

*Драган Ж. Марковић**

Институт за политичке студије, Београд

ДЕМОКРАТСКИ КАПАЦИТЕТИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ**

Сажетак

Основни циљ рада је да путем компаративног и дијалектичког метода покаже да остваривање и даљи развој локалне самоуправе у Србији судбоносно зависи од савладавања четири велике препреке: отуђивања власништва, доминације државне управе, партократије, и агресивне глобализације. Све четири су тесно повезане и не могу се парцијално савлађавати без истовременог савладавања свих заједно и сваке појединачно. Посебно се наглашава да државна управа одређује не само послове које ће локалне заједнице обављати, него како ће и под којим условима то чинити. Државна управа у суштини октроише локалну самоуправу, стављајући је у функцију остваривања сопствених циљева и задатака. Зато локалне самоуправе има углавном не толико колико би обезбављени грађани хтели, већ колико државна власт хоће, а она увек хоће онолико колико процени да њој треба.

Кључне речи: локална самоуправа, демократски капацитети, партократија, глобализација.

За задовољавање одређених потреба данас и државне границе постају претесне. Привредни и културни токови, а са њима саобраћај и укупно комуницирање међу народима и појединачним индивидуама све више се интернационализују и глобализују. И о материјалној и социјалној сигурности, не само појединих народа

* Научни саветник

** Овај рад је настао у оквиру пројекта 179009 који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

већ и појединачних индивидуа, брину, и мораће све више бринути међународне организације и међународна заједница.

Збијањем локалних заједница у државне заједнице подржављене су и заједничке потребе, и то не само оне о којима држава непосредно брине, већ и све остале. Државна управа одређује не само које ће послове локалне заједнице обављати, него како ће и под којим условима то чинити, уређујући у основи међусобне односе у задовољавању заједничких потреба све до најужег породичног круга. Једном речи, државна управа у суштини октроише локалну самоуправу, стављајући је у функцију остваривања сопствених циљева и задатака.

Зато локалне самоуправе има углавном не толико колико би обезвлашћени грађани хтели, већ колико државна власт хоће, а она увек хоће онолико колико процени да њој треба. И зато је остваривање локалне самоуправе изложено великим осцилацијама - од скоковитих успона до наглих падова, далеко од неког развојног континуитета који би одговарао животним потребама и генеричким тежњама грађана, које су бројне и веома разноврсне.

Кад су насеља потпала под окриље државе, сва имовина на њеној територији постала је практично државна, и државна управа, посредно или непосредно, одређује основне услове њеног коришћења. Она је у позицији да од становништва захвата колико хоће, и од њене изборне воље зависи колико ће и да ли ће нешто оставити за слободно задовољавање локалних потреба. Грађани могу имати сва могућа права локалне самоуправе, али стварне самоуправе неће бити ако нема материјалних могућности за њено остваривање.

Уколико државна управа не брине или недовољно брине о локалним потребама, грађани и са скромним могућностима настоје да их бар у најнужнијој мери задовоље, поготову кад им је угрожен опстанак. Карактеристично је да се локална самоуправа до сада највише остваривала и развијала управо у срединама о којима је држава најмање бринула и у које је најмање улагала.

Изворну економску основу локалне самоуправе представља друштвено корисни рад локалног становништва. У условима натуралне привреде, то је пре свега живи рад са средствима створеним у истој средини. Становници сеоских насеља су заједничке објекте градили и одржавали својим радом, сопственом запрегом и од сопственог материјала, које су према индивидуалним могућностима добровољно удруживали.

Са развојем друштвене поделе рада и робноновчане производње, самодопринос у натури све више је замењиван новчаним самодоприносом, а добровољни рад професионалним услугама специјализованих организација. Самоуправа се тиме не нарушава већ се њена економска основа проширује. Грађани за заједничке потребе удружују и средства која стичу ван свог насеља, а индивидуалном самодоприносу придружује се и самодопринос радних колектива, како из насеља чије се потребе задовољавају, тако и других у којима његови житељи раде.

Локалну самоуправу не нарушава робно-новчано привређивање већ државна управа. И кад локалним заједницама уступа одређене изворе прихода, она им често намеће фискални начин прикупљања, чиме се грађани лишавају добровољног удруживања и практично искључују из самоуправног одлучивања и управљања. Да за то нема стварног оправдања, показује и проверено искуство да се доприноси лакше сакупљају и уредније плаћају него наметнути порези или доприноси.

Фискалним прикупљањем и отуђивањем средстава за заједничке потребе, локална самоуправа се маргинализује и у основи претвара у отуђену локалну управу, као трансмисиони продужетак централне државне управе. То само по себи обеснажује једнострану тезу да стварне самоуправе не може бити док се не створе потребни материјални услови, као да се материјална основа самоуправе може створити без остваривања и развијања саме самоуправе.

