

Бобан Ж. Стојановић*Факултет политичких наука, Универзитет у Београду*

ЛОКАЛНА ДЕМОКРАТИЈА У СРБИЈИ – СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ*

Сажетак

У дескриптивном делу рада се уводи у основне појмове попут локалне демократије, локалне самоуправе, супсидијарности и децентрализације. Након тога креирамо три индикатора уз помоћ којих можемо да тестирамо да ли у одређеној земљи постоји локална демократија и како она функционише. Индикатори су: мрежа нивоа локалне власти, финансијска аутономија јединица локалне самоуправе и финансијска равноправност, и дефинитивност локалних избора. Након представљања индикатора тестирамо ове индикаторе на студији случаја Србије и кроз анализу стања закључујемо да локална демократија не функционише. Затим испитујемо узроке проблема који постоје везано за сва три индикатора. Узроци су институционалне природе. У правилима и процедурама (законима) које доноси републичка власт. Као институционалну препреку развоју локалне демократије проналазимо и Устав Републике Србије. Уместо закључка препоручујемо какве институционалне промене су неопходне да би локална демократија почела да функционише у Србији јер различите институције дају различите политичке исходе.

Кључне речи: локална демократија, локална самоуправа, индикатори, супсидијарност, јединице локалне самоуправе, институције, закони

* Рад представља проширену верзију предавања одржаног на пројекту: „Дани јавних политика“ 14. децембра 2013. године на Факултету политичких наука Универзитета у Београду у организацији Групе за анализу и креирање јавних политика; Центра за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике Факултета политичких наука и Конрад Аденауер фондације.

1. УВОД

Рад има за циљ да анализира стање локалне демократије у Србији. Полазећи од претпоставке да је за консолидацију и утемељење демократије на државном нивоу неопходна јака и добро развијена локална демократија проналазимо и значај истраживања ове теме. Водимо се Дјуиевим ставом да „демократија мора да почне код куће, а њена кућа је околна заједница.“¹⁾ Даћемо одговор да ли има локалне демократије у Србији с обзиром на уочене проблеме, као и препоруке са циљем остваривања локалне демократије.

У свом другом поглављу (2) текст ће указати на суштину и значај локалне демократије и са њом уско повезане принципе супсидијарности и децентрализације. Затим ћемо (поглавље 3) представити индикаторе кроз компаративну анализу система локалне самоуправе и показати шта је потребно да би она функционисала. У поглављу (4) након индикатора износимо проблеме који постоје у Србији на основу приказаних индикатора. У поглављу (5) указујемо на узроке тих проблема. У закључном поглављу (6) дајемо препоруке како би променом институција могла да се промени суштина функционисања локалне самоуправе и остваривање локалне демократије у Србији.

2. ЛОКАЛНА ДЕМОКРАТИЈА – ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И СУПСИДИЈАРНОСТ

Добро владање претпоставља и „спуштање“ нивоа владања, односно препуштање надлежности и ресурса локалним владама не би ли се грађанима приближили власт.²⁾ Локалне власти су свакодневно директно укључене у животе свих грађана. Како запажа Патрисија Инграхам када говори о демократији у САД, државне и локалне власти су на много начина темељ америчке демократије. Оне се брину око већине услуга које су грађанима потребне сваког дана, попут одношења смећа, одржавања путева, уређивање аутобуса и других транспортних услуга, полиције или противпожарне заштите. Она преноси тврдњу Томаса Џеферсона да је у америчком систему локална самоуправа најефикаснија и најодговорнија

- 1) Мирослав Прокопијевић, „Без локалне демократије нема демократије“, у: *Локална демократија: стање и перспективе* (ур. Дамјановић, Мијат), Магна агенда, Београд, 2002, стр. 23.
- 2) Видети више у: Cheema Shabbir, *Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries*, Kumarian Press, Bloomfield, 2005, pp. 5.

зато што је најближа грађанима.³⁾ Управо те одреднице да су локалне власти најближе људима и да су укључене у свакодневницу живота говоре о значају које оне имају за грађане и од пресудне је важности да локална демократија функционише, јер: „Локални ниво организације државе, привреде и друштва, микрозаједница има посебно и незамењиво значење за сваког појединца.“⁴⁾ Са друге стране, управо се у тој микрозаједници развијају аутономија и демократски потенцијали једног друштва. Локална демократија је школа демократије. Тамо где грађани на најнижем нивоу одлучују о конкретним стварима у свом најближем окружењу, било посредно или непосредно, то називамо локалном демократијом. Са локалном демократијом је уско повезан и појам локалне самоуправе. Она представља начин остваривања власти грађана.

Данас у расправама о локалној демократији доминирају принципи супсидијарности и децентрализације. О теми супсидијарности у литератури на српском језику превасходно можемо читати из радова Илија Вујачића. За њега супсидијарност пре свега почива на идејама слободе појединца и групе, а значи да одлуке треба да се доносе тамо где ће њихови ефекти најнепосредније да се осете. Супсидијарност представља начело да држава (или други нижи нивои власти) треба да преузимају надлежности само онда када појединац или мања заједница нису у стању да је обаве.⁵⁾ Управо на овом принципу треба да се расподељују надлежности између нивоа локалне самоуправе и државе. Са друге стране, децентрализација представља веома сличан процес. Децентрализација представља пренос власти, владе на недржавне субјекте (локална самоуправна тела) која су под нехијерархијским надзором више управе, односно увећање надлежности нижих нивоа власти.⁶⁾ Принцип децентрализације се управо води начелом о томе да се доношење одлука што више приближи грађанима. Закључно, супсидијарност и децентрализација су сродни појмови, само посматрају тему из различитог угла. Да ли је питање које послове и када

3) Patricia Ingraham, „Studying State and Local Management Systems: Why We Need to Do It“, in: *In Pursuit of Performance Management Systems in State and Local Government* (ed. Ingraham, Patricia), The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2007, pp. 1.

