preduzeću.

Beogradske elektrane su tokom 2003/2004, pa sve do kraja 2006. sprovele brojne obuke za visoki i srednji menadžment kroz *Projekat korporativnog razvoja* u organizaciji Švedske Asocijacije lokalnih vlasti SIDA. Na osnovu tog projekta, u firmi funkcioniše *Tim za korporativni razvoj* koji se trudi da podigne kvalitet menadžmenta (objavljivanje nedeljnog Biltena, članaka o menadžmentu, prikaz iskustava iz drugih firmi, komentari različitih menadžerskih aktivnosti, itd).

Moglo bi se zaključiti da u JKP postoji svest o značaju menadžmenta, da su u mnogim preduzećima u poslednjoj deceniji uloženi veliki naponi da rukovodstvo i službenici shvate značaj ove aktivnosti, da savladaju njegove veštine i tako podignu kvalitet rada. Veoma je bitno u narednom periodu nastaviti sa ovim aktivnostima.

### ***Podizanje kvaliteta i efikasnosti u radu***

Ispitanici su zamoljeni da preciziraju da li su pokušali da podignu kvalitet rada i da podignu efikasnost u radu upravo stoga jer su ovi

pokušaji indikatori svesti da je visok kvalitet usluga kao i što niža cena presudno bitan činilac zadovoljstva građana uslugama.

Većina JKP je odgovorila da ovim pitanjima posvećuje pažnju ali bez preciziranja na koji način.

Najpreciznije odgovore dali su GSP i Beogradske elektrane koje vide ovaj proces kao deo razvoja menadžmenta i projekata razvoja.

GSP je podigao kvalitet rada uvođenjem ISO standarda serije 9000 i 14 000, odnosno sistema menadžmenta kvalitetom i sistema menadžmenta zaštitom životne sredine. Preko politike kvaliteta su iskazali svoju privrženost stalnom poboljšanju kvaliteta rada, u skladu sa potrebama korisnika. Ističu da efikasnost posebno postižu: jasnim definisanjem nosilaca aktivnosti, uvođenjem lične odgovornosti, edukacijom kadrova, poboljšanjem uslova radne sredine, obezbeđenjem resursa, verifikacijom proizvoda koji se nabavljaju za potrebe GSP „Beograd“, primenom savremenih alata i metoda kvaliteta (Pareto i Ishikawa metoda) itd.

Beogradske elektrane su uvele QMS sistem, ISO 9001 i internu reviziju, kojom se posebna pažnja posvećuje praćenju, ocenjivanju i podizanju kvaliteta uz povećanje efikasnosti. Oni ističu da su u toku dodatne aktivnosti na uvođenju Sistema zaštite životne sredine (ISO 14001).

GSP i Beogradske elektrane se jedine sistematično bave ovim pitanjima, ali je interesantno da nijedno JKP *nije pomenulo sprovođenje anketa i merenje zadovoljstva građana* (korisnika) kvalitetom usluga. Ova „sitnica“ je dosta slikovit indikator da u čitavom javnom sektoru u Srbiji u većoj meri mora da se radi na podizanju svesti o značaju ovakvih aktivnosti.

### ***Prilagođavanje usluga potrebama korisnika***

Jedan od važnih indikatora reformi javnih usluga u svetu predstavlja svest davalaca usluga da su *potrebe građana* i korisnika usluga osnov kreiranja paketa usluga, a *zadovoljstvo korisnika* kvalitetom usluga osnovni indikator uspešnosti rada preduzeća. Otuda su ispitanici zamoljeni da odgovore da li su pokušali da svoje usluge u većoj meri prilagode potrebama korisnika (građana) i kojim metodama su to uradili.

Većina JKP smatra da je pokušala da svoje usluge u većoj meri prilagodi potrebama potrošača. Odgovori se kreću od negativnih kao: „Ne

vršimo usluge za fizička lica.“ (Beograd Vode), preko šturih i uopštenih stavova kao što je slučaj u Beograd Putu: „Beograd-put“ je po prirodi svoje delatnosti u „službi građana“, ili uz blagi opis „Da, pristupom od slučaja do slučaja“ (Javno stambeno preduzeće), i „Da, primenom novih informacionih tehnologija“ (Sava Centar) pa preko detaljnijeg zalaženja u objašnjavanje.

GSP Beograd ističe da sprovodi stalno snimanje kvaliteta usluga na terenu i da meri potrebe građana vršeći potom korekciju planova. Otvaraju se nove linije, produžavaju postojeće, uvode nova stanična mesta. Pogrebne usluge su prilagodile usluge potrebama građana i uvele su 24-časovna dežurstva da bi usluge bile brze, efikasne i kvalitetne. Sistemom umrežavanja globalja stvorili su tehničke uslove da građani više ne moraju dolaziti samo u centralu preduzeća, već sve poslove mogu obaviti na bilo kojem gradskom groblju (decentralizacija usluga). Isto tako, omogućili su olakšano plaćanje (na odloženo) i mnoge druge pogodnosti.

Svi uloženi naponi u ovu oblast značajan su indikator ozbiljnog pristupa pružanju usluga i jedan od pouzdanih garanta da to preduzeće ima šansu da pruža kvalitetne i dostupne usluge građanima. Na ovom polju treba još više raditi obogaćivanjem prakse učenja na dobrim iskustvima, primenom raznovrsnih, novih instrumenata i metoda rada.

### ***Korišćenje elektronskih sistema kao način odgovora na potrebe građana***

Kada je reč o korišćenju elektronskih sistema kako bi se odgovorilo na potrebe građana, za sada se koriste **call centri i dežurne službe**, kao i **internet stranice za korisnike usluga**. Informacione tehnologije se koriste i u drugim aspektima, pa tako Beograd Put koristi GPS sisteme za praćenje vozila, za sisteme svetlosne signalizacije i za kamere za nadgledanje. Javno stambeno preduzeće ima elektronske baze za korisnike usluga, za evidentiranje prijave call centru i evidenciju **sudskih postupaka**. Pogrebne usluge informacione tehnologije koriste u dve opšte svrhe: informatičke poslove (umrežavanje globalja i direkcija u jedinstveni integrisani informacioni sistem) i za odnose sa javnošću i marketing preduzeća. Beogradske elektrane koriste informacione tehnologije i za sistem upravljačke informatike za automatski rad postrojenja (DCS sistem).

## D. Tržišno ili netržišno poslovanje, postojanje subvencija

Pitanje tržišnog poslovanja JKP u Srbiji, pa i u Beogradu, spada u red veoma bitnih pitanja na kojima se prelama šansa da se sprovede adekvatna reforma. O ovim pitanjima se u Srbiji veoma malo javno govorilo i ova tema nije otvorena na adekvatan način. Mnoga JKP, njihova rukovodstva, kao i mnogi javni funkcioneri danas imaju stav da, s obzirom na to da su poslovi JKP javni, oni ne mogu, pa i ne treba, da budu tržišni. Ovaj stav je jako osnažen politikom partokratskog tretiranja JKP kao političkog plena na osvojenim izborima, što je praksa koju je veoma teško promeniti jer za-dire u grupne interese vrhova partija koji ne žele da se odreknu privilegija i fondova koji su za javnost nevidljivi a njima donose brojne beneficije.

Na drugoj strani su oni koji smatraju da je tržišni način poslovanja jako koristan, da obezbeđuje konkurenciju, tržišno formiranje cena, da obezbeđuje kvalitetne i dostupne (što jeftinije) usluge građanima, te da to predstavlja cilj za koji vredi ući u reformu JKP. Sprovođenje ovih reformi će biti pouzdan znak da Srbija prelazi u ozbiljne i moderno uređene zemlje sa znatno smanjenim prostorom za korupciju, zloupotrebe i razne mahinacije.

Druga velika dilema koja se prirodno otvara u razgovorima o reformi (a ovo pitanje se čak ni u stručnoj javnosti u Srbiji nije mnogo otvaralo) jeste da li ima prostora da se ide na neke oblike privatizacije, na uvođenja konkurencije, veće javnosti rada, većeg uticaja korisnika na kvalitet usluga i na cenu. Potom sledi pitanje *u kojim oblastima* je moguće napraviti ove promene, a u kojim oblastima postoje neke „prirodne“ poteškoće i prepreke usled vrste delatnosti, tržišne neatraktivnosti i drugih specifičnosti (na primer, prirodni monopol javnog sektora na izvorišta vode koji se ne bi smeli privatizovati, neatraktivnost kanalizacije kao usluge koja se, na primer, može „uvezati sa vodovodom“ i kreirati projekte tipa privatno-javna partnerstva *u paketu* itd).

U ovom kontekstu se otvara pitanje tržišta za usluge, mogućnosti konkurencije, broja korisnika usluga, načina formiranja cena, postojanja subvencija, ostvarenog kvaliteta usluga, prihoda koji su ostvareni, javnosti i transparentnosti pružanja usluga i finansijskog poslovanja, načina naplaćivanja usluga itd. Otuda su pitanja postavljena upitnikom bila usmerena na ova polja.

Predstavnici JKP su ponudili veoma detaljne odgovore na postavljena pitanja trudeći se da što bolje prikažu način i rezultate poslovanja, što je i omogućilo izradu ove studije.

### ***Prihodi JKP***

Prihod JKP znatno varira zavisno od vrste delatnosti kojom se bave i po pravilu se naglašava da oni nemaju budžet već samo prihod. Visina ostvarenog prihoda se kreće, prikazano na godišnjem nivou, od 158 miliona (Beograd Vode), preko 644 miliona (Sava Centar), 800–900 miliona (Pogrebne usluge), pa 1,8 milijardi (Javno stambeno), 12 milijardi dinara (GSP), do 18 milijardi dinara (Beogradske elektrane). Beograd put nije dao podatke.

### ***Broj korisnika usluga***

Broj korisnika usluga takođe varira zavisno od vrste usluga i izražen je uglavnom na godišnjem nivou. Beograd je veliko tržište, te je razumljivo da je broj korisnika nekih usluga izuzetno veliki. Otuda se, sledeći principe ekonomije obima, baš u Beogradu može govoriti o mogućnostima uvođenja tržišnih principa poslovanja.

Beograd vode ističu da rade sa malim brojem investitora kojih je godišnje 10–15. Beograd put ima na godišnjem nivou oko 1.016 kupaca (podatak za 2008. godinu). Javno stambeno ima 14.000 zgrada sa 260.000 stanova. Pogrebne usluge imaju na godišnjem nivou oko 12.500 sahrana i kremacija. Dežurna služba godišnje odgovori na preko 1.500 poziva građana. Razni oblici kontakata sa strankama na godišnjem nivou kreću se preko 160.000.

Beogradske elektrane imaju 3.496 korisnika gasa, 31.000 korisnika potrošne tople vode i oko 289.000 korisnika grejanja. GSP preveze godišnje oko 478 miliona putnika (2008).

### ***Formiranje cena***

U skladu sa zakonima, cene za većinu usluga koje pružaju JKP formiraju se uz određene intervencije Vlade, koja za čitav niz oblasti ograničava cene usluga čime utiče na formiranje cena. S druge strane, Vlada

i lokalne vlasti obezbeđuju određenim socijalnim kategorijama izvesne olakšice i pogodnosti dajući ozbiljne subvencije. Ukratko, samo manji broj JKP ima tržišno formirane cene, ili su takve cene moguće samo za određene usluge.