Да материјално благостање није довољан услов за остваривање локалне самоуправе показује и то да је она развијенија у сиромашнијим него у имућнијим срединама, па и неким сиромашнијим него богатијим земљама, те да је у једној истој земљи слабила док је она материјално јачала. Искуство сведочи заправо супротно, да је стандард појединих локалних заједница подизан баш самоуправном мобилизацијом њихових развојних потенцијала.

Главну сметњу остваривању и развијању локалне самоуправе чини отуђена државна управа, са којом је у перманентном сукобу. Основни принцип функционисања локалне самоуправе је *демократски*, а државне управе *аутократски* (односно бирократски) централизам, који се међусобно искључују. А пошто је аутократски централизам основни принцип државне организације друштва, локална самоуправа под окриљем државе процветати не може.

Под доминацијом аутократско-централистичке организације, државна управа тежи да целокупно управљање друштвом, па и локалним заједницама, у потпуности централизује, без обзира на друштвену рационалност и економску оправданост. Зато она дело-круг послова локалне самоуправе преко сваке мере сужава, препуштајући јој, често под друштвеним притиском, само оне послове које сама објективно није у стању да обавља.

Али то што државна управа нормативно препушта локалној самоуправи, не значи да ће се самоуправно и обављати. Због ограничених материјалних могућности, локалне заједнице готово никада не задовољавају све своје потребе, а и кад их задовољавају, то није увек и на задовољавајућем нивоу, па стално постоји мањи или већи раскорак између самоуправних права и објективних могућности њиховог остваривања.

Могућности самоуправног задовољавања локалних потреба нису сужене само ни првенствено због сиромаштва, већ пре свега због етатистичке централизације средстава, којом се и у најбогатијим земљама локална самоуправа „оставља на цедилу“. И кад брине о локалним потребама, држава „паре згрће“ у свој буџет, из којег локалним заједницама „удељује милостињу“, али тада уместо самоуправе царује бирократска управа.

Да би се централизовањем средстава централизовало и управљање, локална власт се концентрише у представничким органима, а облици непосредног одлучивања грађана се запостављају или се ни формално не озакоњују. На представничке органе, и кад су најдемократскије бирани, државна управа много лакше утиче него на незадовољне и непослушне грађане. А кад грађани не одлучују, и локални органи се бирократизују, протежирајући сопствене жеље и интересе.

Локални органи се осамостаљују и под доминацију централне управе потпадају нарочито кад нема организованог политичког утицаја грађана, па владајуће политичке странке, да би обезбедиле сопствени монопол у целокупном управљању друштвом, намерно спутавају масовну политизацију, која се врши углавном под утицајем опозиционих организација. Досадашњи развој локалне самоуправе одвијао се превасходно под утицајем масовног демократског притиска на владајуће политичке структуре да обезвлашћени грађани добију већа права управљања и да се створе повољнији услови за њихово остваривање.

Уместо владавине партија, у локалној заједници треба да се остварује владавина грађана. То ће све политичке снаге приморати да се уместо борбе за власт оријентишу на борбу за решавање животних проблема и унапређивање општих услова животне егзистенције грађана.¹⁾

Таква оријентација је услов да се припадници политичких партија нађу и у органима локалне заједнице који треба да се конституишу од представника грађана независно од њихове политичке припадности. Партије се могу, равноправно с осталим грађанима борити за избор својих припадника у све органе локалне самоуправе, али њихова заступљеност у тим органима не би могла бити унапред обезбеђена, што би иначе било супротно самом духу самоуправе.

Остваривање и даљи развој локалне самоуправе у Србији судбоносно зависе нарочито од савладавања четири велике препреке: отуђивања власништва, доминације државне управе, партократије, и агресивне глобализације. Све четири су тесно повезане и не могу се парцијално савладати без истовременог савладавања свих заједно и сваке појединачно.

Непосредно отуђивање власништва од грађана врши се путем фискалних захватања и отуђивања средстава самодоприноса. Оба облика отуђивања сужавају материјалну основу локалне самоуправе и ограничавају могућности самоуправног задовољавања заједничких потреба грађана. Локална самоуправа је остваривана управо толико колико су грађани слободно располагали средствима неопходним за подмиривање својих заједничких потреба, и како су она час повећавана час смањивана локална самоуправа се вртила у круг – корак напред два корака назад, па корак назад два корака напред.

У Србији су углавном доминирале снажне етатистичке тенденције фискалне централизације новостворене вредности, које су мало простора остављале за локалну самоуправу, која се више по нужди развијала претежно у сеоским и приградским насељима о чијим је потребама држава мало бринула. Повећана фискална централизација, уз апсолутно сиромашење државе и локалног станов-

1) Види: Дијана Вукомановић, „Принцип грађанства у програмима политичких партија у Србији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2008, стр. 161.