4) Мијат Дамјановић, „Реалитети локалне демократије“, у: *Локална демократија: стање и перспективе* (ур. Дамјановић, Мијат), Магна агенда, Београд, 2002, стр. 13.

5) Видети више у: Илија Вујачић, „Супсидијерност и модернизација локалне заједнице“, у: *Локална демократија: стање и перспективе* (ур. Дамјановић, Мијат), Магна агенда, Београд, 2002; 2009.

6) Видети више у: Дејан Вучетић; Дејан Јанићијевић, *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије*: приручник, Центар за развој грађанског друштва Protecta, Ниш, 2006, стр. 12-13.

држава треба да преузме од нижих нивоа власти (супсидијарност), или је питање које послове и када држава треба да препусти нижим нивоима власти (децентрализација). Као што смо навели у уводној реченици у овом поглављу, добро владање захтева спуштање нивоа владања, односно приближавање грађанима.

3. ИНДИКАТОРИ ЛОКАЛНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

У овом поглављу излажемо индикаторе на основу којих можемо да закључујемо да ли локална демократија и локална самоуправа функционишу. Индикаторе проналазимо у компаративној анализи функционисања локалних самоуправа широм света. Значај дефинисања индикатора је пре свега за анализу стања у Републици Србији кроз њих. Они ће нам у наставку текста бити метод помоћу кога ћемо моћи да доносимо закључке који имају употребну вредност. У наставку овог поглавља појединачно представљамо индикаторе.

3.1. Мрежа нивоа локалних власти

Питање уређености локалних власти и мреже нивоа локалне самоуправе је од посебног значаја. Кроз упоредну анализу упознајемо се са различитим нивоима локалних власти. „Обично постоје два, али се јављају и три нивоа локалне власти. У зависности од тога разликујемо двостепени или тростепени систем локалне власти.“⁷⁾ У неким државама постоји и вишестепени систем када у анализу укључимо и тзв. локалне власти које имају само једну функцију (*single-purpose local government*), када локална власт уређује и води само једну област, а као пример можемо навести школске дистрикте.⁸⁾

Без обзира како се у различитим државама зове, општина је најнижи и основни ниво локалне самоуправе, односно њен први степен. Осим у називу, разликују се и у функцијама и надлежностима које имају, као и у величини односно броју становништва. Као ниво изнад основног - општине, јављају се окрузи, дистрикти и градови као другостепене јединице. Окрузи обично представљају скуп више општина, а његова основна улога је да обавља део

7) Снежана Ђорђевић, „Модернизација локалне самоуправе и власти“, у: *Локална демократија: стање и перспективе* (ур. Дамјановић, Мијат), Магна агенда, Београд, 2002, стр. 134.

8) Видети више у: Ann Bowman; Richard Kearney, *State and Local Government*, Cengage Learning, Wadsworth, 2010, pp. 270-271.

послова за општине, ради ефикаснијег рада. Пренос ових послова би се заснивао на принципу супсидијарности о коме смо говорили у поглављу 2. Дистрикти могу бити територијални, специјални и функционални. Када се ради о градовима, они су посебна врста локалне самоуправе. Са својим вишемилионским становништвом и широким опсегом послова, градови - посебно они велики, су посебне јединице локалне самоуправе које захтевају посебну организацију, надлежности, али и финансије. Као трећи, највиши степен локалне самоуправе се јављају региони. „Региони су много веће територијалне заједнице, са углавном економским мотивима формирања у циљу бољег економског развоја уз поштовање регионалних разлика и са циљем да се искористе регионалне компаративне предности.“⁹⁾

Односи између свих нивоа локалних власти међусобно, и у односу према држави потребно је да се уређују на принципима супсидијарности и децентрализације. Да би локална самоуправа функционисала и да би била ефикасна и блиска грађанима, потребно је да постоји степенаст систем локалне власти и да постоји јасна подела послова и уређења појединачних нивоа, али и њихова сарадња и координација.

3.2. Финансијска аутономија и финансијска равноправност

Да би локална демократија могла да функционише неопходно је да јединице локалне самоуправе (у наставку текста: ЈЛС) буду фискално здраве, односно: „да су способне да обезбеде јавне услуге својим грађанима.“¹⁰⁾ Да би биле фискално здраве, неопходно је да буду финансијски независне и аутономне у односу на централну власт. Фискални систем ЈЛС је блиско повезан и под јаким утицајем државних финансијских активности,¹¹⁾ али да би локална демократија функционисала неопходан је одређени степен извесности и сигурности. Од суштинске је важности да локална самоуправа има изворне приходе које може сама да утврђује, и да њихова висина, односно удео у буџету ЈЛС буде што већи не би ли се обезбедила сигурност у пружању услуга и реализације послова, али и си-

9) Бобан Стојановић, *Утицај политичких партија на јавне политике у Србији*, мастер рад, Факултет политичких наука, Београд, 2013, стр. 42.