Tako, Sava Centar ima 100% tržišne cene, Beograd put smatra da su cene njihovih usluga na 90% od tržišnog iznosa, kao i kod Beograd voda za Grad Beograd, dok su cene za Republičku direkciju za vode cene na 45% tržišne vrednosti. Beogradske elektrane naplaćuju tržišnu cenu za poslovni prostor, dok je stambeni prostor na 80%. GSP Beograd je na 55% od realne vrednosti, a Javno stambeno preduzeće smatra da su njihove cene 4 puta niže od tržišnih. U JKP Pogrebne usluge smatraju da njihove cene nisu tržišne jer ih određuje Uprava za cene.

Ohrabruje činjenica da su JKP svesna koja bi orijentaciona bila tržišna cena njihovih usluga, što ukazuje da se prave izvesni proračuni troškova usluga i procena visine cene usluga.

### ***Način naplate usluga***

Način naplate usluga se u komparativnim studijama obično posmatra u okviru uspostavljenog aranžmana (privatni i javni partner) kao bitan instrument za pritisak lokalnih vlasti na privatnog aktera koji ne ispuni neki deo svojih obaveza. Kako je u Srbiji ovaj aranžman uglavnom sastavljen od javnih aktera (lokalna vlast, država, JKP), sam način naplate se više odnosi na efikasnost mehanizma naplate i na stepen naplativosti.

Ove usluge se kod nekih JKP naplaćuju ***direktno*** od korisnika usluga (Beograd put, Beograd vode, Pogrebne usluge, Sava Centar, GSP Beograd, Beogradske elektrane (za poslovni prostor), dok preostala JKP naplaćuju usluge ***od svih građana putem mesečne uplatnice*** (Javno stambeno preduzeće, Beogradske elektrane (za stambeni prostor)).

***Uspešnost naplate*** se razlikuje od preduzeća do preduzeća i najveća je kod Beograd vode (skoro 100%), Sava Centra i GSP Beograd (95%), kao i kod Pogrebnih usluga (91%). Sasvim solidna je i naplata Javnog stambenog (85%) i Beogradskih elektrana (80%), dok je najni-



ža kod Beograd puta (64%) i Sava Centra (60%, za zakup poslovnog prostora). JKP su u više navrata isticala da je ovo bitan problem koji se može rešiti poboljšanjem regulative, strožijim krivičnim sankcijama i efikasnijim izvršavanjem procesa naplate.

### *Subvencije*

Visina *subvencija* takođe varira. Beograd put nema nikakve subvencije. Grad daje Sava Centru godišnje subvencije koje čine **3–4%** ukupnog prihoda ovog preduzeća. Pogrebne usluge dobijaju **5–7%** subvencija za finansiranje programa održavanja grobalja. U ukupnom prihodu ovog preduzeća, ističu, ne nalaze se sredstva koja Grad izdvaja za izgradnju grobnih mesta jer taj deo „vodi“ Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju grada Beograda. GSP „Beograd“ ostvaruje ukupan prihod delom iz sopstvenih prihoda (prodaja usluge prevoza putnika i ostale usluge) u iznosu od oko 54,7% a delom iz budžeta grada Beograda, po osnovu subvencija za tekuće poslovanje, u iznosu od oko **45,3%**.

Grad subvencioniše Beogradske elektrane subvencijama kojima pokriva do 50% plaćanja usluge grejanja socijalno ugroženim kategorijama stanovnika. Pored toga, grad odobrava sredstva za direktne investicije te obe ove vrste subvencija čine oko **6%** godišnjeg prihoda BE. U periodu 2001. do 2007. subvencije grada su bile značajne, a u poslednje dve godine su kod investicija bitno smanjene, a za energente su skoro izostale, što predstavlja veliki problem za ovo preduzeće (100 mil. dinara u 2009. godini).

Većina preduzeća smatra da je subvencionisanje uobičajena praksa u svetu, te da je stoga sasvim normalno da postoji i kod nas. Kako u javnosti nije otvarana debata o značaju i mogućnostima održivog razvoja ovih preduzeća i isključivanja subvencija gde god je to moguće, ne iznenađuje da se i kroz ovaj upitnik nisu pojavile te ideje. Izuzetak je predstavnik Beogradskih elektrana koji je upoznat sa praksom da u svetu postoje JKP, preduzeća u njihovoj oblasti, koja posluju po tržišnim principima i veoma su uspešna. On smatra da je takvo preduzeće moguće i u Srbiji, ali ističe da su neophodne brojne zakonske i druge reforme (promene u načinu rada, procedurama itd).

## ***Struktura prihoda JKP***

JKP su dala pregled strukture svojih prihoda i rashoda, i u najvećem broju slučajeva prihodi su od prodaje usluga kojima se bave. Jedan broj JKP dao je i udeo svakog pojedinačnog u ukupnoj masi **prihoda**, a drugi opet nisu (Javno stambeno, Pogrebne usluge, GSP). Podaci koje su dala preduzeća izrazivši procenat prihoda od sopstvene delatnosti i drugih izvora ukazuju da je prihod od usluga najvažniji. Tako on čini 96% u Beograd vode, takođe 96% u JKP Beogradske elektrane, 89% u Beograd putu. Izuzetak je Sava Centar koji najveći deo prihoda zasniva na zakupu poslovnog i kongresnog prostora (60%), zatim od ugostiteljskih usluga (13%), a od kulture svega 27%. Imajući, međutim, u vidu držanje nivoa i izbegavanje komercijalizacije, čini se da je ovakva poslovna politika adekvatna.

Što se tiče **rashoda** stepen preciznosti je varirao, ali dati podaci ukazuju da su najvažniji izdaci: troškovi proizvodnje usluga (sirovine, materijali, goriva, energija itd), zatim plate zaposlenih, troškovi amortizacije, rezervni delovi, održavanje itd. U Beogradskim elektranama ističu da 60% rashoda čine troškovi nabavke energenata.

Analiza ovih pokazatelja nije dovoljna da bi se shvatilo da li JKP u Beogradu zaista posluju efektivno, efikasno i produktivno. Imajući u vidu da je Beograd veliko tržište, te da su principi ekonomije obima lako obezbedivi, bilo bi veoma korisno izmeriti poslovne efekte rada preduzeća i uporediti ih sa standardima koji u ovim oblastima postoje u svetu. Tek takvim poređenjem možemo steći pouzdanu sliku koliko građane Beograda košta odlaganje reformi, kolika je razlika u kvalitetu usluga i u ceni koju plaćaju za te usluge. Posredno, ovi pokazatelji bi utoliko bili dobar indikator šta bi se dogodilo sa domaćim JKP ukoliko bi se omogućila slobodna konkurencija na našem tržištu u proizvodnji datih roba i usluga.

## **E. Izbor direktora i članova UO**

Izbor direktora i članova Upravnog i nadzornog odbora predstavljaju važan činilac sistema upravljanja JKP. Otuda je postavljeno pitanje da li proces izbora direktora JKP treba da stavi naglasak na profesio-

nalne kriterijume i u kojoj meri partijski uticaj na izbor direktora JKP ugrožava profesionalnost i kvalitet rada.

Kada govorimo o tome da li prilikom izbora direktora akcenat treba staviti na profesionalne kriterijume, sve JKP, osim GSP Beograd i Sava Centra, smatraju da je to poželjno. Beogradske elektrane, Pogrebne usluge i Beograd vode smatraju da partijski uticaj na izbor direktora „osrednje utiče“ na ugrožavanje profesionalnosti i budući kvalitet rada, dok ostale JKP smatraju da nema uticaja. Razlozi za ovakve odgovore se nalaze u stavovima da mnogo zavisi od ličnih karakteristika izabranog, te da u „svakoj ozbiljnoj partiji postoje sposobni kadrovi za sve poslove“. Dodatno se naglašava da za rad JKP postoji politička odgovornost, te stoga partije moraju imati presudan uticaj na izbor rukovodećih kadrova.

Niko od predstavnika JKP nije pomenuo probleme zloupotreba fondova JKP, davanja na koja se rukovodstvo obaveže prema partijama za izbore, sportske i kulturne manifestacije i druga davanja koja ostaju nevidljiva i u sivoj zoni, što ukazuje da ova pitanja nisu ozbiljno otvorena u javnosti, te se ovakvo stanje koje pogoduje partijskim vrhovima još uvek održava.

JKP su komentarisala prihvatljivost koraka reformi u latentivnom načinu izbora direktora JKP, kao i članova upravnog i nadzornog odbora. Uvođenje konkursa u proceduru izbora direktora i članova upravnog i nadzornog odbora JKP podržava potpuno ili delimično 70% ispitanika, a 28% smatra da je to neprihvatljivo rešenje. Predlog da se za vođenje procesa izbora oformi Komisija koju čine stručnjaci iz delatnosti JKP prihvatljiva je za 86% ispitanika a samo za 14% nije.

70% ispitanika smatra da rad te komisije treba da bude javan i da ona treba da raspisuje javni konkurs za direktora i članove upravnog i nadzornog odbora JKP, dok oko 28,5% smatra da to nije adekvatno rešenje. Vrlo slično je ocenjen predlog da biografije svih kandidata moraju biti javne, objavljene na sajt-strani opštine, kao i da se objavljuje predlog i obrazloženje za kandidate koje Komisija upućuje gradonačelniku za direktora i Skupštini za članove upravnog i nadzornog odbora JKP.

Interesantno je da je za 86% ispitanika prihvatljivo da direktore JKP postavlja i razrešava gradonačelnik (Predsednik opštine), a za sve

da članove upravnog i nadzornog odbora postavlja i razrešava Skupština.

Svi ispitanici se potpuno ili delimično slažu da:

- a. direktor JKP mora redovno da daje izveštaj o rezultatima rada (na 6 meseci), koji se javno objavljuje na sajt-strani opštine,
- b. da upravni i nadzorni odbor redovno podnose izveštaj o rezultatima rada (na 6 meseci), koji se takođe javno objavljuje na sajt-strani opštine, kao i
- c. da su izveštaji o radu osnov kontrole kvaliteta rada JKP i celokupnog procesa pružanja javnih usluga.

Ispitanici su zamoljeni da daju dodatni komentar vezan za ove procese. Iz Beograd puta predlažu da direktore bira Skupština na predlog konkursne komisije, a Beogradske elektrane sugerišu da je javni konkurs za izbor članova Upravnog i Nadzornog odbora neadekvatno rešenje, jer se tako ne biraju stručnjaci. Predlog je da članove bira gradsko veće na osnovu unapred određenih kriterijuma koji bi obezbeđivali stručnost, uz predlog da se smanji broj članova Upravnog odbora.

Ove sugestije ukazuju da su ispitanici svesni značaja načina na koji se postavlja rukovodstvo JKP, kao i potrebe da se ovaj način koriguje u pravcu jačanja profesionalizacije, obezbeđivanja boljeg kvaliteta rada, transparentnosti i odgovornosti. Bilo bi dobro da se čitav proces izbora usmeri u pravcu nalaženja najboljih profesionalnih rešenja, uz povećanu transparentnost kako same procedure tako i kasnije uspostavljanje redovnog izveštavanja o rezultatima rada.