ништва, главни је узрок рапидног назадовања локалне самоуправе и у транзиционом периоду.²⁾

То је имало одраза и на рапидно смањивање слободног удруживања средстава путем самодоприноса, које је у многим насељима где је раније било развијено, готово пресушило. Централистичке тежње су усмерене чак и на потпуно укидање самодоприноса, што би за заједнички живот неразвијених локалних заједница о којима држава мало брине, било погубно.

Али проблем самодоприноса није само у недостатку средстава за слободно удруживање већ и у његовом отуђивању, које на удруживање дестимулативно утиче. Објекти саграђени самодоприносом прелазе у власништво јавних предузећа, на која грађани немају никаквог утицаја, плаћајући пуну цену њихових услуга. Током транзиције, локалне заједнице су лишене и пословног простора изграђеног средствима самодоприноса.³⁾

Кључни проблем је у незаштићености власништва, које се од власника отуђује и легалним и нелегалним каналима. Нобеловац Џозеф Стиглиц врло јасно је упозорио „куда води лоша политика приватизације у земљама бившег социјализма, укључујући Србију: прво, продаја целокупне државне имовине оставља земљу без властите економске и социјалне базе и ставља је у двоструко појачану зависност од великих сила – као малу земљу која неће моћи да рачуна на сопствене ресурсе, и друго, да није најбоље решење распродаја производних фирми и некретнина страним компанијама, које или немају одговарајућу намену, најчешће користећи поступак распродаје постојећих некретнина купљених фирми по цени већој од уложене суме за куповину, или у циљу изградње великих тржних комплекса – што не доноси никакав капитал држави“.⁴⁾

Током транзиције спроводи се у недовољно регулисаним својинским односима кампањска приватизација којом се и приватна и тзв. друштвена имовина претачу у власништво моћних појединаца, чиме се огромна већина становништва лишава могућности да суверено располаже средствима која својим радом ствара.⁵⁾ „Соци-

2) Види: Драган Марковић, *Изазови локалне самоуправе*, Научна КМД, Београд, 2014.

3) Види: Драган Марковић, *Локална самоуправа - перспективе у условима глобализације*, Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр. 17

4) Види: проф.др. Загорка Голубовић, *Како калимо демократију – шта нисмо научили*, Албатрос Плус, Београд, 2011, стр. 221-222.

5) „Предност у приватизацији давана је лицима која су били чланови владајућих политичких странака, или су иза њих стајали владини функционери, те се може говорити

јалне последице се односе пре свега на питање ко су добитници, а ко главни губитници поменуте политичке приватизације. Несумњиво су главни добитници „тајкуни“, али и њихови помагачи из структура власти као и друге политичке елите... који су у процесу приватизације видели шансу за увећање свога богатства и задовољавање властитих, на рачун државних (јавних) интереса. Резултат је: богати неконтролисано све више увећавају своје богатство, а ниво егзистенције сиромашних слојева све више пада; другим речима јаз између „добитника“ и „губитника“ све је већи, а губитници су, у првом реду радници и мали акционари и све већа армија незапослених“.⁶⁾

Проблем би се могао решити законском заштитом сваке и сваочије, сопственим радом и заслугом стечене својине што подразумева строгу забрану сваког нелегалног присвајања туђе имовине. Али то би захтевало плебисцитарно изјашњавање свих грађана о таквој законодавној регулативи, јер све док мањина доноси законе, доносиће их у своју корист.

Да би се омогућило слободно располагање сопственом имовином, морали би бити озакоњени сви облици легалног власништва, као један од основних услова слободног удруживања грађана у задовољавању њихових животних потреба. Апсолутизовањем државног а затим и друштвеног власништва вршено је вештачко октроисање својинских односа, којим је силом самог закона гушено слободно својинско располагање и повезивање, па је законски несанкционисано групно власништво, и идеолошко-политички одбацивано.

Апсолутизовањем приватног и државног власништва ретроградна транзициона политика је готово докрајчила експропријацију групног, слободним удруживањем ствараног власништва. Тек је Уставом Србије 2006. године озакоњена задружна својина која је у свом изворном облику још након другог светског рата практично укинута, а затим формално преименована у друштвену својину.

Ради развијања слободног заједништва, морали би се, поред задружног, озакоњити и сви други облици заједничког власништва, а нарочито колективно власништво локалних заједница и облика њиховог интерног организовања (насеља, села, засеока) и свих

о „партијској својини“, или „сталешкој својини“⁶⁶. (Загорка Голубовић, *Како калимо демократију – шта нисмо научили*, исто, стр. 210-211)

6) Исто, стр. 211-212.