10) Beth Honadle; James Costa; Beverly Cigler, *Fiscal Health for Local Governments: An Introduction to Concepts, Practical Analysis, and Strategies*, Elsevier Academic Press, San Diego, 2004, pp. 18.

11) Видети више у: Ann Bowman; Richard Kearney, *State and Local Government*, Cengage Learning, Wadsworth, 2010, pp. 350-352.

гурност у извршењу текућег буџета. „Финансијска самосталност је једна од најважнијих особина локалне власти.“¹²⁾

Управо у том контексту уводимо и други део овог индикатора, а то је финансијска равноправност. Овде говоримо о делу финансија које централне власти трансферишу ЈЛС. Од пресудног је значаја да се ти процеси одвијају према унапред одређеним правилима и да се искључе дискрециона овлашћења централних власти, односно да исте ЈЛС (према нивоу - општина, град) имају исти третман, и исти, или макар приближан новац од трансфера на располагању.

Финансијска стабилност и како неки аутори наводе „финансијско здравље“ једне ЈЛС је за њу од посебне важности. Фискална стабилност није само од пресудне важности за финансирање и квалитет јавних услуга, већ је стабилност неопходна и због низа других разлога. Финансијска стабилност је битна због локалне управе и њене организационе флексибилности, због планирања људских ресурса. Такође, може утицати на кредитне трошкове и могућности задуживања, али и на саме грађане и пореске трошкове које ће морати да плаћају.¹³⁾

Да закључимо, да би ЈЛС била у могућности да буде фискално здрава, да може да планира своје активности и планове и да обезбеђује услуге грађанима, неопходно је да изворни приходи чине што већи удео буџета (преко 50%, а пожељно је и до 70-80%), а да се остатак локалних буџета пуни кроз уступљене приходе, трансфере и давања централне власти, али на равноправан начин. Такође, од великог значаја је да стопе и врсте уступљених прихода држава не може лако да мења, јер ако може, ставља локалне власти у зависну позицију.

3.3. Дефинитивност локалних избора

Као трећи индикатор постојања локалне демократије излажемо дефинитивност избора. Пре него што објаснимо термин, морамо да подсетимо да су избори кључно обележје демократије. Могу да постоје избори, а да нема демократије, али не и обрнуто. У оквиру овог индикатора већ претпостављамо постојање фер и поштених избора, али у анализу уводимо проблем у виду питања: „Да ли локални избори заиста одлучују о локалним властима?“

12) Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, Чигоја штампа и Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 116.

13) Видети више у: Beth Honadle; James Costa; Beverly Cigler, *Fiscal Health for Local Governments: An Introduction to Concepts, Practical Analysis, and Strategies*, Elsevier Academic Press, San Diego, 2004, pp. 4.

Ако поредимо локалне са националним изборима, можемо само да закључимо да: „Локални и национални избори су политички процеси исте врсте – ради се о борби за улазак у политичку арену на различитом нивоу друштвене моћи, управљања и утицаја и институција које се изборима конституишу.“¹⁴⁾ Зато као одредницу уводимо термин дефинитивност избора који значи: „да се једино путем избора креирају органи власти и да на тај начин формиран органи не могу бити доведени у питање, сем у изузетним, законом прецизно регулисаним ситуацијама, уз обавезу хитног расписивања нових избора.“¹⁵⁾ Индикатор дефинитивност избора има за циљ да укаже да о локалним властима треба да одлучују искључиво грађани, односно да они на изборима доносе коначну одлуку. Међутим, сусрећемо се одмах са проблемом уколико се избори за представнике у локалном представничком телу бирају по пропорционалном изборном систему, а последично представнички орган бира извршни орган. Представничка политика представља везу између преференција појединаца, амбиција политичара, између избора и партија, и између представничког органа, креирања јавних политика и извршне власти, ту проналазимо кључно питање или кључну тачку у којој се спајају све ове ствари, а то је формирање власти,¹⁶⁾ а у нашем локалном контексту - формирање локалне власти. Индикативна последица пропорционалног изборног система је што гласачи не бирају владу на изборима, већ се влада формира тек након преговора и партијских договора.¹⁷⁾ Исти проблем као на националном нивоу се дешава и на локалном. Ипак, као суштину овог индикатора наводимо да је потребно да о коалицијама на локалу (избору извршног дела власти) преговарају и договарају локални политичари и актери на изборима, а не партијске централе и шефови партија. Прецизније, тражи се веза и одговорност извршне власти са грађанима, а не са централама политичких партија.

14) Милан Јовановић, „Изборни систем локалне самоуправе у Србији - модели за реформу изборног права“, у: *Београд: демократска метропола* (ур. Павловић, Вукашин; Орловић, Славиша), Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд, 2009, стр. 177.

15) Снежана Ђорђевић, „Локална самоуправа, политичке странке и ЕУ“, у: *Политичке странке у Србији и Европска унија* (ур. Лутовац, Зоран), Факултет политичких наука и Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2007, стр. 150.

16) Видети више у: Michael Laver; Kenneth Shepsle, *Making and Braking Governments and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 4.

17) Видети више у: Бобан Стојановић, „Коалиције и избори у Србији 2012. године“, у: *Избори у Србији 2012. године: (не)очекивана промена* (ур. Јовановић, Милан; Вучићевић, Душан), Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 120.