Jedno od rešenja je da se u gradu formira **Komisija** sa mandatom od 5 godina, koji obezbeđuje da proces izbora svih kandidata bude javan. Komisija bi predložila kandidate za direktora i za članove UP i NO uz davanje obrazloženja. Direktora JKP birao bi gradonačelnik, a članove UP Skupština. CV svih kandidata trebalo bi da budu objavljeni na sajtu grada, kao i da podaci o donetoj odluci, uz obrazloženje odluke, uvek budu javni. Praksa rada JKP i JP obuhvatala bi redovno 6-mesečno podnošenje izveštaja o radu direktora i članova UP koji se moraju objaviti, što bi bio dobar indikator o načinu rada tih preduzeća.

## F. Reforma i procesi modernizacije

Najvažniji deo istraživanja upravo predstavlja oblast mogućih reformi JKP i usluga koje su njima obezbeđene. Većina JKP smatra da privatizacija *nije dobro rešenje* za njih, jer se oni bave poslovima od velikog značaja za grad koje ne bi trebalo izlagati ekonomskoj logici.

GSP Beograd, Elektrane Beograd i Pogrebne usluge smatraju da bi se *neke organizacione jedinice mogle privatizovati*, ali ne čitavo preduzeće. Ista tri preduzeća smatraju da *javno privatno partnerstvo* jeste adekvatan način pružanja usluga građanima, a GSP Beograd je već imao iskustva u takvim aranžmanima, dok su u Pogrebnim uslugama u toku takve aktivnosti.

Kada je reč o *uvodnju konkurencije* u oblasti koje JKP trenutno obavljaju monopolistički (sa izuzetkom Beograd puta i Sava Centra, koji nisu u monopolističkom položaju), većina ispitanika nije preterano raspoložena. U ocenjivanju prihvatljivosti skoro svih predloga, oko 40% ispitanika ova rešenja smatra neadekvatnim. Ovi procenti se odnose na predlog da grad (opština) raspisuje konkurs za pružanje usluga na koji se mogu javiti svi zainteresovani, uključujući i JKP, kao i za predloge da grad (opština) *utvrđuje standarde* kvaliteta usluga i prati realizaciju datih usluga od strane pobjednika na konkursu. Stepenn neadekvatnosti rešenja pada na 20% kod predloga da u slučajevima kršenja ugovora grad (opština) interveniše zahtevajući korekcije u skladu sa standardima određenim ugovorom.

Za 40% ispitanika je neadekvatno rešenje koje se primenjuje kod uključivanja privatnih aktera u aranžman naplate u mnogim zemljama, a to je da se usluge plaćaju gradu (opštini) a grad kasnije vrši transfer preduzeću. Mogućnost zadržavanja transfera u slučaju kršenja ugovora ili pada standarda je važan instrument zaštite interesa građana od strane grada (opštine).

Realizacija obuhvatnijih reformi javnih preduzeća spada u oblast koja traži posvećenu političku elitu. Ovaj deo reformi ima nekoliko tačaka:

- a. U sistemskom smislu je bitno da se lokalnim vlastima, kao i javno-komunalnim i javnim preduzećima, vrati *imovina*, kao osnov normalnog režima funkcionisanja i poslovanja.

- b. Neophodno je smanjiti zavisnost grada od države (a pogotovu gradskih opština od grada) u oblasti poslovanja (davanja koncesija, nabavke, način formiranja cena usluga itd).
- c. Pripremiti studiju o stanju u JKP i JP u Beogradu, radi identifikacije u kojim oblastima je moguća *privatizacija*, u kojima se mogu sprovoditi *PPP aranžmani*, davanje *franšiza*, *koncesija* itd.
- d. Pripremiti aranžman kojim se u oblasti javnih usluga obezbeđuje *konkurencija*, javnost rada, participacija građana u iskazivanju potreba za određenim uslugama i oceni kvaliteta datih usluga.

## Zaključci i predlozi

Pružanje usluga je najvažnija dimenzija rada i postojanja svake vlasti, pa je to slučaj i sa Beogradom. U Srbiji još uvek nije ambicioznije otvoren proces reforme JKP kojim bi se na sistemski način podigao kvalitet organizacije, menadžmenta, omogućila privatizacija, uvela konkurencija, obezbedile tržišne cene za sve usluge za koje je to moguće, uz uključivanje građana u proces ocene kvaliteta usluga. U Srbiji je ceo proces značajno opterećen jačanjem partokratije i ambicijama partija da JKP tretiraju kao važan deo plena osvojenog na izborima.

Statut nije posvetio adekvatan prostor pružanju javnih usluga. Grad Beograd bi trebalo da bude lider u procesima modernizacije usluga, u procesima modernizacije rada javno-komunalnih preduzeća, u procesima uvođenja konkurencije, davanja koncesija, privatizacije, kreiranja javno-privatnih partnerstava itd.

U ranijim raspravama se otvorilo, kao krupno, pitanje nekonkurentnosti rada javno-komunalnih preduzeća (slab kvalitet, neefektivnost, neefikasnost), netržišni princip formiranja cena, problemi usled partijskih principa postavljanja direktora i članova upravnih i nadzornih odbora, kao i zloupotrebe fondova.

Otuda se nameće da pored modernizacije JKP, grad (kao i sve ostale lokalne vlasti) dobije natrag *svojinu* (Zakon o javnoj imovini), kao

i da dobije pravo na **davanje koncesija** bez odobranja od strane Direkcije za imovinu Srbije. Sva javna preduzeća bi trebalo da dobiju natrag imovinu i punu poslovnu slobodu da postanu tržišno efikasna preduzeća. Uvesti ekonomske mehanizme merenja efekata i kvaliteta njihovog rada.

Cene treba tržišno formirati uz što manje intervencije (smanjivati subvencije gde je to moguće).

Veoma važan reformski sadržaj predstavlja promena procedure izbora direktora, kao i članova upravnih i nadzornih odbora JKP u pravcu **jačanja profesionalnih** a potiskivanja partijskih kriterijuma.

## Literatura

1. *Public Services through private Enterprise – Micro-privatisation of Improved Delivery*, Malcom Harper and authors, Intermediate Technology Publications, 2000.
2. „Governance in the Twenty– First Century: Revitalizing the Public Services“, Ed. by Guy Peters and Donald Savoie, Canadian Centre for Management Development, 2000.
3. Gill S., *Globalization, Market Civilization and disciplinary Neoliberalism*, Millennium 24(3), 1995.
4. *Government Perfomance – Why Management Matters*, W, Patricia, W. Ingraham, Philip G. Joyce, Amy Kneedler Danahue, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 2003.
5. *The Global Public Management Revolution*, Donald F. Kettl, Brookings Institution Press, Washington, D.C. 2000.
6. David Osborn, Taed Gaebler: *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, A William Patrick Book, Addison Wesley Publishing Companu, Inc, 1992.
7. *Public Policy Instruments, Evaluation the Tools of Public Administration*, Ed. by Guy Peters, Frank van Nispen, Edward Elgar, Cheltenham UK, Nothampton, MA, USA, 1998.
8. Lester M. Salamon, Ed. *Beyond privatisation: The Tools of Government Action*, The Urban Institute Press, Washington, D.C. 1989.

9. *Restructuring State and Local Services – Ideas, Proposals, and Experiments*, Ed. By Arnold H. Raphaelson, Praeger, Westport, Connecticut, London, 1998.
10. *The Tools of Government / A Guide to the New Governance*, Ed. by Lester M. Salamon, Oxford University press, 2002.
11. Jeffrey D. Green, *Cities and privatization, Prospects for the new century*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2002.
12. E. S. Savas, *An Empirical Study on Competition in Municipal Service Delivery*, Public Administration Review 37, November/December 1977.
13. Barbara Stevens, *Comparing Public and Private Sector Privatization Efficiency: An Analysis of Eight Activities*, National Productivity Review (authomn 1984)
14. *Service Delivery in the 90's: Alternative Approaches for Local Governments*, Washington, D. C.: International City/County Management Association, 1989.
15. Elaine Morley, *Local Government Use of Alternative Service Delivery Approaches*, Municipal Yearbook, ICMA, Washington D.C 1999 (ICMA: International City /County Management Association).
16. Bethany Barber, *Privatization: Not just Garbage*, Reciclyng Times, September 1, 1998.
17. Ann Bowman and Michael Pagfano, *City Intervention: An Analysis of the Public Capital Mobilisation process*, Urban Affairs Quarterly 27 (March 1992).
18. Randall Fitzgerald, *When Government Goes Private: Successful Alternatives to Public Services*, Universe Book, New York, 1988.
19. John Hanrahan, *Government for Sale: Contracting Out, the New Patronage*, Washington, D. C.: American Federation of State, County and Municipal Employees, 1977.
20. William Glaberson, *Experiment in Private Fire Protection Fails for a Westchester Village*, New York Times, 13 March 1998.
21. Keith Schneider, *Burning trash for Energy: Is it an Endangered Industry*, New York Times, 11 October, 1993, A–21.
22. Bob and Mery Lee Kerr, 1991–1992 *Green Index*, Island Press, Washington, D. C., 1991.



23. Geoffrey Segal and Adrian Moor, *Privatizing Landfills: Market Solutions for Solid Waste Disposal*, Policy Study Number 267, Reason Foundation's Public Policy Institute, Los Angeles, California, 2000.
24. *Community Renewal through Municipal Investment – A Handbook for Citizens and Public Officials*, Ed, by Roger L. Kemp, McFerland & Company, Inc., Publishers, 2003.
25. David N. Ammons, *Municipal Benchmarks – Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*, Sage Publications Inc, 2001.
26. *Quality Improvement in European Public Services – Concepts, Cases and Commentary*, Ed. by Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 1995.
27. *The Privatization of Urban Services in Europe*, Ed. by Dominique Lorrain and Gerry Stocker, Pinter, 1997, Ed. by Dominique Lorrain and Gerry Stocker, Pinter, 1997.

## ODGOVORNOST ODGOVORNIH

**Sažetak:** *Pojam i određenja odgovornosti. Pojedinačna odgovornost i vrste pojedinačne odgovornosti. Moralna odgovornost pojedinca. Profesionalna odgovornost pojedinca. Integritet nosilaca profesionalnih i javnih funkcija. Politička odgovornost.*

**Ključne reči:** *odgovornost, integritet, javna funkcija, moralna odgovornost, profesionalna odgovornost, kolektivna odgovornost, politička odgovornost, odgovornost političara.*

### Pojam i određenje odgovornosti

Odgovornost je jedan od pojmova koji čine temelj čovekove druge prirode (kulture-ličnosti) i ljudskih odnosa u zajednici. Kao višeslojan i višeznačan pojam odgovornost se može sagledavati s različitih pristupa: filozofskog, moralnog, pravnog, političkog i drugih.