облика непосредног располагања грађана одређеном заједничком имовином. Тиме би локалне заједнице и сви грађани били својински обезбеђени и мотивисани за увећавање како индивидуалне тако и заједничке имовине без које је савремени живот практично немогућ.

Најсигурније обезбеђење од отуђивања пружа Уставом загарантовано задружно власништво, које је у свом изворном облику заједничко власништво задругара које они удруженим радом и средствима заједнички стварају. Зато је задружно организовање у задовољавању заједничких потреба грађана најсигурнија перспектива развоја локалне самоуправе, која се само на изворним задружним начелима може суштински остваривати.

Својинску транзицију на задругарство може представљати својинска трансформација јавних (у суштини државних) предузећа у акционарска, односно деоничарска друштва. То подразумева да се имовина јавних предузећа трансформише у акционарске или деоничарске уделе давалаца и корисника услуга, односно запослених и грађана, чиме би се практично извршило разотуђивање отуђених средстава самодоприноса, као и осталих улагања грађана преко монополских цена услуга. Тиме би се обезбедило да се грађани (сада неравноправни) са даваоцима услуга равноправно договарају о врсти, квалитету, цени и условима пружања услуга, чиме би се подстакло општи интерес за стално унапређивање рада и пословања услужних организација.

На тај начин би се монополско формирање цена услуга иза којег стоји државна управа, суштински трансформисало у еквивалентну тржишну размену између корисника и давалаца услуга, а на тој основи би се и отуђено управљање услугама трансформисало у изворну самоуправу. По сличном моделу могле би се на изворним задружним начелима трансформисати и организације друштвених делатности (здравства, образовања, културе и др.), чиме би се локална самоуправа ширила прерастањем у националну самоуправу.

Самим тим смањила би се потреба за фискалним захватањем и са локалног и са републичког нивоа, за рачун слободног удруживања средстава и еквивалентне размене. А на тој истој линији могућа је и децентрализација надлежности са републичког на локални ниво који подразумева одговарајућу финансијску децентрализацију, са чим иде и децентрализација управљања, као могућност трансформације државне управе у суштинску самоуправу.

За оптималан развој локалне самоуправе била би неопходна максимална децентрализација до препуштања локалним заједницама свих послова који се не морају обављати у оквиру ширих облика друштвеног организовања односно на републичком нивоу. „У децентрализованим системима, у којима је дошло до децентрализације моћи, „ниже власти“ (локалне) ограничавају „више власти“. „Вишим властима“ (државним) преостало је само оно што су им локалне власти препустиле“⁷⁾ Финансијско осамостаљивање локалне самоуправе, „услов је политичког и друштвеног осамостаљења, а тиме и демократског друштва у будућности“⁸⁾

Тежње за децентрализацијом су, међутим, у жестоком сукобу са централистичким тежњама да се што више послова и средстава концентрише у врху државе, што само по себи води јачању државне управе а слабљењу локалне самоуправе. Енормна централизација надлежности довела је, заједно са финансијском централизацијом, током транзиције 1990-тих година, готово до замирања локалне самоуправе у Србији.

Не само што се доминацијом државне управе локална самоуправа сужава, него се претварањем у локалну управу и на самим локалним пословима деградира. Уколико се локалне заједнице фискалним прикупљањем средстава буџетски финансирају оне практично добијају сва битна обележја државних заједница, па се локална самоуправа не разликује од класичне државне управе, као што је углавном и сада случај да је општинска власт од грађана готово исто толико удаљена као и републичка.⁹⁾

То се огледа како у раду општинске управе, тако и у раду општинске скупштине, која је уместо грађанима окренута владајућим политичким странкама. Није изграђен никакав механизам организованог утицаја грађана на садржину скупштинских одлука, које се стога не могу сматрати самоуправним ни у суштини демократским.¹⁰⁾

7) Борис Беговић, Зоран Ваџић, Бошко Мијатовић, Александар Симић, *Управљање локалном заједницом*, Центар за либерално-демократске студије, Београд – Смедеревска Паланка, 2000, стр. 23.

8) Исто, стр. 20.

9) Види: Драган Марковић, *Изазови локалне самоуправе*, Научна КМД, Београд, 2014, стр. 51-60.

10) „Ако нема демократије на инстанци која је најближа појединцу.. онда је мало вероватно да демократија у том друштву може добро да функционише на осталим, вишим инстанцама“. (*Локална демократија – стање и перспективе* (уредник проф. др Мијат Дамјановић), Магна Агенда, Београд, 2002, стр. 23)

Због неизграђености демократских механизма могућности утицаја грађана на садржину одлука републичке скупштине су још мање него на одлуке општинске скупштине. Чак се и закони који се тичу локалне самоуправе доносе без икакве организоване консултације грађана, чија се демократска права и обавезе утврђују независно од њихове воље.