4. УОЧЕНИ ПРОБЛЕМИ У ФУНКЦИОНИСАЊУ ЛОКАЛНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Поглавље испред нас говори о проблемима у функционисању локалне демократије у Србији. Проблеме проналазимо на основу претходно изнетих индикатора. За сваки индикатор смо пронашли по макар један проблем који говори да локална демократија у Србији постоји само на папиру, односно да нема статус и функције неопходне да бисмо говорили о функционисању локалне демократије.

У складу са првим индикатором (3.1.), постојање мреже нивоа локалних власти који су међусобно повезани принципима супсидијарности и децентрализације, систем локалне самоуправе у Србији незадовољава овај индикатор. У Србији не постоји мрежа нивоа локалних власти већ је она једноступена или како се у литератури често наводи - монотипска. „Локална самоуправа у Републици Србији се заснива на једноступеном нивоу, иако су ЈЛС општине, градови и град Београд.“¹⁸⁾ Основна јединица је општина, оне се оснивају законом, а њихове надлежности одређује Устав Републике Србије.¹⁹⁾ Градови се такође оснивају законом, имају надлежности општина, али им се законом могу поверити и друге надлежности. Град Београд и његов положај се утврђују законом о главном граду, има уставне надлежности општина, али му се законом могу поверити и друге надлежности. Оснивање општина и градова је уређено Законом о територијалној организацији.²⁰⁾ Осим тога, градовима је омогућено да кроз статут могу образовати градске општине, међутим оне немају статус ЈЛС, иако имају политичке изборе и политичку власт.²¹⁾ Такође, Република Србија је подељена и у регионе, међутим они нису политички и административни, већ само статистички региони основани Законом регионалном развоју и они немају статус правног лица нити су јединица локалне самоуправе.

18) Бобан Стојановић, *Утицај политичких партија на јавне политике у Србији*, мастер рад, Факултет политичких наука, Београд, 2013, стр. 46.

19) Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 191.

20) Закон о територијалној организацији, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007.

21) Снежана Ђорђевић сматра да градске општине иако немају такав правни статус ипак јесу јединице локалне самоуправе, аргументујући тиме што постоје политички избори. Видети више у: Снежана Ђорђевић, „Организација, нивои власти и надлежности - компаративна искуства“, у: *Београд: демократска метропола* (ур. Павловић, Вукашин; Орловић, Славиша), Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд, 2009, стр. 145.

Према томе, монотипска или једностепена локална самоуправа се заснива на општинама, а градови и град Београд имају само додатне надлежности. Региони су статистички и нису јединице локалне самоуправе. Не постоје нивои, нити мрежа локалне самоуправе, а самим тим не постоји могућност за ефикасније обављање послова на принципима супсидијарности и децентрализације кроз округе, дистрикте или регионе. Такође, градске општине нису ЈЛС и као такве имају много проблема, посебно у Београду где градске општине по правилу имају преко 100 000 становника.

У складу са другим индикатором (3.2.), финансијском аутономијом и финансијском равноправношћу, износимо аргументе да локална демократија у Србији незадовољава ни овај критеријум. У аргументацији за ту тезу користимо емпиријска истраживања Центра за примењене европске студије под називом: „Финансирање локалне самоуправе у Србији и утицај политичке везе локалне и републичке власти.“ Први део аргументације се односи на незадовољан део изворних средстава и проблеме са уступљеним приходима чиме се не остварује финансијска аутономија, а други део се бави проблемом трансфера где показујемо да трансфери зависе од дискреционих одлука и политичких веза између ЈЛС и републичке владе. ЈЛС се финансирају кроз изворне приходе и пренете приходе са вишег нивоа власти. Пренети приходи су уступљени приходи и трансфери. Такође, финансирају се и кроз примања која могу бити на основу задуживања и на основу продаје имовине. Изворни приходи су порези, таксе и накнаде чију основицу и стопу утврђују ЈЛС при чему се законом може ограничити висина пореске стопе.²²⁾ Уступљени приходи су порези и накнаде, чије основице и стопе утврђује држава, а сам приход се дели између државе и ЈЛС, тј. приход остварен на територији локалне самоуправе, уступа се у целини или делимично тој локалној самоуправи.²³⁾ Уступљени приходи могу бити од пореза (на приход,²⁴⁾ на наследство итд.) или од накнада (на коришћење моторних возила, за загађивање животне средине итд.). Такође, ЈЛС припадају и трансфери из буџета Репу-

22) Закон о финансирању локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012 и 99/2013, чл. 6.

23) Финансирање локалне самоуправе у Србији и утицај политичке везе локалне и републичке власти, Центар за примењене европске студије, Београд, стр. 4.

24) „Појединачно најзначајнији уступљени приход локалних самоуправа, и не само уступљени већ убедљиво најзначајнији приход јесте порез на зараде који се плаћа према месту пребавиштва запосленог. Свим локалним самоуправама, осим Града Београда, припада 80% од тако наплаћеног пореза на зараде на њиховој територији док преосталих 20% припада буџету Републике. Само у Граду Београду, овај удео износи 70% наплаћеног пореза“ - исто, стр. 4-5.

блике који могу бити ненаменски и наменски који се користи за финансирање одређених функција.