Reč odgovornost<sup>1</sup> obnovili su filozofi krajem 18. veka – među prvima Paskal i Volter<sup>2</sup> – a njena upotreba postala je česta u 19. veku. Istorija ove reči,

<sup>1</sup> „Prvo pojavljivanje *odgovornosti* zabeleženo u Marijevom (Murray) *Oxford English Dictionary* je iz *Federalist*-a Aleksandera Hamiltona (Alexandera Hamilton) objavljenog 1787. godine. Prema Blohovom (Bloch) i Fon Vartburgovom (von Wartburg) *Dictionnaire Etimologique de la Langue Francaise*, imenica ‚responsabilite‘ je takođe prvi put upotrebljena 1787. godine. Prema Grimovom (Grimm) *Deutsches Wörterbuch*, Hajnrih Hajne (Heinrich Heine) je bio prvi autor koji je upotrebio ‚Verantwortlichkeit‘. Ali, dok se u engleskom ‚odgovornost‘ smešta na mesto ‚mogućnosti polaganja računa‘ i stupa onda u vezu sa širim terminom ‚imputacija‘, dotle je u nemačkom rasprava o ‚Verantwortlichkeit‘ nametnuta prethodnom raspravom o ‚Zurechnung‘ ili imputaciji. U svakom od jezika je pridev upotrebljen ranije: najranije u trinaestom veku u francuskom, poslednje godine šesnaestog veka u engleskom i sredinom sedamnaestog veka u nemačkom jeziku... Postojali su, međutim, latinski termini koji su izražavali one pojmove koji su ušli u kasniju definiciju ‚odgovornosti‘ – *causa* ili *actio* i *peccatum* ili *error*. To su bili odgovarajući prevodi grčkih *αἴτια* (uzrok ili imputacija pohvala ili pokude) i *αμαρτία* (nedostatak tragova, krivice ili greha)“. Ričard MekKion *Razvoj i značaj pojma odgovornosti*, u Petar Bojanić, Predrag Krstić (ur.) „Odgovornost – individualna i kolektivna“, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 142-143.

<sup>2</sup> Paskal: „Celokupna jezuitska zajednica je *odgovorna* za knjige svakog od naših otaca“. Volter: „Svaki vojnik je *odgovoran* za slavu nacije“. Mišel Vil *Istorijska skica za reč odgovoran* u Pe-

međutim, mnogo je starija: nastala je u starom Rimu, tačnije u rimskom pravu. Rimski pravници su *odgovarali* onima koji su tražili pravni savet. Takođe, u rimskom pravu *odgovaralo* se na nečiji zahtev. To je bila *dužnost*, odnosno *obaveza*. Drugim rečima, smatralo se da je dužnost ispunjavanje obaveza. U ispunjavanju obaveza posebno se *odgovaralo* pred sudom. Uloga branioca pred sudom je da *odgovara*.

U širem značenju, u svakodnevnom jeziku, tokom razgovora *odgovara* se na pitanja. To je uslov *dijaloga*. Tamo gde se ne *odgovara*, nema *dijaloga*. Na taj način uspostavlja se *odgovornost* za razgovor (*dijalog*).<sup>3</sup>

U pravnoj nauci, *odgovornost* se vezuje i za nadoknadu štete i za krivicu. U širem pravnom značenju, *odgovornost* podrazumeva podnošenje računa za određeni postupak ili ponašanje ili propuštanje. Takođe, obaveznost podnošenja računa, što je istovremeno poverenje, pravo i dužnost onoga koji podnosi račun. U ovom širem značenju, *odgovornost* je i sposobnost obavljanja poslova i uloga bez zapovesti, nadzora i kontrole hijerarhijski nadređenih (rukovodilaca, šefova...), ali i sposobnost razlikovanja pravilnog od pogrešnog. U užem, pravnom značenju, odgovornost je izvršavanje dužnosti i za ukazano poverenje i za zakonom utvrđenu obavezu (na primer, vraćanje duga ili stvari), ali i sposobnost vođenja knjigovodstva i arhiviranja dokumenata prema zakonom i propisima utvrđenim obavezama.<sup>4</sup>

Pojam odgovornosti kod filozofa izazivao je različite reakcije. Jedni su smatrali da je suštinski važan, odnosno osnov za moralno delovanje i ponašanje, dok su ga drugi odbacivali kao beskorisan i prazan pojam.<sup>5</sup> Takođe, kada je odgovornost uzimana kao važna za moral, polazilo se od dva pristupa. Prema jednom, moral je zasnovan „na pretpostavci da su ljudski postupci determinisani uzročnošću i nužnošću, slično onoj koja determiniše fizičku promenu“.<sup>6</sup> Prema tom determinističkom pristupu, moralno dobro i zlo definisani su „nagrada i kaznom i identifikovani pohvalom i osudom“.<sup>7</sup> Prema drugom pristu-

---

tar Bojanić, Predrag Krstić (ur.), „Odgovornost – individualna i kolektivna“, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 55.

<sup>3</sup> Ovo značenje odgovornosti koristio je Ben Džonson još 1599. godine. Kod njega je to značilo „korespondirati“ ili odgovarati nekome. Ričard MekKion *Razvoj i značaj pojma odgovornosti*, u Petar Bojanić, Predrag Krstić (ur.), „Odgovornost – individualna i kolektivna“, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 143.

<sup>4</sup> Jovan Đorđević, *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd, 1974; Milan Matić, *Odgovornost*, u „Enciklopedija političke kulture“, Savremena administracija, Beograd, 1993; Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, Draganić, Beograd, 1997.

<sup>5</sup> Ričard MekKion *Razvoj i značaj pojma odgovornosti*, u Petar Bojanić, Predrag Krstić (ur.), „Odgovornost – individualna i kolektivna“, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 144.

<sup>6</sup> Op. cit. str. 147.

<sup>7</sup> Op. cit. str. 147.

pu moralu – moralna delovanja i postupci zavise od slobodne volje i korišćenja razuma. U osnovi tog pristupa je pojam slobode. Taj pristup razvili su Pufendorf, Volf i Kant. Prema njima, moral je zasnovan na slobodnom postupanju. Sloboda, odnosno slobodna volja, omogućuje čoveku da bira između dobra i zla. Da bi izabrao dobro, dužnost mu nalaže da slobodnu volju ograniči zakonom. Drugim rečima, prema Kantu je dužnost čoveka da se uvek ponaša dobro, ne radi drugih, nego radi sebe. Dužnost je imperativna (zapovedajuća), smatra Kant.

Za razliku od ova dva filozofska pristupa, Džon Stjuart Mil i Lisjen Levi-Bril tragaju za praktičnim rešenjem. Tako Mil odgovornost svodi na kaznu, ali ne onu koju će nam odrediti drugi ljudi ili natprirodna moć, već onu koju nameće naša savest, dok Levi-Bril razlikuje pojam pravne odgovornosti, koji je po njemu „čisto objektivni i prilagođen konkretnoj stvarnosti“ i pojam moralne odgovornosti „koji je čisto subjektivni i bez konkretnog sadržaja“.<sup>8</sup>

Prema Milu, odgovornost kao kazna razotkriva „razliku između ispravnog i pogrešnog“. Levi-Bril smatra da odgovornost kao subjektivna svest o slobodi i racionalnosti nastaje u društvu i razvija se evolutivnim putem. I Milov i Levi-Brilov pristup odgovornosti praktičan je i funkcionalan.

Primena pojma *odgovornosti* na funkcionisanje političkih institucija počinje Američkom i Francuskom revolucijom. Najpre je odgovornost u okviru političkih institucija utemeljena idejom odgovorne vlade. Ta odgovornost razvijala se i uvećavala do naših dana.

Odgovornost može da bude individualna i kolektivna. Individualna odgovornost određena je normama i ona je formalizovana lična odgovornost. Kolektivna odgovornost može da bude opšta i solidarna. Prema sadržaju odgovornosti i načinu kažnjavanja i posledicama razlikuju se politička, krivična, građanska i disciplinska odgovornost. Odgovornost u političkom životu zajednice zavisi i od lične i individualne odgovornosti pojedinaca kao njenih članova i od odgovornih u toj zajednici (političari). Za odgovoran politički život zajednice izuzetno je važno učešće pojedinaca. Ne učestvujući u političkom životu zajednice, pojedinac se isključuje iz izbora i prepušta da drugi odlučuje o njegovom životu. Nemoć, ravnodušnost, prezir i sačekivanje da drugi uradi poslove od opšteg interesa, prepušta inicijativu uzurpatorima, manipulatorima i rdavim ljudima. Posledice njihovog vođenja zajednice katastrofalne su i pogubne.

Ova odgovornost podrazumeva da pojedinac ne bi trebalo da dozvoli da neučestvovanjem ili ravnodušnošću ili lošim izborom omogući da zajednicom upravljaju uzurpatopri, tirani, diktatori ili oni koji nisu dorasli da ozbiljno, realno i odgovorno obavljaju državničke obaveze.

<sup>8</sup> Op. cit. str. 153.

## Pojedinačna odgovornost i vrste pojedinačne odgovornosti

Odgovornost pojedinca podrazumeva odgovorno delovanje i ponašanje prema sebi, bližnjima, drugima, profesiji, prirodi, užim grupama i celokupnoj zajednici, odnosno državi. Tek kad pojedinac sazri i postane sposoban za odgovornost – postaje religiozni, običajni, moralni ili pravni subjekt. Bez razvijene sposobnosti za odgovornost nema odgovornog pojedinca, ali ni onog što pojedinca čini ličnošću i kulturnim bićem. Čovek bez izgrađene odgovornosti ostaje u prvoj, biološkoj prirodi (kao jedinka, odnosno biološko biće, koje se ne razlikuje od ostalih životinjskih stvorenja). Tek u drugoj prirodi, u kulturi, on postaje ljudsko biće. Prema odgovornosti može se proceniti i ljudskost nekog bića, ali i kvalitet zajednice u kojoj živi. Ljudi, težeći redu, sigurnosti i stabilnosti, razvijaju sopstvenu, ali i grupnu i društvenu odgovornost.

Odgovornost prema sebi podrazumeva da se čovek kao ličnost, ali i socijalno biće ne prepusta stihiji i sudbini, već da njome upravlja. Pojedinac ne sme da se zapusti i prepusti, već je dužan da upravlja svojim mišljenjem, delovanjem i ponašanjem. Na taj način postaje slobodno i moralno biće koje stiče lično dostojanstvo i samopoštovanje. Bez te odgovornosti nema ni drugih odgovornosti. Odgovornost prema sebi podrazumeva i odgovornost prema telu i mentalnom zdravlju. Pojedinac je odgovoran da održava telo u zdravom stanju i higijenskoj sređenosti. Ugroženo telesno zdravlje može da ugrozi i sposobnost za odgovornost. Stari Latini su isticali: „U zdravom telu zdrav duh“. Takođe, odgovorni smo i za naše mentalno zdravlje, odnosno mentalnu higijenu. Ona se najbolje održava umerenošću – u svemu. Svaki oblik preterivanja može lako da naruši mentalnu ravnotežu. Mentalno zdravlje omogućava nam da imamo svest o slobodi, odnosno autonomiji. Tek sa svešću da smo slobodni – našom slobodnom voljom slobodno biramo i stičemo odgovornost za svoje izbore, delovanje i ponašanje.