Доминација државне управе не може се превладати ни локална самоуправа развијати без непосредног учешћа грађана у одлучивању о судбоносним питањима заједничког живота и рада, како на локалном, тако и на вишим нивоима друштвеног организовања.¹¹⁾ Пошто се локалне одлуке морају доносити у складу са уставом и законом за развој локалне самоуправе и општу демократизацију друштва од пресудног је значаја да се они доносе плебисцитарним изјашњавањем грађана.

Уставне могућности за то су народна иницијатива и референдум, које се у пракси ретко користе, и то углавном у изузетним околностима. Због једноставности и рационалности, више се користи давање писмене изјаве, односно потписивање одлуке, а савремена средства и облици комуницирања пружају за демократско изјашњавање грађана широке могућности. И научно засновано анкетирање показује да се пре доношења значајних одлука опредељења грађана могу са великом прецизношћу утврђивати.¹²⁾

У локалним заједницама требало би личним изјашњавањем грађана одлучивати нарочито о статусним питањима, основним нормативним актима, располагању заједничком имовином, удруживању средстава, развојним програмима, дугорочној сарадњи и удруживању са другим заједницама и организацијама, кључним питањима заштите животне средине, избору одборника, али и о другим судбоносним питањима заједничког живота.

Ради стварања друштвених претпоставки за развој локалне самоуправе, на исти начин би требало одлучивати о: статусним питањима државе, располагању националном имовином, уставу и системским законима, територијалној организацији републике, дугорочним развојним програмима и плановима, удруживању у међународне организације и заједнице, међународним уговорима од посебног значаја за суверенитет и развој државе, кључним пи-

11) Види: Драган Марковић, *Од посредне ка непосредној демократији*, Институт за политичке студије, Београд, 2010, стр. 99-110.

12) Исто, стр. 121-129.

тањима остваривања људских права, заштите живота, здравља и животне средине, избору народних посланика и председника републике, као и о другим питањима судбоносним за опстанак и развој земље.

Однос између грађана и представничких органа, од локалне заједнице до републике не би се смео сводити на избор народних представника, већ би се морао изградити демократски механизам преко којег би грађани на рад тих органа имали одлучујући утицај. Ради тога било би неопходно да се значајне скупштинске одлуке доносе на основу претходног потврђивања у јавној расправи или другим облицима непосредног изјашњавања грађана чијим би се опредељењима њихови изабрани представници руководили у свом иступању и одлучивању. Условним, односно флексибилним мандатом требало би успоставити и непосредну одговорност одборника и посланика пред бирачким телом.

Велику сметњу за остваривање суштинске демократије и локалне самоуправе представља, међутим, доминантна владавина партократије којом се демократске тежње непрестано потискују и гуше. „Постоји велико неповерење у политичке партије и људи немају мотиве да излазе на изборе пошто су избори манипулација те грађани долазе до уверења да немају за кога да гласају. Другим речима, оно што се промовише као демократска политика, грађани доживљавају као „политиканство“ и зато су скептични да они могу имати било какав утицај на промене“.¹³⁾ Испитаници „наглашавају и то да је прокламована правна држава, у ствари, первертирана правна држава, због чега се...ово може назвати ауторитарном демократијом. Донети су бројни закони, али се не примењују. Чак и они који су донели те законе, примењују грађани, први их крше!“¹⁴⁾

Међустраничком борбом за власт и око власти, политичке странке потискују у други план заједничке интересе грађана и опште интересе друштва. И пошто се међустранички антагонизам не може превладати страничким методама, друштво се тапкајући у месту врти у круг.

Борба странака око власти преноси се са републичког нивоа и на локални ниво, гушећи локалну самоуправу. Распиривањем политичког антагонизма међу грађанима, она подстиче социјални,

13) Проф. др Загорка Голубовић, *Како калимо демократију – шта нисмо научили*, исто, стр. 105/6.

14) Исто, стр. 109.

национални и верски антагонизам отежавајући демократско споразумевање и договарање о солидарном задовољавању заједничких потреба. А у изборним кампањама редовно се потискује или изиграва законска могућност да грађани самостално истичу своје кандидате за одборнике и посланике.

Што је Савез комуниста у остваривању политичког монопола некада чинио иза кулиса, сада политичке странке раде на отвореној сцени. Већ на почетку транзиције укинута су све друштвено-политичке организације да би се политичким странкама обезбедио апсолутни монопол на бављење политиком, па је око четири петине грађана Србије остало ван политичког организовања, али ни она партијски организована петина нема готово никаквог утицаја на политику бирократизованих странака.