У аргументацији за финансијску зависност и неравноправност осврћемо се на све три врсте финансирања, односно тврдимо да у свакој од три врсте, постоје проблеми који локалне власти чине зависним. Као први наводимо да су изворни приходи у буџетима ЈЛС недовољни, а уз то поново помињемо да држава законом може ограничити висину пореске стопе изворних прихода. Ако погледамо податке Управе за трезор у периоду од 2007. до 2010. године, изворни приходи у буџетима ЈЛС чине између 37 и 40%.²⁵⁾ Тај проценат изворних прихода када се комбинује са уступљеним није тако мали, али је проблем што уступљени приходи нису сигурни, односно опет зависе од централне власти. Такав проблем се десио 2013. године, када је неколико пореза и накнада које су биле уступљене ЈЛС укинута (порез на изнајмљивање некретнина и непокретности, право на наплату таксе за истицање назива фирми). То је изазвало велике проблеме у финансирању ЈЛС и дошле су у ситуацију да нису „финансијски здраве“, односно да не могу да обезбеде услуге својим грађанима. Још већи проблем је изазвала промена Закона о порезу на доходак грађана. Као што смо навели порез на доходак грађана је најзначајнији приход²⁶⁾ (не само међу уступљенима) за ЈЛС. У мају је дошло до измене закона који је стопу смањио са 12% на 10% и на тај начин су приходи ЈЛС умањени за 20 милијарди годишње.²⁷⁾ Као што видимо, постоје велики проблеми са неизвесношћу уступљених прихода што ограничава позицију у планирању буџета, али и развоју ЈЛС.

Када се ради о трансферима, овде је кључно питање равноправности у трансферима, а кроз поменуто истраживање доказујем да равноправност не постоји. Тим Центра за примењене европске студије је истраживао обим трансфера од републичке власти ка ЈЛС, а као студију случаја је узео примере градова Чачка и Јагодине. Треба напоменути да је Чачак територијално већи и да има више становника. Али кључна напомена јесте у томе да је у посматраном периоду (2009 - 2011.) градоначелник Чачка био Велимир

25) Исто, стр. 8.

26) Приход од пореза на доходак грађана учествује са између 22,1% и 29% у укупним приходима ЈЛС. Видети више у: Драган Спирић; Александар Бујић, „Ка стабилном и одрживом систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији“, *Полис*, Стална конференција градова и општина - Савез градова и општина Србије и Центар за јавну и локалну управу - Палго центар, Београд, 1/2012, стр. 9-14.

27) Видети више: Младен Јовановић, Нови порези празне касе локалних самоуправа <http://www.decentralizacija.org.rs/istrazivanje/Novi-porezi-prazne-kase-lokalnih-samouprava.sr.html> (04.01.2013.).

Станојевић из тада републички опозиционе партије (Нова Србија), а градоначелник Јагодине Драган Марковић из партије која је тада била у републичкој влади (Јединствена Србија). Осврнућемо се само на неколико података из ових истраживања. Подаци су преузети из Управе за трезор Министарства финансија и привреде. Када се ради о трансферима од других нивоа власти (шифра: 733000), стање је следеће: 2009. године Чачак добија приближно 353 милиона динара, а Јагодина 454 милиона динара. 2010. године је однос 360 милиона насупрот 730 у корист Јагодине, а 2011. године 431 насупрот 834 милиона. Што се тиче других текућих трансфера од Републике у корист нивоа града (шифра: 733142), однос је следећи: 2009. године Чачак добија 2 милиона, насупрот 178 милиона које добија Јагодина, 2010. године је однос 8 милиона према 426, а 2011. године 2 према 148 милиона, све у корист Јагодине. На крају, што се тиче текућих наменских трансфера у ужем смислу од Републике у корист нивоа градова (шифра: 733144), 2009. године однос је 600 хиљада динара за Чачак у односу на 4 милиона за Јагодину, 2010. године 1 милион за Чачак, а 31 милион за Јагодину, и 2011. године 47 милиона према 390 милиона у корист Јагодине.²⁸⁾

Имајући у виду мали однос изворних прихода у буџетима ЈЛС и могуће законско ограничење стопа изворних пореза и накнада, проблеме који постоје у уступљеним приходима - односно неизвесност у њиховом прикупљању и потенцијалном укидању од стране републике, као и очигледно политички условљене и одређене трансфере закључујемо да ЈЛС у Србији немају финансијску аутономију, као и да нису у финансијски равноправном положају чиме се онемогућава функционисање локалне демократије.

Када говоримо о трећем индикатору (3.3.), питање дефинитивности избора, можда се сусрећемо и са највећим проблемом у функционисању локалне демократије, јер је утисак, који ћемо да аргументујемо – да локални избори готово уопште не одређују локалну власт. То се пре свега огледа у феномену који називамо „пресликавање републичке коалиције“. Пре него што пређемо на образложење овог феномена укратко излагемо хоризонталну организацију власти на локалном нивоу. „Устав нормира да је скупштина највиши орган ЈЛС, а скупштину чине одборници који се бирају на непосредним изборима тајним гласањем на период од четири године.“²⁹⁾ Систем локалне власти у Србији је Законом о локалној

28) Финансирање локалне самоуправе у Србији и утицај политичке везе локалне и републичке власти, Центар за примењене европске студије, Београд, стр. 16-19.

29) Бобан Стојановић, *Утицај политичких партија на јавне политике у Србији*, мастер рад, Факултет политичких наука, Београд, 2013, стр. 45.