Odgovornost prema bližnjima proističe iz dužnosti roditelja prema deci i dece prema roditeljima. Dužnost je roditelja da zdravo i kultivisano odgoje decu i pruže im šansu da razviju mogućnosti a dece da ostarele roditelje poštuju, pomažu i ne odbacuju. Takođe, roditelji su dužni da decu obrazuju jer im obrazovanje obezbeđuje dalji razvoj.<sup>9</sup> Ta odgovornost osnov je uspostav-

<sup>9</sup> Hana Arent „smatra da se obrazovanje mora sastojati u ‚odgovornosti za svet‘, ali ne u totalitarnom sarkofagovskom smislu, već kao konkretni napor roditelja i nastavnika da nose duplu odgovornost: da obezbede život i razvoj deteta i kontinuitet sveta. Dete, zapravo, traži zaštitu od sveta a njega, na svoj način, treba zaštititi od haotičnih ili jednostavno destruktivnih inovacija novih generacija. Ono što je važno je, dakle, da dete bude uvedeno u svet i to je uloga koju treba da imaju odrasli. U tome se sastoji autoritet. Konkretno, u sposobnosti i kompetenciji odraslih da detetu kažu: ‚Ovo je naš svet.‘ S druge strane, očigledno je da danas prisustvujemo totalnom diskreditovanju autoriteta... Obrazovanje mora biti konzervativno, kako bi se sačuvalo ono novo i revolucionarno kod svakog deteta i kako se ne bi omalovažavali ni autoritet ni tradicija. Nedostatak odgovornosti – ili autoriteta – znači, u ovom slučaju, napuštanje preuzi-

ljanja zdravih, dobrih i pravednih odnosa i kontakata kada se odraste i otpočne društveni život. U okviru te odgovornosti već na početku odrastanja u ličnosti utemeljuju se univerzalne vrednosti: istina, pravda, dobro, ljubav, lepota, solidarnost, sloboda i ljudsko dostojanstvo.

Odgovornost prema drugima reguliše čovekova savest. To je moralna odgovornost. Savest nalaže pravilo – ne čini drugima ono što ne bi učinio sebi. Savest je odbrana i drugih od samog sebe. Ona prihvata razlike, poštuje ih i omogućava im da postoje. Gde ima savesnih, ima i različitih. Kod savesnih razlike ne vode sukobima, već proširenjima, produbljenjima i bogaćenjima. U drugome i drukčijem ja se ogledam i potvrđujem kao čovečno biće. Savest upućuje čoveka da dobro promisli šta će izgovoriti (da ne bi govorom druge povredio) i da iza izgovorenog uvek stoji delo, značenje ili lepota. Savest je korektiv „ja“ – to je unutrašnje merilo za naše unutrašnje iskaze, dela i ponašanje. Kod savesnog čoveka razvijena je griza savesti – od stida ili nelagode, do kajanja i samokažnjavanja. Savest kod čoveka neguje meru i strpljenje. Ona podstiče izdržavanje i uzdržavanje. Savest za meru uzima svete, univerzalne ideje i vrednosti: istinu, pravdu, ljubav, lepotu, slobodu. Savest je uvek protiv isključivosti, ekstremizma i fanatizma. Njena sredstva za delovanje i ponašanje su dijalog i tolerancija. Jedini veštački strah koji ljudi treba da prihvataju i neguju jeste strah od sopstvene savesti. Svaki drugi veštački strah ponižava i razara čovekovo dostojanstvo. U ljudskoj duši savest bi trebalo uvek da svetli. Ponekad kao iskra, a ponekad kao plamen, kao neko večno svetlo. Ona nikad ne sme da zgasne. Gde savesti nema – nema ni svetlosti ni ličnosti. Savesni pojednici su dobri i građanski hrabri ljudi.

Odgovornost prema profesiji i u profesiji podrazumeva da se pojedinac drži logike poziva. Ne postoji naredba, zapovest, pretnja, koja može da dovede u pitanje logiku profesije i savest. Ko se nje ne pridržava, dovodi profesiju u pitanje. A kad je logika poziva dovedena u pitanje, gubi se smisao, ali i razlozi za život. Pojedinac kao profesionalac raspolaže s dve jednake moći: moći znanja i moći savesti. Čovek koji poseduje moć znanja, ali ne i moć savesti, stručnjak je bez savesti. Njegovo delovanje na javnoj sceni pogubnije je i od zločinca i od glupaka, jer on zlo na stručan način sprema. Takvo zlo u politici je organizovano zlo čije su posledice nesamerljive. Iskustvo je pokazalo da se s rđavim ljudima ništa ozbiljno i vredno ne može učiniti. Život s njihovim učešćem na javnoj sceni velika je podvala i laž – prevara uvek u njihovu korist. S njima ni u najvećoj opasnosti po zajednicu, društvo i državu ne treba sarađivati, čak ni po cenu dobra i spasa, jer će kad-tad sve biti obesmišljeno i

---

manja odgovarajuće uloge, opiranje sazrevanju i prenošenju sadržaja sopstvenih iskustava koja su, neporecivo, duža i bogatija od onih koje imaju deca“. Viktorija Kamps *Javne vrline*, Filip Višnjić, Beograd, 2007. str. 50-51.

razoreno. Takvo iskustvo odigralo se i odigrava se pred našim očima i s našim životima.

Pojedinac je odgovoran i za uža grupna delovanja i ponašanja. U koju grupu stupa i deluje on preuzima i odgovornost za njeno ukupno delovanje i ponašanje. Ne može se biti neodgovoran za loša ili zločinačka dela grupe u kojoj je uključen i ako on lično ništa loše i zločinačko ne čini. Nečinjenje nije dovoljno da bi pojedinac bio oslobođen odgovornosti za postupke drugih kojima pripada. On je dužan da se lošem i zlu suprotstavi, osudi ta nedela i napusti grupu. Pripadnost bilo kojoj grupi obavezuje pojedinca da dobro razmisli pri izboru gde će se uključivati, odnosno da zna šta rade drugi pojedinci u toj grupi i kako je njihovo delovanje i ponašanje.

Jedna od odgovornosti pojedinca je odgovornost prema prirodi. Ta odgovornost proizilazi posebno iz civilizacijskih razloga. Čovek je u civilizacijskom razvoju, posebno u tehničkom i tehnološkom, otišao tako daleko u egoističnoj neopreznosti da civilizacijskim razvojem često dovodi u pitanje prirodu iz koje je i u kojoj je. Neodmereno korišćenje prirodnih resursa deluje pogubno po prirodu, ali i po čoveka. Prekomernom intervencijom u ekološke sisteme zagađuje se i pustoši priroda. Pred tim saznanjima i posledicama savremeni čovek treba da pojedinačno preuzme odgovornost da se to stanje ne bi još više širilo i produbljivalo. Zato on treba da dvostruko deluje: i na mikroplanu i na makroplanu. Na mikroplanu da lično ne zagađuje i nemarno se ne odnosi prema okolini u kojoj živi (da ne baca otpatke tamo gde nije propisano, ne izbacuje predmete iz automobila u pokretu, ne gazi travu, ne seče drveće gde nije dozvoljeno, ne baca opuške ili bilo kakvu hartiju na bilo kom drugom mestu sem na onom označenom za to, itd.). Na makroplanu da utiče na odluke u zajednici koje bi mogle da izazovu štetne posledice po prirodu (odluke lokalne zajednice, grada, regiona ili pokrajine, države, privrednih i drugih subjekata koji mogu biti potencijalne štetočine i zagađivači, itd.). Ta odgovornost proizilazi iz kodifikacije ljudskih prava. U četvrtoj generaciji, ili kako još to nazivaju „korpi“ ljudskih prava, takozvano civilizacijsko pravo jeste i pravo na zdravu prirodnu sredinu. To pravo obavezuje i pojedince i kolektivite i celokupno društvo, ali i državu, da i u tom pogledu odgovorno deluju i ponašaju se. U razvijenim zemljama povreda ovog prava žestoko se kažnjava.

Poslednja od pojedinačnih odgovornosti je odgovornost prema zajednici u kojoj se živi. Odgovornost pojedinca kao građanina podrazumeva odgovorno delovanje i ponašanje prema državi i društvu u kome živi. Pojedinac kao slobodno biće odgovoran je i za društvo i državu u kojoj živi, odnosno za odnose i vladavinu za koju se bori i koju bira. Ako se ta vladavina otuđi i posegne za pretnjama, nasiljem i terorom, građanska je dužnost pojedinca da iskaže građansku neposlušnost. Ili, ako se prema manjinama (etničkim, religijskim,

rasnim, slojevnim) odnosi na način diskriminisanja, odnosno neravnopravnosti, dužnost je odgovornih građana većinske grupe da se suprotstavi takvoj vladavini. Oni moraju da insistiraju na jednakosti i ravnopravnosti svih građana pred zakonom. Niko nema pravo da u pitanje dovodi pojedinačna prava, ali ni kolektivna prava ograničena individualnim pravima. Biti ravnodušan ili ćutati pred diskriminacijom drugih i različitih isto je što i pristajati na nasilje i prihvatati ga. Pojedinci snose veliku odgovornost za politiku zajednice i države u kojoj žive. Oni stalno treba da se bore za dobar građanski i demokratski poredak.

### **Moralna odgovornost pojedinca**

Moralan čovek je odgovaran čovek. Bez moralnosti nema lične odgovornosti. Na ličnoj ili individualnoj odgovornosti zasniva se i kolektivna odgovornost, pa i odgovornost jednog društva. Tamo gde dominiraju lične, pojedinačne odgovornosti, dominira i kolektivna i društvena odgovornost. Nema *mi-odgovornog bez ja-odgovornog*.

Moralna odgovornost nalaže pojedincu da se pridržava zlatnog pravila – ne učini drugima što ne bi učinio sebi. Ovo pravilo koriguje se dužnošću da se uvek ponašamo dobro, i u prilikama i u neprilikama, zbog sebe i zbog drugih. Drugima ne bi trebalo da učinimo ništa što bi ih povredilo, nanelo im štetu ili zlo. I kada sebi nanese štetu ili zlo, to ne bismo smeli da učinimo drugima. Na taj način se zlatno pravilo koriguje. Odnosno, ako i sebi nanese zlo, to nas ne bi opravdavalo ukoliko i prema drugima tako postupamo. Dužnost je da uvek činimo dobro, ne radi drugih nego radi sebe. Tako se u pitanje dovodi moguća kalkulacija da se prema jednima ponašamo dobro a prema drugima rđavo. Takvo kalkulantsko ponašanje nije moralno.

Moralan pojedinac u svakodnevnom životu pokazuje moralnost tako što su iza njegovih reči dobra dela ili značenja ili lepota. Kod njega ne bi trebalo da bude nesaglasnosti između onoga što izgovara i onoga što čini. On pazi šta izgovara da bi to što je izgovorio mogao ostvariti ili korigovati. Moralni čovek za druge je izvestan i pouzdan. On druge ne iznenađuje jer je iznenađenje izvor straha, zapanjenosti ili, u najmanju ruku, čuđenja. On je dosledan u manifestovanju bitnih ljudskih karakteristika i podložan je promenama samo na osnovu novih saznanja, znanja i iskustava. Moralni pojedinac je i u ispravnoj orijentaciji prema novinama i vremenu u kojem živi. On ne prezire stvarnost onakvu kakva je i u kakvoj živi.

Moralna odgovornost pojedinca podrazumeva da je on svestan šta je to moralno ponašanje, odnosno kakve posledice takvo ponašanje izaziva ili treba da izaziva.