При таквој политичкој констелацији, законодавна и извршна, а увелико и судска власт, практично делују по директивама владајућих странака, или тачније њихових руководстава. Тобоже народни посланици и одборници фактички су под императивним мандатом својих странака, по чијим налозима морају поступати да би поверени мандат задржали. „Народна скупштина као у већини представничких демократија потискује се на маргину. У нашем случају она се претвара у „брбљаоницу“, док је стварни примат у законодавном процесу концентрисан у Влади која доминира законодавним процесом, често без слуха за захтеве и идеје посланика потврђујући тако став који је од половине XX века постао аксиом да влада делује, а парламент само прича“.¹⁵⁾ И централна и локална власт су на тај начин претворене у партијске, за обичне грађане недодирљиве, бастиље.¹⁶⁾

Вишестраначки антагонизми доводе до учестале принудне управе над локалним заједницама, чиме се локална самоуправа и свака демократија и формално укида, што недвосмислено показује да партократска владавина представља велику препреку за остваривање и даљи развој суштинске демократије и локалне самоуправе. Али партократија се не може превладати другачије него управо развојем суштинске демократије.

15) Вукашин Павловић, *Савремени изазови парламентаризма*, зборник *Дилеме и изазови парламентаризма*, Конрад Аденауер Штифтунг и Факултет политичких наука, Београд, 2007, стр. 45.

16) Види: Драган Марковић, *Демократија и партократија*, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 73-87.

Неизоставни услов за то је укидање политичког монополизма општом политизацијом друштва, која подразумева потпуно слободно политичко организовање и деловање грађана са подједнаким могућностима активног учешћа у политичком договарању и друштвеном одлучивању. Окосницу суштинске демократије, па и локалне самоуправе, чини друштвена равноправност која је без политичке равноправности неостварива. Уместо да напразно расправљају о политици и са стране навијају за политичке странке и њихове лидере, грађани би морали постати главни носилац друштвене политике као покретачке и усмеравајуће основе целокупног управљања друштвом. „Демократске државе не владају својим грађанима, већ управљају друштвом. Код нас се и даље влада. А Влада претпоставља да су они којима се влада подређени и поданици, док управљање претпоставља да постоје грађани који имају пуно право да учествују у јавном животу и доношењу виталних одлука од којих зависе њихови животи. Овде, кад се спомене партиципација грађана, и даље се иронично мисли на некадашње самоуправљање, са свим његовим ограничечностима и манама“.¹⁷⁾

Цео политички систем би се од инструмента аутократске и партократске владавине над народом морао трансформисати у демократску организацију целог народа и тиме се ставити у функцију остваривања општенодрожних интереса. И локална самоуправа би се тиме, као изворни облик суштинске демократије, проширила у општедруштвену самоуправу, чиме би се укинула и системска подела и преовладао традиционални антагонизам између локалне самоуправе и отуђене државне управе.

Без тога је се тешко супротставити агресивним тежњама глобализације, која прети да сатре и локалну самоуправу и национални суверенитет. На удару је и локална самоуправа западних метропола, где јача антиглобалистички покрет, који би могао прерасти у глобални планетарни покрет да би се погубној глобализацији успешно супротставио.

Глобалистичке тенденције угрожавају пре свега локалну привреду: прво, тиме што транснационалне корпорације запоседају природне ресурсе; друго, што уз минималне најамнине максимално изабљују радну снагу; треће, што присвајају целокупан вишак вредности; и четврто, што јефтиним производима а уз помоћ протекционистичке политике намећу неиздржљиву конкуренцију.

17) Проф. др Загорка Голубовић, *Како калимо демократију – шта нисмо научили*, исто, стр. 110.

При енормној експлоатацији, и колонијалне власти су принуђене да државним наметима оптерећују локалну привреду и становништво, што не могу чинити без повећане бирократске диктатуре. Исцрпљивање и споља и изнутра, локалним заједницама не остаје скоро ништа за самостално задовољавање сопствених потреба, које се уместо слободним удруживањем средстава подмирују локалним наметима.

Економско израбљивање остварује се преко марионетских влада које раде по диктату глобалистичких сила. Поданичке владе се противе политизацији грађана игноришући тежње за суштинском демократизацијом и развојем локалне самоуправе. Формална демократија служи само за то да се легализује довођење на власт поданички наклоњених странака које ће колонизаторску политику послушно спроводити. Основни смисао вишестраначке владавине своди се на то да се недовољно послушне („кооперативне“) владе могу легалним путем лако замењивати послушнијим („кооперативнијим“).