самоуправи уређен као скупштина-градоначелник модел са slabим градоначелником, што значи да се градоначелник не бира директно већ да га бира скупштина ЈЛС и њој је одговоран, а не директно грађанима. Овај модел важи за све ЈЛС: општине, градове и град Београд. Према томе, извршну власт не бирају грађани директно на изборима, већ скупштина ЈЛС. Са друге стране, одборници који чине скупштину се бирају по пропорционалном изборном систему са једном изборном јединицом и изборним прагом од 5%.³⁰⁾ Као последица оваквог изборног система се јављају коалиционе локалне власти, јер се ретко дешава да једна политичка партија освоји неопходну већину да сама креира локалну власт. Ово доводи до доминације политичких партија које имају снажан утицај на своје локалне одборе. Према томе, питање избора извршне власти и креирања скупштинске већине није на грађанима већ на политичким партијама које треба да се усагласе. Остаје најважније питање утицаја партијских централа на локалне коалиције. „Готово све политичке партије у својим статутима имају механизме распуштања локалних одбора чиме их доводе у положај изразите зависности и утицаја од стране ужег руководећег језгра партије.“³¹⁾ Такође, у готово свим партијама подношење одборничких листа и креирање коалиција морају да одобре највиши органи партије (председник, председништво, извршни одбор). Све су то механизми који доводе до зависности локалних одбора од партијских централа, а последично и до тога да грађани уопште немају утицаја на креирање локалних власти. „Систем нестабилног и слабог градоначелника показао је своје погубне и лоше резултате, и истовремено је дао могућност да страначки лидери у зависности од изборне комбинаторике, након одржаних избора на централном нивоу, пресликају резултате и на ЈЛС, чиме се доводи у питање и сама потреба за одржавањем локалних избора.“³²⁾

Као пример који ће најбоље илустровати овај феномен, износимо дешавања у Србији од 2008. године. Након избора 2008. године, као део коалиционог договора за креирање републичке владе између ДС-а и СПС-а појавила се и одредба да ће се републичка коалиција формирати (пресликати) и на локалном нивоу где год

30) Закон о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 - Одлука УС и 54/2011.

31) Бобан Стојановић, *Утицај политичких партија на јавне политике у Србији*, мастер рад, Факултет политичких наука, Београд, 2013, стр. 63.

32) Дејан Миленковић, „Поједини проблеми и даљи ток правно-легалистичке стратегије реформе локалне самоуправе у Србији“, *Полис*, Стална конференција градова и општина - Савез градова и општина Србије и Центар за јавну и локалну управу - Палго центар, Београд, 1/2012, стр. 17.

је то могуће. Тако је и било, што практично значи да грађани на локалним изборима нису бирали своју власт, већ је то учињено на основу републичке коалиције и договора централа партија. Исти феномен се јавио и након избора 2012. године и након склапања коалиције између СНС-а и СПС-а на републичком нивоу. Тамо где су локалне коалиције већ биле формиране, оне су се раскидале не би ли се уподобиле са републичком. Овакви примери, који су распрострањени у свим ЈЛС говоре да се органи власти не креирају једино путем избора и на основу гласова грађана, већ се органи власти у ЈЛС креирају у партијским централама и кабинетима шефова партија што нам потпуно јасно говори да локалне демократије у Србији нема.

5. УЗРОЦИ НЕФУНКЦИОНИСАЊА ЛОКАЛНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

У поглављу које следи износимо узроке нефункционисања локалне демократије које смо изнели у претходном поглављу, а на основу индикатора постојања локалне демократије изнетих у поглављу 3. Наша теза је да су узроци у институцијама. Овде институције схватамо као правила игре, оне су ограничавајуће и постављају јасна ограничења у избору.³³⁾ Можемо проширити дефиницију институција у смислу да су оне сет правила и процедура у којем једно друштво живи. У том контексту, правила и процедуре у којој „живи“ локална самоуправа налазимо у свим оним правилима која уређују њено постојање и деловање, а последично у њима тражимо узроке за нефункционисање локалне демократије. Различите институције, производе различите последице. Узроке смо делимично и обухватили кроз део текста о проблемима. Непостојање мреже и различитих нивоа локалних власти директно је узроковано сетом правила које нормирају локалну самоуправу у Уставу Републике Србије. Да бисмо отклонили те проблеме неопходна је промена Устава, али и других закона о којима је било речи. Када говоримо о финансијској зависности и неравноправности, опет су проблеми у правилима и процедурама, односно институцијама. Закон о финансирању локалне самоуправе уводи ограничења и оставља могућност републичкој власти да ЈЛС чине зависним и недовољно финансијски аутономним. Дефинитивност локалних

33) Видети више у: Gregory Jackson, "Actors and Institutions", in: *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis* (eds. Morgan, Glenn; Campbell, John; Crouch, Colin; Pedersen, Ove Kaj; Whitley, Richard), Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 64.

избора опет је немогућа због сета процедура. Односно процедуре прописане на централном нивоу о избору одборника и избора извршне власти кроз Закон о локалним изборима и Закон о локалној самоуправи директно узрокују феномен - пресликавање републичке коалиције на локални ниво, који практично значи да грађани не бирају своје локалне власти.

Према томе, скуп институција (правила и процедура, закона) којим републичка власт утиче на локалну самоуправу је главни узрок непостојања локалне демократије. У поглављу које следи, дајемо препоруке за измену институција које би довеле до оживљавања и функционисања локалне демократије у Србији.