Moralno odgovoran pojedinac razlikuje subjektivnu i objektivnu odgovornost. Subjektivna odgovornost pripada njegovom ličnom delovanju i ponašanju. Objektivnu odgovornost prihvata kao proizvod položaja koji zauzima u grupi, profesiji, društvu i politici. Za svaki od ovih položaja preuzima odgovornost ako je na vodećem ili rukovodećem mestu. U okviru objektivne odgovornosti je i komandna odgovornost. Pojedinac je po ovoj odgovornosti odgovoran za naredbe i odluke koje donosi, iza kojih stoje posledice iako ih on lično ne sprovodi. Ta vrsta pojedinačne moralne odgovornosti pripada *odgovornosti odgovornog*.

Moral pojedinca počiva, ali i počinje na muci izbora. Drugim rečima, nema morala ni moralne odgovornosti bez slobode. I moralan i nemoralan izvor proizilazi iz slobode i slobodne volje koja bira. Sloboda je izvor i dobrog i rđavog, ali i tragičnog. Slobodan čovek može da bude i moralno odgovoran, ali i moralno neodgovoran. Tamo gde dominiraju moralno odgovorni pojedinci, dominiraju red, sigurnost i stabilnost u grupi, zajednici, društvu i državi. To je dominacija korišćenja slobode i slobodnog izbora u svrhu dobra.

Moralna odgovornost pojedinca u politici vrednuje se pomoću obećanja i obaveznosti u izvršavanju. Da bi obećanja bila ostvarena, ona treba da budu odmerena i realna. Nerealna i neodmerena obećanja završavaju u neodgovornosti. U javnim službama bitno je imati, i kao rukovodioce i kao izvršioce, moralno odgovorne pojedince. Oni treba da dobiju značaj u društvenom životu i da dominiraju.

## **Profesionalna odgovornost pojedinaca u javnim službama**

Profesionalna odgovornost zasniva se na pravilu da se posao obavlja po logici delatnosti kojom se pojedinac bavi. Standarde profesije treba do kraja praktikovati i po njima postupati. Da bi se posao mogao obavljati, potrebno je posedovanje znanja i sposobnosti, iskustva i savesti. Da bi se profesionalna odgovornost održavala, potrebno je ulagati u stručno usavršavanje i praćenje onoga što se dešava tamo gde je struka najrazvijenija. Profesionalna odgovornost podrazumeva i otvorenost za prihvatanje novina i modernizovanje javnih službi.

Odgovorno obavljati profesionalne poslove znači pridržavati se *istine, tačnosti, poštenja, nepristrasnosti, pravednosti, zakona i propisa, eliminisati bilo koji oblik diskriminacije, biti disciplinovan, racionalan, efikasan i uljudan*.

*Istina* je temelj svake profesije, ali i ostalih profesionalnih standarda. Na osnovu istine stiće se poverenje i okoline i u okviru profesije. Istina pomaže da se problemi tačnije i preciznije dijagnostikuju, a posao efikasnije obavi. Skriva-

nje istine ili davanje poluistinitih informacija urušavaju profesionalizam u javnim službama i nanose dvostruku štetu: po profesiju i po posao koji se obavlja. Neistinite ili prikrivene informacije dezorijentišu korisnike usluga i najčešće su izvor teških zloupotreba i šteta. Služiti se istinom znači ponašati se profesionalno odgovorno.

*Tačnost* je prvi i osnovni elemenat istine, a istine nema bez tačnosti. Tačnost garantuje da je ono što se obavlja u potpunosti istinito. Karakteristike tačnosti pokazuju se istinitošću podataka, pravilnim postupanjem, pravilnim funkcionisanjem, pravilnim merama izmerenim ispravnim instrumentima. Tačnost se odnosi i na urednost ispunjavanje obaveza efikasno, racionalno i blagovremeno.

*Poštenje (objektivnost)* je svojstvo čestitosti koje se pokazuje otvorenošću i ispravnim postupanjem u odnosu prema drugima i javnosti. Poštenje u profesiji pretpostavlja objektivnost i posebno isključuje ličnu pristrasnost. Poštenje u obavljanju profesionalnih zadataka podrazumeva neizostavljanje činjenica i celovit pristup poslu. Poštenje isključuje bilo kakvu ličnu korist i privilegiju, posebno materijalnu. Poštenim odnosom umiruju se svi koji pokušavaju raznim sponzorstvima, poklonima, putovanjima, čašćavanjima da izvuku ličnu i posebnu korist.

*Nepriistrasnost* podrazumeva da se profesionalac ne sme po ideološkoj osnovi svrstavati na bilo koju stranu. Ako se ovako pristupa ne gubi se ni nepriistrasnost ni vrednosna orijentacija. Nepriistrasnost ojačava poštenje. Nepriistrasnost ne znači da ljudi nemaju vlastita uverenja, sklonosti i shvatanja. Ako se polazi od univerzalnih vrednosti kao merila, onda se osoba na najbolji način orijentiše i kao čovek i kao profesionalac. Standard nepriistrasnosti oslanja se na univerzalne vrednosti, kao i na društveno prihvatljive posebne vrednosti u određenom društvu. To znači da taj standard podržava određene društveno prihvatljive vrednosti.

*Poverljivost* znači pouzdano čuvanje poslovne tajne. Poslovna tajna zakonski je obavezujuća za pojedine profesije – državne činovnike, lekare, sveštenike, advokate, vojnike. U slučaju da je prekrše oni mogu da budu kažnjeni.

*Pravičnost* nalaže da profesionalac u javnim službama obavlja posao tako da ravnopravnost i pravdu ne dovodi u pitanje. Ako podjednako tretira sve koji zadovoljavaju potrebe i interese u okviru javnih službi, on ispunjava prvi uslov pravednog postupanja. Nepravednost uvodi nered, nesigurnost i nestabilnost u vođenju poslova. Pravednost je od onih ljudskih vrednosti koje ulivaju nadu u socijalne i političke kontakte. Ona je za politički život izuzetno značajna i često se na osnovu nje cene oni koji obavljaju javne poslove. Na osnovu nje se stiče ugled, odnosno autoritet u obavljanju javnog posla. Kad pravednost

dolazi do izražaja u javnom poslu onda ona postaje princip ispod koga se ne može ići u obavljanju posla. Na osnovu pravednosti profesionalci i institucije postaju uzorne.

*Zakoni i propisi* su mera i norma za obavljanje javnih poslova. Niko ne bi trebalo da se ponaša u obavljanju poslova tako da ih dovodi u pitanje. Niko ne sme da bude iznad zakona niti izvan zakona. U slučajevima kad zakon omogućava tumačenje trebalo bi podržavati pravdu i pravičnost a nikako proizvoljnost. U pravnoj praksi uvek tražiti mogući primer po kojem je nešto na pravedan način rešeno. Svaki oblik diskrecionog ovlašćenja bez oslonca na zakon i propise može da bude mogućnost za nepravičnost i zloupotrebu. Zbog toga je u obavljanju javnih poslova potrebno ukinuti diskreciona ovlašćenja.

Jedan od profesionalnih standarda je i *poštovanje ljudske ličnosti*. Od antičke Grčke i starog Rima do današnjih dana pravi se razlika između javnog i privatnog. Javno se kod starih Grka i Rimljana vezuje za politički život, odnosno za političko odlučivanje i odluke (život slobodnih ljudi na agori ili forumu) a privatno ili intimno za život pojedinca u domaćinstvu (kod Grka u oikosu a kod Rimljana u familiji). Razgraničenje javnog i privatnog života kodifikovano je u pravnoj doktrini, odnosno zakonodavstvu kao javna i privatna sfera u životu pojedinaca. Javna sfera pojedinca podleže javnom uvidu u njegovo javno delovanje i ponašanje. Privatna sfera je stvar svakog pojedinca i pripada samo njemu. Ako se u nju zadire bez odobrenja krši se poštovanje privatnosti ili intime pojedinca.

Iz standarda poštovanja ljudske ličnosti proističe još jedan standard – podjednako tretiranje svakog pojedinca, odnosno *odbacivanje diskriminacije po bilo kojem osnovu*: rasnom, verskom, nacionalnom, slojevnom, hendikepu (fizičkom ili mentalnom). Ljudska obeležja na osnovu rase, verovanja, ubeđenja (ideologija), osećanja ili položaja, posebnosti su koje treba prihvatati i poštovati, ali ne podrazumevaju ni privilegije ni odbacivanje u javnosti. Jedina održiva podela među ljudima jeste na osnovu univerzalnih vrednosti kao najviših merila: istine, pravde, dobra, ljubavi, lepote, slobode, solidarnosti i ljudskog dostojanstva. Ono što te vrednosti dovodi u pitanje treba da se javno obeležava: laž, nepravda, zlo, mržnja, neukus, nesloboda, nesolidarnost i nedostojno delovanje i ponašanje pojedinaca.

*Disciplina i racionalnost* u obavljanju javnih poslova podižu nivo efikasnosti i istovremeno sprečavaju štetu koju može da izazove nedisciplina i nemarnost. Šteta od nediscipline i nemarnosti može biti ponekad veća od namerne štete. Pokazuje se da je nemarni birokrata češća pojava od zlog birokrate.<sup>10</sup>

*Uljudnost* u ponašanju javnih delatnika omogućava obavljanje poslova bez napetosti i mogućih sukoba. Uljudnost pospešuje dijalog, strpljivost, pa-

<sup>10</sup> Op. cit. str. 108.

žljivost, uvažavanje i razumevanje. Ona je razumno i mirno sredstvo u obavljanju poslova.

Odgovorno obavljanje javnih poslova treba podsticati i stimulisati nagradivanjem. I suprotno, kažnjavati neodgovorno ponašanje. Zbog toga je potreban sistem mera, odnosno razrađeni kriterijumi za merenje i izvršavanje o odgovornom ponašanju. Ti kriterijumi trebalo bi da budu precizni i jasni da bi onemogućili zloupotrebe u ocenjivanju odgovornosti ili neodgovornosti. Takože, treba ohrabrivati i podsticati profesionalce koji prijavljuju nepravilnosti ili koruciju u javnoj službi. Na taj način se gradi integritetb profesionalnog ponašanja, ali i podiže lična i društvena odgovornost.

*Integritet* označava celovitost, sveobuhvatnost, potpunost. U psihološkom i etičkom značenju integritet je sveobuhvatnost i čvrsta povezanost karakternih osobina, odnosno dobar sklad između sposobnosti, vrednosnih stavova, interesa, navika i motiva ličnosti. Moralnom shvatanju *poštenje, doslednost, predvidljivost i odgovornost* održavaju integritet ličnosti.

*Poštenje* nalaže da se drugi ne obmanjuju i varaju. Doslednost se ogleda u zadržavanju bitnih stavova i ponašanja nezavisno od promene situacije. Doslednost nije tvrdoglavnost niti podrazumeva da se pojedinac pridržava nečega što se novim saznanjima dovodi u pitanje, niti podržavanju pravila poretku koji je rđav. Nova saznanja i činjenice zahtevaju i promenu stavova. Ostati pri stavu koji više nema argumenata za održivost je jedna vrsta ograničenosti i dogmatičnosti.