Одавно припреман тај процес је у Србији отпочео већ са првим почецима транзиције, која је, усмеравана и вођена са стране одмах кренула колонизаторским стазама. Несношљиви економски и политички притисци довели су локалне заједнице и целу нацију до таквог економског и политичког стања при којем је стварна самоуправа и стварна демократија практично постала немогућа.

За опоравак локалне самоуправе неопходан је пре свега опоравак разорене локалне привреде, која је под највећим ударом глобализације. У најмоћнијој колонијалној метрополи САД „у многим (локалним) заједницама људи преузимају контролу тако што стварају сопствену валуту“ као „оруђе које може да оживи локалну привреду тако што ће помоћи да богатство остане унутар заједнице и да се не одлива“. У „систему локалне трговинске размене (СЛТР) зелени долари постоје само на папиру или у компјутерској бази података. Трансакције се телефоном саопштавају централном координатору и чланови добијају месечне извештаје и редовне листе чланова и њихових услуга“.¹⁸⁾

Да би развијале локалну привреду, локалне заједнице морају, пре свега, сачувати своје природне ресурсе и укупне привредне потенцијале од насртаја транснационалних корпорација и других

18) *Глобализација*, зборник (Сузан Микер Лоури), Клио, Београд, 2003, стр. 444 и 446.

страних сила, што је немогуће без ангажовања целе државе на заштити националних добара од отуђивања из националног власништва. Њиховим коришћењем треба развијати профитабилну пољопривредну производњу, прерађивачку индустрију, шумарство, водопривреду, енергетику, туризам, угоститељство и друге делатности које могу успешно конкурисати на отвореном тржишту.

Превазилажење супротстављених тенденција глобализације и локализације тешко ће, међутим, ићи без суштинске демократизације целе међународне заједнице, чију је идејну оријентацију још 1974. године утврдила Генерална скупштина Уједињених нација, а колонијалне силе је одбациле и замениле својом платформом глобалне колонизације. На то се ослања и супротстављање глобалистичких колонизаторских тежњи у целом свету покретима за осамостаљивање локалних заједница.

Демократизација међународне заједнице не може се свести на равноправну сарадњу националних влада, које су и саме аутократизоване, те су самим тим неравноправне и слабије подређене јачим. Космополитски модел демократије који препоручује Дејвид Хелд, „предвиђа могућност увођења општег референдума у више нација – држава истовремено – у случајевима када је настао сукоб између различитих приоритета који се односе на примену демократских права или на различите сврхе јавних издатака; успостављање једне независне скупштине демократских народа коју они непосредно бирају и која им је одговорна“.¹⁹⁾

На тај начин самоуправа се може интегрисати и прерасти у планетарну самоуправу, кроз коју ће цело човечанство одлучивати о сопственој судбини, па и о планетарним основама локалне самоуправе. Тиме ће се искључити могућност да о судбоносним питањима човечанства, руководећи се неким профитерским интересима, одлучују повлашћени појединци, странке и групације.

Локална привреда и локална самоуправа могли би надвладати глобалистичку привреду путем демократског удруживања самосталних привредника и локалних заједница на свим нивоима и на основу друштвено целисходних и профитабилних развојних програма. Модел повезивања могао би суштински одговорати начину конституисања Међународног задружног савеза, који окупља близу једне милијарде свих задругара на Планети.

19) Дејвид Хелд, *Демократија и глобални поредак*, „Филип Вишњић“, Београд, 1997, стр. 316. и 317.

У демократској заједници непосредни носилац суверенитета је сам народ, ма на ком нивоу се она организовала. Народни суверенитет се у демократској заједници не може отуђивати или ограничити, већ се слободном вољом грађана заједнички остварује.

Уместо парламентарне, савременом друштву је све неопходнија непосредна демократија као неизоставни услов високотехнологизираних и високосоцијализираних друштвених репродукције. Ради одржања самог живота, „грађани морају суделовати у доношењу одлука које утјечу на њихов живот“, због чега је „партиципативна демократија продрла у срж нашег вредносног сустава“.²⁰⁾

Непосредна демократија подразумева непосредно учешће свих заинтересованих грађана у доношењу за све обавезујућих одлука. „Свако одрасло лице потчињено једној владавини и њеним законима мора се сматрати квалификованим да буде члан демоса и субјектом неограничених права на то својство. Обавезујуће одлуке треба да доносе само лица која су тим одлукама подвргнута“, а „у одлучујућој фази доношења колективних одлука сваки грађанин мора добити подједнаку могућност да изрази своје мишљење које ће се узети у обзир на исти начин као и мишљење сваког другог грађанина“.²¹⁾

Као претпоставка суштинске демократизације, упоредо са глобалном централизацијом врши се и локална децентрализација власти. У САД „стварна политичка моћ с Конгреса и председника прелази на државе, градове, насеља и суседства...Државе су постале неовисније и самосвојније у односу на федералну владу, особито спрам федералних законодавних служби“.²²⁾ Слични процеси децентрализације одвијају се и у другим развијеним државама, док се у неразвијеним земљама под притиском глобалних сила политичка власт централизује да би била подложнија њиховом утицају.²³⁾

Насупрот неформалном груписању у борби за себичне профитерске интересе, све више се шири неформално груписање у борби за општедруштвене и општечовечанске интересе. Неформалним груписањем надомешта се одсуство политичких странака на планетарном нивоу, које уосталом и на националном нивоу „постоје

20) John Naisbitt, *Мегатрендови*, Глобус, Загреб, 1985, стр. 167.