6. ПРЕПОРУКЕ УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Локална самоуправа се може разумети само у контексту разумевања државе. Промене у локалној самоуправи могу да се десе само уколико се мења природа целокупне државе.³⁴⁾ Према томе, промене на републичком нивоу, односно разумевање да се демократија креира „одоздо на горе“, и допуштање да се локална демократија остварује у најширем смислу, је услов да можемо говорити о функционалној локалне демократије у Србији. У складу са тим, ово поглавље говори о томе које је институције потребно променити на републичком нивоу да бисмо имали локалну демократију.

Променом Устава РС, Закона о територијалном организовању, Закона о главном граду, Закона о локалној самоуправи и Закона о регионалном развоју неопходно је увести вишестепени систем локалне самоуправе. Неопходно је градске општине нормирати као ЈЛС и „спустити им надлежности“, а оставити могућност и да градске општине децентрализују неке надлежности на месне заједнице. Такође, неопходно је уредити статус великих градова где би они имали статус региона или посебан статус градова са много више изворних надлежности од општина, у складу са комплексношћу њиховог функционисања. Такође, требало би формирати регионе, као највиши облик локалне самоуправе, а не као облик територијалне аутономије.³⁵⁾ Овакве промене у нивоима локалне самоуправе би требало да се раде поштујући принципе супсиди-

34) Janice Morphet, *Modern Local Government*, Sage Publication, London, 2008, pp. 4-5.

35) Видети више у: Дејан Миленковић, „Поједини проблеми и даљи ток правно-легалитичке стратегије реформе локалне самоуправе у Србији“, *Полис*, Стална конференција градова и општина - Савез градова и општина Србије и Центар за јавну и локалну управу - Палго центар, Београд, 1/2012, стр. 16-17.

јарности и децентрализације, а промена би довела до ефикаснијег рада и бољег обезбеђивања услуга грађанима.

Надовезујући се на прву препоруку о креирању више нивоа власти, долази и друга, а она се тиче промена у систему финансирања. Неопходно је ЈЛС учинити финансијским аутономним, а са друге стране потребно је увести равноправност у делу финансирања који се тиче трансфера. Променом Закона о финансирању локалне самоуправе могу се исправити фелери који тренутно постоје. Новим законом би се утврдио знатно шири круг изворних прихода ЈЛС што би довело до већег обима изворних прихода у буџетима ЈЛС. Један од предлога је и да региони као највиши ниво локалне самоуправе имају права да утврђује већи део пореза који доносе највише средстава за ЈЛС (као што је порез на доходак грађана), док би градови и општине могли да утврђују основице и стопе за неке друге поразе и накнаде. Један од предлога може бити и да сви досадашњи уступљени приходи постану изворни, односно да ЈЛС (нпр. региони) утврђују и прикупљају ове порезе и накнаде. Ове промене би било потребно нормирати у новом Уставу, да држава не би могла да променом закона опет ЈЛС учини зависним од својих давања или да им смањи приходе.

Да бисмо дошли до тога да грађани на изборима бирају своју локалну власт, а да она не зависи од договора на републичком нивоу неопходна је измена Закона о локалним изборима и Закона о локалној самоуправи којим би се увео директно биран градоначелник/председник ЈЛС, као и избор одборника по већинском изборном систему. Јак градоначелник би имао легитимитет јер је изабран директно (од грађана) и имао би моћ у својим рукама да управља ЈЛС. Са друге стране, већински изборни систем као систем за избор одборника би као последицу донео да скупштинске већине буду чешће једнопартијске, и самим тим имале би могућност да буду независне од републичких коалиција и партијских централа.

Као што смо видели, различите институције производе различите последице. Садашње институције које уређују област локалне самоуправе производе стање у ком нема локалне демократије, а то смо представили кроз неколико проблема који су у директној вези са индикаторима постојања локалне демократије. Променом институција на централном нивоу можемо да променимо стање у локалној самоуправи и да учинимо да локална демократија функционише.

ЛИТЕРАТУРА

- Bowman, Ann; Kearney, Richard, *State and Local Government*, Cengage Learning, Wadsworth, 2010.
- Вучетић, Дејан; Јанићијевић, Дејан, *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије*: приручник, Центар за развој грађанског друштва Protecta, Ниш, 2006.
- Вујачић, Илија, „Супсидијерност и модернизација локалне заједнице“, у зборнику: *Локална демократија: стање и перспективе* (ур. Дамјановић, Мијат), Магна агенда, Београд, 2002.
- Дамјановић, Мијат, „Реалитети локалне демократије“, у зборнику: *Локална демократија: стање и перспективе* (ур. Дамјановић, Мијат), Магна агенда, Београд, 2002.
- Ђорђевић, Снежана, „Модернизација локалне самоуправе и власти“, у зборнику: *Локална демократија: стање и перспективе* (ур. Дамјановић, Мијат), Магна агенда, Београд, 2002.
- Ђорђевић, Снежана, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, Чигоја штампа и Факултет политичких наука, Београд, 2002.
- Ђорђевић, Снежана, „Локална самоуправа, политичке странке и ЕУ“, у зборнику: *Политичке странке у Србији и Европска унија* (ур. Лутовац, Зоран), Факултет политичких наука и Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2007.
- Ђорђевић, Снежана, „Организација, нивои власти и надлежности - компаративна искуства“, у зборнику: *Београд: демократска метропола* (ур. Павловић, Вукашин; Орловић, Славиша), Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд, 2009.
- Honadle, Beth; Costa, James; Cigler, Beverly, *Fiscal Health for Local Governments: An Introduction to Concepts, Practical Analysis, and Strategies*, Elsevier Academic Press, San Diego, 2004.
- Ingraham, Patricia, „Studying State and Local Management Systems: Why We Need to Do It“, in: *In Pursuit of Performance Management Systems in State and Local Government* (ed. Ingraham, Patricia), The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2007.
- Jackson, Gregory, „Actors and Institutions“, in: *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis* (eds. Morgan, Glenn; Campbell, John; Crouch, Colin; Pedersen, Ove Kaj; Whitley, Richard), Oxford University Press, Oxford, 2010.
- Јовановић, Милан, „Изборни систем локалне самоуправе у Србији - модели за реформу изборног права“, у зборнику: *Београд: демократска метропола* (ур. Павловић, Вукашин; Орловић, Славиша), Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд, 2009.
- Laver, Michael; Shepsle, Kenneth; *Making and Braking Govenments and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Миленковић, Дејан, „Поједини проблеми и даљи ток правно-легалистичке стратегије реформе локалне самоуправе у Србији“, *Полис*, Стална конференција градова и општина - Савез градова и општина Србије и Центар за јавну и локалну управу - Палго центар, Београд, 1/2012.