*Doslednost* je nešto što je vezano za dobre karakterne osobine pojedinca, odnosno profesionalca. Promena u ličnosti na osnovu novih saznanja je nešto poželjno i dobro. Ali promena ličnosti je nešto nepoželjno, loše i opasno. Integritet ličnosti podrazumeva karakternu doslednost u elementarnim situacijama i nedoslednost kada se suočavamo s novim saznanjima i boljim argumentima.

*Predvidljivost* podrazumeva da će se uspostaviti celovitost i sklad između misli, govora, delovanja i ponašanja. Ona se na osnovu ranijih ponašanja utvrđuje. Osobe koje poseduju integritet prepoznaju se po tome što ono što izgovore to i rade. Ličnosti od integriteta nesporno preuzimaju odgovornost za svoja delovanja i ponašanja. Znači, integritet podrazumeva da se svaki postupak moralno prosudi i odmeri i da se s posledicama ponašanja suočimo i spremno ih dočekamo. Integritet zahteva aktivan odnos u društvu.

*Integritet u profesionalnom ponašanju* podrazumeva da u institucijama, organima i organizacijama postoje razrađena pravila koja regulišu primenu standarda profesije. To se najbolje rešava etičkim kodeksima koje treba da formuliše svaka institucija i organizacija. Takođe, potrebno je formirati i tela koja će pratiti realizaciju etičkih kodeksa. Na osnovu toga održava se i podržava integritet i profesije i položaja profesionalca u instituciji i organizaciji.

Bez učenja, prihvatanja, i življenja navedenih profesionalnih standarda nema valjanog profesionalca. Profesija se podržava i održava usvajanjem standarda i svešću o značaju i bitnosti standarda. To je ono što se naziva dostojanstvom poziva, ali i života onoga koji se opredelio za neku profesiju.

## Kolektivna odgovornost

Kolektivna odgovornost je odgovornost grupa i organizacija. Oni koji je zastupaju, to najčešće argumentuju stavom da pojedinac u kolektivu (grupi i organizaciji) nije „samostalan i samodovoljan“<sup>11</sup> ili da u sistemu postoji strukturalna greška „koja osuđuje napore svakog pojedinca da ostvari moralno prihvatljive ciljeve“.<sup>12</sup>

Kolektivna odgovornost nosi opasnosti koje mogu da proizvedu kažnjavanje nevinih ili da preko nje niko ne odgovara za počinjenu štetu. Iz tih posledica proizilazi da se ona može koristiti na različite načine, ali i zloupotrebiti. Kada se kolektivno kažnjava, onda se kazna raspodeljuje, a u raspodeljivanju mogu biti kažnjeni i oni koji nisu počinili štetu ili naneli zlo.

U nekim slučajevima „gde efikasnost zahteva da se preduzmu procedure protiv grupe kao da je ona individualni entitet. Tada neće biti uzeti u obzir krivica ili nevinost pojedinačnih članova grupe“.<sup>13</sup> Prihvatanje kolektivne odgovornosti u ovom slučaju više je sredstvo u cilju postizanja „praktičnih svrha“.<sup>14</sup> Primeri kolektivne odgovornosti i kažnjavanja na osnovu nje vezani su za korporacije, nacije, države. Razlozi i opravdanja vezuju se za više interese, najčešće za interese moćnika. Na primer, kao što je „nametanje sankcija čitavoj naciji u interesu međunarodnog poretka, iako je jasno da to uključuje isto onoliko patnje za nevine koliko i za krivce, pri čemu su ovi prvi, u slučaju ove vrste, verovatno u ogromnoj većini. Ovde se takođe mogu pomenuti reparacije i slične mere usvojene protiv agresora. Takve mere mogu biti neophodne i u interesu neposrednog disciplinovanja, kao vid političkog obrazovanja, a mogu obezbediti i sredstva kompenzacije žrtvama agresije. Međutim, one će uključivati veliku količinu patnje osoba koje se, ni uz mnogo mašte, ne bi mogle smatrati odgovornim za inkriminisane postupke nacije: to je najočiglednije u slučajevima novorođenčadi i nerođene dece. Nešto od ove prirode je, zapravo, neizbežno u većini oblika kažnjavanja, a suočava nas sa nekim od njegovih najtežih problema“.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Denis F. Tompson, *Politička etika i javna služba*, Službeni glasnik, Beograd, 2007. str. 69.

<sup>12</sup> Op. cit. str. 69.

<sup>13</sup> Op. cit. str. 273.

<sup>14</sup> Op. cit. str. 273.

<sup>15</sup> Op. cit. str. 273.

Nečinjenja i nepravde koje mogu da proizađu iz kolektivne odgovornosti su ono što je dovodi u pitanje. Zato je bolje njom se ne služiti. Jer, tamo gde su svi odgovorni, pojedinačno niko nije odgovoran. Tamo gde svi odgovaraju, i na osnovu toga se kažnjavaju, najčešće nevini stradaju. U grupama, organizacijama, odnosno kolektivitetima, treba utvrditi obaveze pojedinaca i tako pojedinačno određivati odgovornost za posao i ponašanje. Samo odgovorni pojedinci grade odgovorne kolektivitete. I u javnim službama odgovornost službe treba da proizilazi iz odgovornosti koji imaju tačno određene uloge i položaje. Odgovornost podrazumeva i činjenje i nečinjenje (da se spreči šteta ili zlo) u okviru određenog posla. Edmund Berk je rekao da je za trijumf zla potrebno samo to da dobri ljudi ne učine ništa.

### **Politička odgovornost**

Politička odgovornost u društvu i u vođenju države postiže se uz dva uslova: prvi, da se omogući i garantuje građanima da mogu slobodno da kritikuju vlast i političare i da slobodno iznose svoja uverenja, ubeđenja i politička opredeljenja; drugi, da oni koji donose zakone i kreiraju politiku imaju ograničene mandate dobijene na slobodnim izborima.<sup>16</sup>

Politička odgovornost političara procenjuje se na osnovu ispunjenih ili izneverenih obećanja. Ako su obećanja nerealna, onda je na sceni ili neznanje ili ludost. I jedno i drugo vode velikoj šteti, ali i otvaranju loših ili opasnih stanja i sukoba u društvu i državi. Ako su obećanja lažna, onda je na delu prevara koja vodi ka apatiji i nemoći ili ogorčenju građana. Zato treba obrazovati građane, ali i one koji konkurišu za učešće u vlasti, da mogu u potpunosti da sagledaju značenje obećanja i njegov značaj za politički život. Ako se obećanja ne izvršavaju, treba da znaju da ih čekaju sledeći izbori, ali i kazna za štetu zbog izneveravanja obećanja. Odgovorni političari su oni koji poseduju znanje, sposobnost, veštine i razboritost da to što su obećali ostvare. Ako se u međuvremenu izmene okolnosti, koje nisu mogle da budu predviđene, onda su oni spremni da se suoče s ponudom ostavke, koju će građani usvojiti ili im zbog izmenjenih okolnosti pružiti šansu da obećanja koriguju.

Greška u politici se ne može praštati, odnosno ne postoji pravo na grešku u politici. Naravno, pravo pojedinaca na grešku jedno je od najelementarnijih. Svako ima pravo da greši na svoj račun i u okviru svog života. Ako se ono ukida i uvodi stanje bezgrešnosti, u zajednici nema ljudi već samo svetaca ili podlaca. Često se iza čistunskih i moralizatorskih imperativa kriju zle namere. To pravo, međutim, koje važi za pojedinca i njegov život, ne može se prihvatiti

---

<sup>16</sup> Džon Plamenac, *Demokratija i iluzija* u Džon Plamenac *Izabrana djela 3*, CID, Pobjeda, Podgorica, 2006, str. 179.

u politici. Niko nikoga ne sme prisiliti da se kandiduje za političku funkciju. Kandidatura je stvar ličnog izbora. Ako je to neko izabrao, onda treba da zna da njegove greške u politici snose i drugi. Zbog toga se greška odmah mora namiriti – ako nije izazvala posledice ostavkom, a ako jeste, prekršajno ili krivično, zavisno od prirode greške. Prema tome, kad počnu da greše (iz neznanja, zablude, pogrešne procene ili namerno) oni treba odmah da podnesu ostavku (lični moralni čin) dok greška još nije izazvala posledice, a u slučaju da je greška izazvala loše posledice, da odgovaraju prema veličini štete – prekršajno ili krivično. Kada su u državi dobri zakoni i mehanizmi za njihovo funkcionisanje, greške se odmah uočavaju i kažnjavaju. Na taj način, one se preventivno smanjuju na najmanju moguću meru. Uvek će se u političkom životu grešiti, ali reč je o tome da se greške brzo uoče, da su pod kontrolom i da oni koji ih počine budu kažnjeni.

U politici podjednako treba uzimati u obzir i sitnice i krupne strateške poduhvate. Kada se sitnice zanemare, ili se propuštaju, one mogu teško da naruše politički život države. Sve počinje od sitnica, njihovih previda ili olakog praštanja. Na sitnu grešku odgovornog pojedinca u političkim institucijama treba odmah reagovati i, primereno njenoj šteti, odrediti kaznu. Tako se preventivno sprečavaju moguće krupne greške. Na taj način funkcionišu odgovorna politika, odgovorni političari, tako se gradi pravna država i funkcionišu odgovorni državni organi. Kad je reč o državnim poslovima, ništa se ne sme prepustiti spontanosti i nečijoj volji, makar ona bila i najbolja. Tokom istorije se pokazalo da i najbolja volja i namera lako sklizne u samovolju i uzurpaciju.

Za političku odgovornost posebno su bitni zakoni koji će onemogućavati bilo koji oblik samovolje i uzurpacije, pa i formiranje osećaja nezamenjivosti i nedodirljivosti političara. U razvijenim demokratskim društvima i državama, to su zakoni koji ograničavaju trajanje mandata i garantuju funkcionisanje dva važna sredstva u političkom životu ili pravna instituta – ostavku i smenu. Ostavku kao moralno obavezan čin kada političari predlože loša rešenja koja nisu realizovana i nisu izazvala konkretne posledice. Ona je blaže sredstvo u funkcionisanju političkog života (političkih institucija, državnih organa i partija). Mnogo strože sredstvo je smena. Njome se, na zakonski način, sprečava realizacija rđavih odluka. Smena bi po pravilu uvek trebalo da bude sankcionisana – prekršajno ili krivično, zavisno od počinjene štete.

Države koje pretenduju da uvedu i učvrste demokratski oblik vladavine trebalo bi da praktikuju probane načine i mehanizme funkcionisanja političke vlasti i političkog života u razvijenim demokratskim društvima i državama. S obzirom na specifičnosti zemalja u kojima se nedemokratska vladavina preobražava u demokratsku, u kojima dominira autoritarna politička kultura, tradicionalizam, plemenska i bratstvenička svest, patrijarhalna organizovanost, upotreba straha, strepnje, osvetoljubivosti i nasilja; takve zemlje, dakle, trebalo

bi da žestoko zakonski nametnu sredstva nadzora i kontrole, kao i načela ograničenog mandata, ostavke i smene.