21) *Глобализација* (Роберт Дал), исто, стр. 202.

22) John Naisbitt, исто, стр. 109.

23) Види: Драган Марковић, *Изазови локалне самоуправе*, исто, стр. 114-129.

још само формално²⁴⁾. За разлику од странака, које су преокупирани сопственим интересима, неформалне групе изражавају аутентичне интересе својих групација и залажу се за њихово остваривање, због чега су оне прави весници непосредне демократије.

ЛИТЕРАТУРА

- Беговић, Борис, Вацић, Зоран, Мијатовић, Бошко, Симић, Александар: *Управљање локалном заједницом*, Центар за либерално-демократске студије, Београд – Смедеревска Паланка, 2000.
- Вукомановић, Дијана, „Принцип грађанства у програмима политичких партија у Србији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2008.
- *Глобализација*, зборник, Клио, Београд, 2003.
- Голубовић, Загорка: *Како калимо демократију – шта нисмо научили*, Албатрос Плус, Београд, 2011.
- *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Governments*, World Bank, United Cities and Local Governments, 2008.
- *Локална демократија – стање и перспективе* (уредник проф. др Мијат Дамјановић), Београд, 2002.
- Марковић, Драган: *Демократија и партократија*, Институт за политичке студије, Београд, 2009.
- Марковић, Драган: *Изазови локалне самоуправе*, Научна КМД, Београд, 2014.
- Марковић, Драган: *Локална самоуправа – перспективе у условима глобализације*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
- Naisbitt, John: *Мегатрендови*, Глобус, Загреб, 1985.
- Симић, Александар: *Принципи модерног управљања локалном заједницом*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2002.
- Хелд, Дејвид: *Демократија и глобални поредак*, „Филип Вишњић“, Београд, 1997.

24) John Naisbitt, *Мегатрендови*, исто, стр. 169.

Dragan Z. Markovic

DEMOCRATIC CAPACITIES
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SERBIA

Resume

In Serbia there has mainly dominated strong etatistic tendencies of fiscal centralization of newly achieved values, which left only a small space for performance to local government units. These units have been developed where it was needed, mainly in rural and suburban communities which the state relatively poorly had cared for. Increased fiscal concentration along with absolute impoverishment of the state and local citizens, is a main cause of rapid regression of local self-government in transitional period, too.

During the transitional period there has been performed a campaigning privatization in an environment of insufficiently regulated property relationships. By such privatization the property is transferred into the ownership of powerful individuals, while the vast majority of the inhabitants is deprived of the opportunity to sovereignly use these funds that had been created by their own work. The problem could be solved by legal protection of each and everybody's property that is earned by somebody's own work. It implies a strict prohibition of all illegal and illegitimate appropriation of somebody's property.

Due to insufficient establishment of democratic mechanisms the laws regarding local self-government have been brought without any organized consultation with the citizens whose democratic rights and obligations have been determined independently of their own will. Local self-government cannot be developed without direct involvement of the citizens regarding decisions on vital issues of their joint life and work on both local and supra-local levels of social organization. An essential prerequisite for this is an elimination of political monopoly and this implies a completely free political organization and performance of citizens with equal opportunities of active participation in political consultation and social decision-making. If this is not achieved it will be difficult to oppose aggressive tendencies of globalization which threaten to destroy both local self-government and national sovereignty of a state.

Economic exploitation of local communities is achieved through performance of puppet governments that operate according to the dictates of globalist forces. The vasa government oppose politicization of citizens while ignoring aspirations for substantial democratization and development of local self-government. Unbearable economic and political pressures have brought local self-government units and whole nation to such economic and political state that it has practically become impossible to achieve real self-government and real democracy.

For purpose of recovery of local self-government first of all it is necessary to recover destroyed local economy, which has suffered strongest impact of globalization. In order to develop local economies, local communities firstly need to preserve their natural resources and overall economic resources from assaults of transnational corporations and other foreign forces, which is impossible to achieve without involvement of whole state in the field of protection of national assets from disposal of its national ownership.

Key Words: local self-government, democratic capacities, partocracy, globalization.