- Morphet, Janice, *Modern Local Government*, Sage Publication, London, 2008.
- Прокопијевић, Мирослав, „Без локалне демократије нема демократије“, у зборнику: *Локална демократија: стање и перспективе* (ур. Дамјановић, Мијат), Магна агенда, Београд, 2002.
- Shabbir, Cheema, *Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries*, Kumarian Press, Bloomfield, 2005.
- Спирић, Драган; Бућић, Александар, „Ка стабилном и одрживом систему финансирања локалне самоуправе у Републици Србији“, *Полис*, Стална конференција градова и општина - Савез градова и општина Србије и Центар за јавну и локалну управу - Палго центар, Београд, 1/2012.
- Стојановић, Бобан, „Коалиције и избори у Србији 2012. године“, у зборнику: *Избори у Србији 2012. године: (не)очекивана промена* (ур. Јовановић, Милан; Вучићевић, Душан), Институт за политичке студије, Београд, 2013.
- Стојановић, Бобан, *Утицај политичких партија на јавне политике у Србији*, мастер рад, Факултет политичких наука, Београд, 2013.
- Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006.
- Закон о територијалној организацији, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007.
- Закон о финансирању локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012 и 99/2013.
- Закон о порезу на доходак грађана, *Сл. гласник РС*, бр. 108/2013.
- Закон о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 - Одлука УС и 54/2011.
- Закон о главном граду, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007.
- Закон о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007.
- Закон о регионалном развоју, *Сл. гласник РС*, бр. 51/2009.
- Финансирање локалне самоуправе у Србији и утицај политичке везе локалне и републичке власти, Центар за примењене европске студије, Београд.
- Младен Јовановић, Нови порези празне касе локалних самоуправа <http://www.decentralizacija.org.rs/istrazivanje/Novi-porezi-prazne-kase-lokalnih-samouprava.sr.html> (04.01.2013.)

Boban Stojanovic

LOCAL DEMOCRACY IN SERBIA – STATUS AND PERSPECTIVES

Resume

The descriptive section introduces the basic concepts such as local democracy, local self-government, subsidiarity and decentralization. The place where the citizens at the grassroots level decide on specific things in their immediate environment, either directly or indirectly, we call that local democracy. Good governance assumes lower levels of government, to the level closest to the citizens. After that, we

create three indicators by which we can test: is there local democracy in given country and how it works. The indicators are: network of level in local government, financial autonomy unit of local governments and financial equality, and definitiveness of local elections. After the presentation of the indicators, we test these indicators in the case study of Serbia and through the analysis of the situation, we conclude that local democracy does not work. The system of local self-government in Serbia is a single-stage or monotype and is realized through municipalities, cities and the city of Belgrade that have the responsibility of municipalities and some additional responsibilities. Local governments in Serbia are not financially autonomous and there are major problems in financing. The problem occurs in shared revenues when the state decides to abolish these or changing tax rates and fees which the budgets of local governments should be left empty. There is no financial equality among local government units. Transfers are funds that Republic transfer to the local self-government, but the problem is that these transfers are usually political conditions. We prove this by analyzing the transfer of the two cities where the mayor is coming from a party that is in power at the republic level, and the other comes from a party that is not. Differences in transfers are enormous. Concludes that local elections almost not decide about local authorities which totally challenge the existence of local democracy. Local authorities are formed by the replicated coalition of the Republic wherever is possible. In this way, the local authorities are not elected by the citizens of that local government, but the party headquarters and safes. Then examine the causes of the problems that exist in relation to all three indicators. The causes are an institutional nature. The rules and procedures (laws) passed by the Republican authorities. as the Institutionally a barrier to the development of local democracy we find also the Republic of Serbia Constitution, as well as almost all the laws that govern this area, such as: the Law on Territorial Organization, the Law on Financing of Local Self-Government, Local Self-Government Law, the Law on Local Elections, the Law on Regional Development. Instead of conclusions, we recommend what kind of institutional changes are needed to make local democracy, so it can start to work in Serbia, because different institutions have different political outcomes. We recommend multi-stage local self-government, higher source revenues, model of directly elected mayor and a majority voting system for the election of councilors. Such changes may lead to a revival and functioning of local democracy in Serbia.

Key words: local democracy, local self-government, indicators, subsidiarity, local self-governments units, institutions, laws

* Овај рад је примљен 22. августа 2014. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 03. септембра 2014. године.