U partijama bi trebalo statutarno ograničiti mandat predsedniku (na dva izbora, po četiri godine). To bi demokratizovalo unutrašnji partijski život, jer bi se stalno vodilo računa da se više kandidata priprema za tu funkciju. Drugi dobar način je da se zakonski reguliše da predsednici partija ili koalicija koje osvoje vlast, u trenutku kad preuzimaju državne funkcije, prepuštaju vođenje partije članovima koji nisu izabrani na državne funkcije. Predsednik države, predsednik parlamenta, premijer i ministri u vlasti ne bi zakonski više mogli biti na čelu partija. Takođe, ograničeni mandat trebalo bi da važi i za predsednika države – najviše dva mandatna perioda i nemogućnost da se pojavi u bilo kojoj drugoj političkoj funkciji osim posredničke (primer bivših predsednika Sjedinjenih Američkih Država). Biti predsednik države najveća je čast i to je razlog da se posle te funkcije, koja je negde simbolički, a negde i simbolički i faktički najmoćnija i najveća, ne dozvoli da njen ugled, odnosno autoritet, bude doveden u pitanje. Pomenuti primeri oslonjeni su na principe i načine pomoću kojih bi se mogla u pitanje dovoditi nezamenjivost i nedodirljivost političara.

Važno je istaći da se u političkom životu ne sme oslanjati samo na nečiju dobru volju, dobre namere, datu reč, želje i obećanja. Sve je to u politici potrebno, ali nije dovoljno. Svi koji se bore za vlast puni su obećanja i dobrih namera, ali često se potpuno drugo desi kada je osvoje. Da građani ne bi zavisili od njihovih toplih obećanja, osećanja i stanja, potrebno je sve to dobro zakonski regulisati, pa im potom pružiti šansu da ispune to što su obećali i namerili.

Za politički život u kome dominiraju red, sigurnost i stabilnost potreban je razum, smisao za racionalnost, efikasnost i odgovornost koji su zakonski definisani. Često se iza primamljivih obećanja u politici kriju lični sebični interesi. Da se to ne bi ponavljalo, potrebno je to dobro zakonski regulisati i zakonskom regulativom političare primorati da se bave onim za šta su izabrani – opštim interesom i opštom stvari svih građana.

Značajno je i određenje prema obećanjima političara u partijama, što bi trebalo regulisati partijskim statutima. Dobar primer regulacije bilo bi da partije koje nisu osvojile vlast, a čiji su lideri to obećavali, statutima propišu da ti lideri moraju podneti ostavku. Nikakvo „ubeđivanje članstva i simpatizera“ ne bi ostavku smelo dovesti u pitanje. I to je jedan od načina demistifikacije uloge i značaja političara, kako u njihovim očima, tako i u očima najbližih (porodice, prijatelja, plemenika i bratsvenika), članova partije, simpatizera i građana.

Demistifikacija političaru omogućava da časno obavi posao za koji je izabran i da stekne svest da je njegova uloga u političkom životu zajednice ograničenog karaktera. Uložiti energiju i znanje da bi se pomoglo svojoj zajednici, i vratiti se u svoju profesiju, najbolji je recept za političara. Što kraći mandat,



a što više ostvarenih obećanja – formula je za uspešnost političara. To je način otrežnjenja od privlačnosti političke moći, ali i način da se ne izgubi osećaj za stvarnost i realnost. U okolnostima neograničenih mandata, političari od sopstvenog slavloljublja, vlastoljublja i srebroljublja izgube osećaj za stvarnost – osile se, postaju arogantni i najčešće završavaju u jednom obliku socijalne autističnosti. Neograničena i neobuzdana moć širi opasne pojave, poput obožavanja, laskanja, poslušništva i poltronstva. Te pojave najčešće su velike podvale za svakog političara, jer kod njega pothranjuju mesijanstvo, osećaj nezamenjivosti i nepogrešivosti, a završavaju u osionosti, oholosti, bahatosti i osvetoljubivosti. Na taj način oni u zajednici podstiču dominaciju rđavih osećanja i stanja koja izazivaju teške društvene i egzistencijalne posledice.

Javna scena političara obavezuje da pazi na svaki postupak i delovanje, i u javnom prostoru i u privatnom životu. Funkcija ga obavezuje da ne može da odvajava javni od privatnog života. Izborom na funkciju od njega se očekuje da se uljudno, kultivisano, strpljivo i odgovorno ponaša i deluje.

## Literatura

- Čedomir Čupić, *Odgovornost i učesće pojedinaca u političkom životu zajednice* u V. Pavlović, V. Vasović (ur.) *Uslovi i strategije demokratizacije*, Jugoslovensko udruženje za političke nauke, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2004.
- Denis F. Tompson, *Politička etika i javna služba*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
- Džon Plamenac, *Demokratija i iluzija* u Džon Plamenac *Izabrana djela 3*, CID, Pobjeda, Podgorica, 2006
- Jovan Đorđević, *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd, 1974.
- Milan Matić, *Odgovornost*, u *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993.
- Mišel Vil *Istorijska skica za reč odgovoran* u Petar Bojanić, Predrag Krstić (ur.) *Odgovornost – individualna i kolektivna*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, Draganić, Beograd, 1997.
- Ričard MekKion *Razvoj i značaj pojma odgovornosti*, u Petar Bojanić, Predrag Krstić (ur.) *Odgovornost – individualna i kolektivna*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Viktorija Kamps *Javne vrline*, Filip Višnjić, Beograd, 2007.

## PRILOG

# OSNOVNI PODACI O BEOGRADU

*Pripremio Slaviša Orlović*

U Beogradu živi 21% ukupne populacije Srbije i isto tako 40% populacije sa višim i visokim obrazovanjem. Sa udelom od 35% u BDP-u republike, 29% u ukupnim zaposlenima, i BDP indeksom 164 u poređenju sa prosekom Srbije (100), Beograd je najrazvijeniji okrug u Srbiji. Broj stanovnika u Beogradu je 1.576.124, prema popisu iz 2002. godine, i procenjuje se na 1.689.000 u 2006. U poslednjih deset godina porast broja stanovnika iznosio je samo 25.000, što je potpuno različito od trendova u periodu od 1953. do 2002. godine. Tada se populacija Beograda više nego udvostručila, povećanjem broja stanovnika za 844.000. Iako je porast između popisa 1991. do 2002. bio umeren, ipak je to povećalo udeo beogradskog u stanovništvu Srbije sa 27,7% na 28.8%.

Prema zvaničnim podacima iz 1996. u Beogradu je bilo prijavljeno i registrovano 140.662 izbeglica. Procena je da se oko 230.000 osoba doselilo u Beograd zbog rata i ima status „raseljenih lica“. Skoro svaka deseta osoba u Beogradu je izbeglica ili raseljeno lice, a najveći deo se smestio u opštini Zemun i čini 14.4% stanovništva ove opštine. Prosečna starost stanovništva je visoka, čineći stanovništvo Srbije i Beograda jednim od najstarijih u Evropi. Prema popisu iz 2002, po prvi put je staro stanovništvo Beograda (preko 65 godina života, oko 247.000) brojnije od mladog (ispod 15 godina, oko 229.000).

## Beogradske opštine<sup>1</sup>

Opština	km <sup>2</sup>	Broj naselja	Gradska	Ruralna
ukupno	3224	166	27	139
Barajevo	213	13	0	13
Voždovac	149	5	3	2
Vračar	3	1	1	0
Grocka	289	15	1	14
Zvezdara	32	1	1	0
Zemun	150	2	1	1
Lazarevac	384	34	3	31
Mladenovac	339	22	1	21
Novi Beograd	41	1	1	0
Obrenovac	410	29	1	28
Palilula	447	8	3	5
Rakovica	30	1	1	0
Savski venac	14	1	1	0
Sopot	271	17	1	16
Stari grad	7	1	1	0
Surčin	289	7	2	5
Čukarica	156	8	5	3

<sup>1</sup> Izvor: *Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj*, INFO – Urbanistički zavod Beograda, avgust 2008, str. 8. [http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb\\_INFO\\_Magazin&LN=SRL](http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb_INFO_Magazin&LN=SRL)

	Površina km <sup>2</sup>	Poljoprivredna površina %	Broj stanovnika, 2002.	(Ne)zaposlenost na 1000 stanovnika nezaposleni zaposleni	Budžetska sredstva u 2006. ukupno hilj. din po stanovniku hilj. din	Transferi iz Republike za 2008. u hilj. din.
<b>REPUBLIKA SRBIJA</b>	88.361	65.9	7.411.569	273	138.073.353	18
<b>Centralna Srbija</b>	55.968	59.4	5.408.971	277	103.758.976	36.138.609
<b>Vojvodina</b>	21.506	82.8	2.002.598	264	34.314.377	27.524.697
<b>Grad Beograd</b>	3.227	69.1	1.602.861	87	58.913.796	36.755
<b>Barajevo</b>	213	71.2	25.053	176	266.714	10.646
<b>Voždovac</b>	148	63.4	153.861	267	85	393.458
<b>Vračar</b>	3	-	56.053	724	76	365.794
<b>Grocka</b>	289	72.6	79.153	157	83	682.762
<b>Zvezdara</b>	32	56.0	138.727	292	88	432.380
<b>Zemun</b>	150	65.3	155.881	339	102	395.644
<b>Lazarevac</b>	384	60.5	58.764	375	66	932.708
<b>Mladenovac</b>	339	80.6	52.041	226	141	495.945
<b>Novi Beograd</b>	41	35.6	219.012	387	75	389.746
<b>Obrenovac</b>	411	74.6	71.388	202	113	1.462.370
<b>Palitula</b>	451	71.4	161.753	390	93	20.485
<b>Rakovica</b>	31	40.7	101.684	197	79	395.967
<b>Savski venac</b>	14	-	41.061	2067	81	313.014
<b>Sopot</b>	271	72.8	20.258	370	81	304.554
<b>Stari grad</b>	5	-	53.790	1463	112	236.508
<b>Surčin</b>	288	69.4	39.306	127	83	903.537
<b>Čukarica</b>	156	53.1	175.076	228	62	322.691
				80	80	403.901
				82	82	2.307

**GRAD BEOGRAD I OPŠTINE – OSNOVNI PODACI**

*Izvor: Pregled – Republika Srbija, br. 1, 2008, str. 65*



CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

357.07(497.11)  
342.25(497.11)

BEOGRAD, demokratska metropola /  
priredili Vukašin Pavlović, Slaviša Orlović.  
- Beograd : Univerzitet, Fakultet političkih  
nauka : Centar za demokratiju Fakulteta  
političkih nauka, 2009 (Beograd : Čigoja  
štampa). - 383 str. : ilustr. ; 20 cm

“Ova knjiga je deo naučno-istraživačkog  
projekta, 'Podizanje kapaciteta političkih  
ustanova' -> kolofon. - Tiraž 300. - Str.  
7-8: Beograd demokratska metropola / Vukašin  
Pavlović. - Str. 8-9: Rad na projektu /  
Slaviša Orlović. - Napomene i bibliografske  
reference uz tekst. - Bibliografija uz većinu  
radova.

ISBN 978-86-84031-40-4

1. Павловић, Вукашин [уредник] [аутор  
додатног текста] 2. Орловић, Славиша  
[уредник] [аутор додатног текста]  
а) Локална самоуправа - Београд  
COBISS. SR-ID 172262156

